

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning,
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
via e-post till:
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.dis.remisser@regeringskansliet.se

Er referens
2026-05-12 Fi2026/00227

Remiss av Post- och telestyrelsens rapport Stöd till utbyggnad av infrastruktur för mobila tjänster (PTS-ER-2026:3)

Telia Sverige AB ("Telia") har anmodats att lämna yttrande över rubricerad remiss innehållandes Post- och telestyrelsens rapport Stöd till utbyggnad av infrastruktur för mobila tjänster, PTS-ER-2026:3 ("Rapporten"). Bolagets synpunkter framgår nedan.

Sammanfattning

Telia avstyrker att PTS föreslagna stödmodell läggs till grund för statligt stöd i nuvarande form.

Telia delar regeringens och PTS ambition att stärka mobil konnektivitet längs Sveriges väg- och järnvägsstråk. Statligt stöd bör dock endast aktualiseras där det finns ett faktiskt och kvarstående marknadsmisslyckande som marknaden inte kan förväntas åtgärda inom relevant tidshorisont.

Telia anser att den föreslagna stödmodellen inte är tillräckligt träffsäker. Den bygger bland annat på en alltför schablonmässig avgränsning av vad som utgör ett marknadsmisslyckande, särskilt genom att förekomst av frekvensband över 1 GHz används som indikator för tillräcklig kapacitet i stället för faktisk användarkapacitet, trafiklast, uppgraderingsmöjligheter, planerad nätutveckling och ett korrekt bedömt slutanvändarbehov. Ett stöd baserat på en sådan modell riskerar att leda till statsfinansierad utbyggnad i områden där fungerande och kommersiellt finansierad infrastruktur redan finns, således där det saknas ett reellt marknadsmisslyckande.

Telia vill understryka att statligt stöd enligt EU:s statsstödsregler ska vara en sista utväg och endast kan motiveras när det tydligt har visats att marknaden inte kan tillgodose ett faktiskt och verifierat behov inom en relevant tidshorisont. Statligt stöd ska inte utgöra ett generellt alternativ till kommersiellt finansierad infrastruktur. Rapporten är bristfällig då den inte tydligt påvisar ett behov, marknaden bristande leveransförmåga och att stödet inte tränger undan investeringar som annars skulle ha genomförts kommersiellt. Modellen riskerar enligt Telia att medföra betydande kostnader, konkurrenssnedvridning och undanträngning av privata investeringar, bland annat genom osäkerhet om var och när statsfinansierad utbyggnad kan komma att ske.

Slutligen ser Telia positivt på den utveckling som nu sker avseende förbättrad mobil konnektivitet i tunnlarna och djupa skärningar. Telia välkomnar den utarbetade modellen där Trafikverket ansvarar för den passiva infrastrukturen och operatörerna för den aktiva utrustningen i såväl tunnlarna som djupa skärningar. Regeringen bör säkerställa att detta arbete ges långsiktiga och tydliga förutsättningar.

PTS förslag innebär en ny och för bred syn på marknadsmisslyckande

I Rapporten föreslås ett statligt stöd för utbyggnad av infrastruktur för mobila tjänster längs väg- och järnvägsstråk där marknaden bedöms sakna kommersiella förutsättningar att erbjuda tillräcklig täckning och kapacitet. PTS anger att stödet ska förhålla sig till EU:s statsstödsregler och vara inriktat på områden där investeringar inte kan förväntas ske på kommersiella grunder, således där det finns ett marknadsmisslyckande.

Telia vill understryka att statligt stöd enligt EU:s statsstödsregler ska vara en sista utväg och endast kan motiveras när det tydligt har visats att marknaden inte kan tillgodose det aktuella behovet inom relevant tidshorisont. En stödmodell som inte bygger på ett faktiskt och kvarstående marknadsmisslyckande, eller som riskerar att tränga undan kommersiella investeringar och snedvrider konkurrensen, riskerar därför att inte uppfylla grundläggande statsstödsrättsliga krav.

PTS rättfärdigar stödmodellen genom att stödet kommer att underlätta utveckling av vissa ekonomiska verksamheter eller regioner och därefter identifierat sådana verksamheter som skulle underlättas. Telia menar dock att PTS inte i tillräcklig mån har undersökt vilka faktiska behov som dessa verksamheter har och att det i många fall kan vara så att det behov som behöver tillgodoses avser stabil täckning snarare än ökad kapacitet. Även om det i vissa fall kan finnas ett reellt behov av ökad kapacitet har PTS inte visat att 30 Mbit/s i nedladdningshastighet motsvarar ett faktiskt och efterfrågat behov hos alla de verksamheter som stödet avser att underlätta. Telia menar att PTS överskattar stödets positiva effekter eftersom de verksamheter som skulle kunna underlättas av detsamma inte har en faktisk efterfrågan som motsvarar stödets mål. Genom att överskatta de positiva effekterna väger de negativa effekterna på konkurrensen förhållandevis lite. En övervikt av positiva effekter är en förutsättning för att ett statligt stöd över huvud taget ska kunna komma i fråga, vilket gör frågan av central betydelse. Telia anser att stödmodellen inte lever upp till de kraven som följer av artikel 107.3 c FEUF och av punkterna 35 – 40 i Bredbandsriktlinjerna då modellen inte i tillräcklig mån identifierar de ekonomiska verksamheter som kommer att underlättas till följd av stödet, förklara hur utvecklingen av dessa verksamheter stöds och påvisar stimulanseffekt. Mot denna bakgrund menar Telia att PTS bör göra en förnyad analys av stödets positiva effekter efter att ha beaktat det faktiska behovet av konnektivitet hos de verksamheter som ska underlättas av stödet.

Av Rapporten framkommer vidare att stödmodellen inte bör ha en inriktning att direkt stödja framväxten av tillämpningar med behov av mer avancerade funktionaliteter i infrastrukturen. Telia menar att stödet, med hänsyn till ambitionsnivån, framstår just som en sådan stödmodell som PTS skriver att de bör undvika. Telia motsätter sig inte en hög samhällelig ambitionsnivå i frågor rörande konnektivitet. Att däremot motivera ett statligt stöd inom området genom att påstå att det finns ett marknadsmisslyckande är olämpligt då de marknadsmässiga förutsättningarna för att leva upp till de mål som stödet avser ännu inte har kunnat prövas. PTS måste visa att det finns ett faktiskt eller väl underbyggt förutsebart slutanvändarbehov, att marknaden inte kan förväntas tillgodose detta behov inom relevant tidshorisont och att stödet inte tränger undan investeringar som annars skulle ha genomförts på kommersiella grunder.



PTS avgränsningar riskerar att ge fel stödområden och hämma marknadsdrivna investeringar

En grundläggande förutsättning för stöd är att det inte ska lämnas där infrastruktur redan finns eller där kommersiell utbyggnad kan förväntas. PTS avgränsar enligt Rapporten stödområden utifrån väg- och järnvägsstråk som saknar täckning i frekvensband över 1 GHz. PTS använder detta som en indikator för att nedladdningshastigheten understiger 30 Mbit/s.

Telia anser att det i sammanhanget bör poängteras att mobilnätoperatörerna har gjort och fortsatt gör omfattande marknadsdrivna investeringar i sina mobilnät till gagn för nationell täckning, kapacitet, robusthet och tillgänglighet. Telia har exempelvis redan aviserat ambitionen att skapa kontinuerlig mobiltäckning längs hela det publika järnvägsnätet. PTS avgränsning är enligt Telia omotiverat schablonmässig och tekniskt missvisande vilket medför ett antal risker.

Först och främst riskerar avgränsningen resultera i att stödområden identifieras där något reellt behov eller efterfrågan saknas. PTS likställer i sin rapport felaktigt att avsaknad av frekvensband över 1 GHz innebär avsaknad av möjlig nedladdningshastighet över 30 Mbit/s. Lågband och investeringar i desamma framstår i sammanhanget som värdelösa när faktum är att dessa lågband kan, i kombination med modern LTE/5G-teknik och carrier aggregation, bidra till faktisk slutanvändarkapacitet som överstiger nedladdningshastigheter över 30 Mbit/s. Stödområden bör således inte definieras enbart utifrån vilka frekvensband som används. De bör definieras utifrån verifierbar användarkapacitet för en till antalet korrekt bedömd slutanvändargrupp, trafiklast, tekniska uppgraderingsmöjligheter och planerad nätutveckling. Genom att knyta stödberättigande till förekomsten av vissa frekvensband, snarare än till den faktiska kapacitet som kan levereras till slutanvändare, riskerar PTS modell att gynna vissa tekniska nätarkitekturer framför andra. Dessutom riskerar avgränsningen att i efterhand nedvärdera redan gjorda kommersiella investeringar i fungerande lågbandsinfrastruktur och öppna för statsfinansierad parallell utbyggnad i områden där marknaden redan har tagit investeringsrisken. En sådan avgränsning som föreslås i Rapporten är enligt Telia varken teknikneutral, tillräckligt underbyggd eller samhällsekonomiskt rimlig. Ovanstående utgör en allvarlig brist i Rapporten som PTS bör justera inför ett eventuellt fortsatt arbete med stödmodell.

Vidare riskerar en stödmodell som inte tillräckligt tydligt avgränsas till genuina och kvarstående marknadsmisslyckanden att påverka operatörernas framtida investeringsbeslut negativt. Om det råder osäkerhet om huruvida ett område kan komma att omfattas av framtida statsfinansierad utbyggnad kan kommersiellt planerade investeringar senareläggas eller omprövas i avvaktan på besked om stödets omfattning och utformning. En sådan effekt skulle motverka stödets syfte. Offentliga insatser bör utformas så att de stärker förutsättningarna för fortsatt privat utbyggnad och endast träder in där marknaden inte kan förväntas leverera. PTS bör därför, innan stödområden fastställs, beakta planerade kommersiella investeringar, kommande spektrumtilldelningar och andra marknadsdrivna uppgraderingsmöjligheter samt säkerställa att stödmodellen inte skapar osäkerhet som hämmar privata investeringar.

Telia vill i detta sammanhang även framhålla att faktiska konnektivitetsbehov inte alltid avser ökad kapacitet eller konnektivitet längs väg- och järnvägsstråk, utan ofta behovet av stabil uppkoppling där verksamhet faktiskt bedrivs. Bedömningen av sådana behov bör därför ha en tydlig regional förankring och ta tillvara lokal kunskap om var efterfrågan och samhällsnyttan är som störst.



Avancerade 5G-tjänster kräver sammanhängande kontroll, inte fragmenterad tillgång

PTS beskriver behov av digital konnektivitet längs transportstråk och behandlar användningsfall kopplade till avancerade mobila tjänster, såsom samhällsviktiga tjänster, autonoma transporter, 5G SA och network slicing. Dessa användningsfall skiljer sig från traditionella best-effort-tjänster genom att de inte enbart kräver täckning eller nominell kapacitet på enskilda platser. De förutsätter i praktiken en sammanhängande och kontrollerbar tjänstekvalitet längs hela den relevanta sträckan.

Mot ovanstående bakgrund anser Telia att PTS modell inte tillräckligt beaktar skillnaden mellan att åtgärda enskilda kapacitetsluckor och att skapa förutsättningar för avancerade, SLA-baserade och kvalitetsstyrda 5G-tjänster. För sådana tjänster krävs inte bara tillgång till någon form av infrastruktur på vissa delsträckor, utan möjlighet att säkerställa kvalitet, prioritet, kapacitet och drift längs hela tjänsteleveransen. För sådana avancerade tjänster krävs nämligen inte bara tillgång till någon form av infrastruktur på vissa delsträckor, utan möjlighet att säkerställa kvalitet, prioritet, kapacitet och drift längs hela tjänsteleveransen. Om ett statligt stöd aktualiseras anser Telia därför att det endast är relevant att ställa krav på tillträde till passiv infrastruktur. Genom passivt tillträde kan operatörerna själva etablera och kontrollera den aktiva infrastrukturen och därmed säkerställa en obruten tjänsteleverans över hela den aktuella sträckan. Aktivt grossisttillträde ger däremot operatören inte den kontroll över nätfunktioner, prioritering och kvalitetsparametrar som krävs för att leverera avancerade 5G-tjänster med definierade servicenivåer, särskilt när tjänsteleveransen i praktiken kan komma att baseras på en kombination av egen kommersiell infrastruktur och framtida stödfinansierad infrastruktur.

När kontrollen över tjänsteleveransen delas mellan flera infrastrukturer och aktörer uppstår en fragmenterad leveransmodell som riskerar att försvåra tillhandahållandet av sammanhängande tjänster med garanterad kvalitet. En operatör med betydande befintlig infrastruktur och kunder som efterfrågar avancerade 5G-tjänster kan således ändå vara tvungen att bygga ut aktiv infrastruktur längs många delsträckor. Detta bör enligt Telia vägas in i bedömningen av stödets konkurrenseffekter.

Kostnadsbilden visar behovet av en mer träffsäker och proportionerlig modell

PTS uppskattar att en utbyggnad i samtliga föreslagna områden kan kosta cirka 6 miljarder kronor eller mer. Telia menar inledningsvis att samma resultat som det aktuella stödet syftar till att uppnå kan uppnås till en avsevärt lägre kostnad. Den höga kostnadsbilden utgör en stark anledning till att överväga andra mindre ingripande alternativ än statligt stöd och förstärker behovet av proportionalitet och skarp avgränsning. Telia menar att det inte är samhällsekonomiskt effektivt att bygga med samma mycket höga täcknings- och kapacitetsnivåer längs alla föreslagna stråk då nyttan varierar kraftigt mellan olika vägar och järnvägar. Exempelvis skiljer sig kapacitetsbehovet väsentligt mellan de stora stambanorna i syd kontra Inlandsbanan och andra glest trafikerade järnvägsstråk. Att ställa samma krav för dessa områden är inte samhällsekonomiskt effektivt.

Telia menar att ett mindre ingripande alternativ i aktuellt fall skulle kunna utgöras av offentlig upphandling. Innan ett statligt stöd aktualiseras bör PTS göra en mer grundlig prövning om de behov som identifierats kan tillgodoses genom att statliga aktörer upphandlar kommunikationsbehov från marknaden. Om exempelvis Trafikverket upphandlar kommunikation för framtida järnvägsrelaterade system från



mobiloperatörerna, i stället för att etablera parallell egen infrastruktur, kan detta bidra till att stimulera operatörernas utbyggnad längs järnvägen. En sådan marknadsbaserad lösning kan samtidigt förbättra konnektiviteten för tågresenärer och minska kostnaderna för staten.

Med hänsyn till risken för avsaknad av verklig nytta bör PTS, om regeringen avser att gå vidare med en stödmodell, analysera om det finns andra otäckta områden eller mer angelägna behov som riskerar att lämnas utan stöd samtidigt som mycket stora belopp binds upp i ett brett stöd för väg- och järnvägsstråk. Som framhållits ovan bör en sådan bedömning utgå från faktiska och regionalt förankrade konnektivetsbehov. Offentliga medel bör användas där de ger störst samhällsnytta och där marknaden faktiskt inte kan leverera.

Därtill bör PTS analysera de miljö- och hållbarhetsmässiga konsekvenserna av att bygga ytterligare infrastruktur i områden där befintlig eller planerad kommersiell infrastruktur redan kan tillgodose behovet. Parallell eller överdimensionerad utbyggnad riskerar inte bara att vara samhällsekonomiskt ineffektiv, utan även att medföra onödiga resurs- och klimatomkostnader.

Mot ovanstående bakgrund vill Telia även lyfta frågan finansieringen av stödprogrammet. Av Rapporten framgår att stödordningen kommer att medföra ett administrativt åtagande för myndigheten, bland annat i form av handläggning, uppföljning, kontroll och andra myndighetsinterna resurser till en omfattning om 20 – 30 årsarbetskrafter. Detta oaktat om stödets omfattning minskar eller ej.

Telia menar att det är av största vikt att dessa kostnader varken direkt eller indirekt vältras över till operatörerna utan att samtliga kostnader som följer av stödordningen fullt finansieras genom exempelvis anslag. Det vore enligt Telias mening olyckligt om ett statligt stöd som syftar till att främja investeringar i digital infrastruktur samtidigt leder till ökade avgifter för de företag som förväntas genomföra investeringarna.

Trafikverkets modell för tunnlar och djupa skärningar bör ges långsiktiga förutsättningar

PTS lyfter i Rapporten upp Trafikverkets uppdrag om Tillhandahållande av tjänster för bättre mobiltäckning till tågresenärer, arbetet med järnvägstunnlar och de utmaningar som uppstår i särskilda miljöer där radiosignaler dämpas. Rapporten pekar på att tunnlar, djupa skärningar och liknande miljöer behöver hanteras i särskild ordning och att Trafikverket har en central roll som infrastrukturhållare.

Mobil konnektivitet i tunnlar och djupa skärningar har under lång tid varit en särskild utmaning för mobiloperatörerna då de i dessa miljöer saknar faktisk rådighet över den grundläggande passiva infrastrukturen som krävs för att installera aktiv utrustning. Samtidigt utgör tunnlar och djupa skärningar konkreta flaskhalsar som bryter den sammanhängande konnektiviteten som är nödvändig för att uppnå de övergripande konnektivetsmålen. Detta gör mobiloperatörernas samverkan med Trafikverket avgörande.

Telia ser därför positivt på den utveckling som nu sker och de lösningar som tas fram, där Trafikverket accepterar en modell som innebär att myndigheten ansvarar för finansieringen av den passiva infrastrukturen i tunnlar och djupa skärningar medan operatörerna ansvarar för den aktiva utrustningen. Regeringen bör noggrant bevaka utvecklingen av detta arbete och säkerställa att Trafikverkets arbete ges långsiktiga och tydliga förutsättningar.



Avslutande synpunkter

Telia delar ambitionen att Sverige ska ha väl fungerande och framtidssäker mobil konnektivitet längs vägar, järnvägar och i andra viktiga samhällsmiljöer. Telia anser dock att PTS föreslagna stödmodell inte bör läggas till grund för statligt stöd i nuvarande form. Modellen är för omfattande och bygger på en alltför schablonmässig bedömning av vad som utgör ett marknadsmisslyckande. Stödbehovet bör inte avgöras utifrån förekomsten av vissa frekvensband, utan utifrån faktisk och verifierbar användarkapacitet, ett korrekt bedömt slutanvändarbehov, trafiklast, tekniska uppgraderingsmöjligheter, planerad nätutveckling och marknadens möjligheter att leverera inom relevant tidshorisont.

I annat fall riskerar modellen att behandla fungerande och kommersiellt finansierad mobil infrastruktur som om den behöver kompletteras med statsfinansierad kapacitetsutbyggnad, trots att marknaden redan har tagit betydande investeringsrisker. Det riskerar att försvaga incitamenten till fortsatt privat utbyggnad, skapa felaktiga investeringssignaler och leda till parallell utbyggnad som inte nödvändigtvis motsvarar ett faktiskt kundbehov. Telia anser därför att PTS behöver göra en mer framåtblickande och teknikneutral analys som beaktar befintlig nätkapacitet, planerade investeringar, kommande spektrumtilldelningar och alternativa, mindre ingripande åtgärder innan stödområden fastställs.

Telia vill även understryka att de avancerade 5G-tjänster som PTS lyfter fram, såsom samhällsviktiga tjänster, autonoma transporter, 5G SA och network slicing, kräver sammanhängande kontroll över tjänsteleveransen. Om ett statligt stöd ändå aktualiseras bör eventuella tillträdeskrav därför begränsas till passiv infrastruktur då aktivt grossisttillträde riskerar att skapa en fragmenterad leveransmodell som inte ger operatörerna tillräcklig kontroll över kvalitet, prioritet, kapacitet och drift längs hela den relevanta sträckan.

Det är samtidigt viktigt att regeringen hanterar konkreta flaskhalsar som kan hindra sammanhängande mobil konnektivitet, exempelvis tunnlar och djupa skärningar där operatörerna ofta saknar faktisk rådighet över nödvändig passiv infrastruktur. Telia välkomnar därför den utveckling som sker genom Trafikverkets arbete och de lösningar som nu tas fram, där Trafikverket ansvarar för och finansierar investeringen i den passiva infrastrukturen i tunnlar som djupa skärningar medan operatörerna ansvarar för den aktiva utrustningen. Denna modell bör ges långsiktiga och tydliga förutsättningar. Viktigt att anmärka är att utfallet av detta arbete kan påverka marknadens investeringsförutsättningar och därmed även behovet av ett eventuellt framtida mobilstöd.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med frågan om statligt stöd bör PTS ges ett nytt och mer avgränsat uppdrag. Ett sådant uppdrag bör kräva att PTS tydligt visar ett faktiskt och kvarstående marknadsmisslyckande, redovisar varför mindre ingripande och mer kostnadseffektiva åtgärder inte är tillräckliga samt analyserar hur stödets positiva effekter väger upp riskerna för konkurrenssnedvridning, överkompensation och undanträngning av privata investeringar. Samtliga kostnader som följer av stödordningen, inklusive administration, uppföljning, kontroll och myndighetsgemensamma kostnader, bör finansieras fullt ut genom anslag och inte direkt eller indirekt vältras över på operatörerna.

Mot denna bakgrund avstyrker Telia att PTS föreslagna stödmodell införs i nuvarande form.



Datum
2026-09-12

Sidnr
7 (7)

Solna som ovan,

Christian Spångberg

Christian Spångberg

Bolagsjurist

Telia Sverige AB, Compliance Unit

