



Stockholm 2026-04-29

Remissvar

Svenska Stadsnätetsföreningen

Handläggare Camilla Jönsson

Tel 08-21 49 31

Camilla.jonsson@stadsnatsforeningen.se

Post- och telestyrelsen

DNR: 23-27637

marknadsreglering@pts.se

Yttrande gällande

Utkast till marknadsanalys och individuella beslut om skyldigheter på marknaden för lokalt tillträde (marknad 1)

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som representerar stadsnät i närmare 200 kommuner och 120 leverantörer av tjänster och utrustning inom bredbandsområdet. Föreningen företräder därmed en absolut majoritet av de aktörer som aktivt investerar i ny modern infrastruktur för bredband i Sverige.

Stadsnätetsföreningen tackar för möjligheten att lämna synpunkter på utkastet och individuella beslut om skyldigheter på marknaden för lokalt tillträde.

Sammanfattning

Stadsnätetsföreningen konstaterar att PTS reviderade förslag till reglering av marknad 1 i stor utsträckning är oförändrat sedan samrådet 2025.

Som grund för sitt arbete har myndigheten den åldrade marknadsanalys som tidigare kritiserats för att inte vara uppdaterad eller relevant utifrån rådande marknadsförändringar, exempelvis ökat konkurrenstryck från 5G och FWA. Trots invändningar kvarstår centrala brister i PTS förslag om en geografisk marknadsdefinition som konstrueras per nät och som i praktiken leder till en automatisk SMP-bedömning.

PTS redovisar inte en tillräcklig proportionalitets- och konsekvensanalys, inklusive effekter på investeringar och på tjänstekonkurrensen i öppna nät där kommunikationsoperatörsplattformar möjliggör inträde för små och medelstora tjänsteleverantörer. Därtill kvarstår betydande frågor om teknisk genomförbarhet samt om föreslagna skyldigheter (bl.a. VULA och svartfiber till villor, inklusive eventuell backhaul) kan förenas med riskbaserade säkerhets- och cybersäkerhetskrav i kommunala miljöer.

Sammantaget bedömer Stadsnätetsföreningen att det saknas korrekta och marknadsmässiga förutsättningar för att införa skyldigheter enligt den föreslagna modellen och att regleringen riskerar att kosta mer än den gör nytta.

Inledning

Post- och telestyrelsen (PTS) har presenterat ett förslag till reglering på marknaden för lokalt tillträde (marknad 1) som innebär att många av stadsnät efter ett regleringsbeslut kan komma att omfattas av omfattande skyldigheter. Syftet är att stärka konkurrensen, men utan en träffsäker och framåtblickande analys finns en risk att regleringen i stället motverkar konkurrens, investeringar och effektiv marknadsutveckling.

Oförändrad utgångspunkt trots omfattande kritik

PTS har, trots ett brett och kritiskt utfall från remissomgången 2025, i huvudsak behållit samma förslag när det gäller metodval för marknadsdefinition, SMP-bedömning och bedömning av regleringsbehov. De ändringar som gjorts framstår främst som tekniska, redaktionella och adresserar inte de principiella brister som Stadsnätsföreningen tidigare har pekat på. Sammantaget innebär detta att PTS fortfarande inte visar att förutsättningarna för förhandsreglering enligt LEK är uppfyllda.

Framåtblickande analys och aktualitet i dataunderlaget

I en marknad som präglas av snabb teknikutveckling, förändrade användarbeteenden och en ökande konvergens mellan fasta och mobila nät ställs höga krav på att marknadsanalyser är tydligt framåtblickande och baseras på aktuella och representativa data.

PTS analys utgår i stor utsträckning från historiska underlag och etablerade mönster, samtidigt som marknaden under den aktuella analysperioden har genomgått betydande förändringar. Detta gäller särskilt utvecklingen inom 5G och FWA, där både utbud, prissättning och användarbeteenden har förändrats i snabb takt.

Mot denna bakgrund framstår det som att analysen i begränsad utsträckning fångar dessa förändringar och deras betydelse för konkurrenssituationen. När en marknad utvecklas snabbt ökar kraven på att inte enbart beskriva historiska förhållanden, utan att också bedöma hur dessa förändringar påverkar konkurrenstrycket under den kommande regleringsperioden.

Avsaknaden av en tillräckligt framåtblickande ansats innebär en risk att analysen inte fullt ut speglar den aktuella och förväntade marknadsutvecklingen. Detta kan i sin tur leda till att regleringen utformas på ett sätt som inte är träffsäkert, och därmed riskerar att hämma investeringar eller motverka en effektiv konkurrensutveckling.

Denna problematik har även uppmärksammats på EU-nivå, där behovet av mer dynamiska och framåtblickande analyser betonas, bland annat inom ramen för den föreslagna Digital Networks Act.

Konvergens och konkurrenstryck: fiber och 5G/FWA

Stadsnätsföreningen har vid flera remissvar påtalat bristen i att myndigheten inte fångat upp den ökande konvergens mellan fiber och 5G/FWA, där FWA i allt högre grad används och marknadsförs som ett alternativ till fast bredband. För att ett alternativ ska utöva konkurrenstryck krävs inte att det ersätter alla användningsfall; det avgörande är om ett tillräckligt stort antal kunder uppfattar alternativet som tillräckligt bra och agerar därefter. Om detta kundbeteende inte beaktas finns en risk att konkurrenstrycket underskattas och att behovet av ex ante-reglering därmed överskattas.

PTS marknadsanalys ger en begränsad och delvis statistisk bild av konkurrensutvecklingen. Särskilt tillmäts konkurrensstrycket från mobilt bredband (5G/FWA) fortsatt för liten vikt även där tekniken i praktiken utgör ett reellt alternativ till fiber. Därtill redovisas inte tillräckligt tydligt hur alternativa reglerings- och tillträdesvägar (t.ex. Gigabit Infrastructure Act, GIA) samt de särskilda villkor som gäller för kommunalägda stadsnät och konkurrensrättens betydelse har beaktats vid bedömningen av inträdeshinder och regleringsbehov. Sammantaget finns en risk att inträdeshindren överskattas och att slutsatserna om behovet av förhandsreglering därmed blir felaktiga.

Det finns flera konkreta indikatorer på att 5G/FWA redan påverkar kundval och marknadsutfall och därför behöver vägas in mer konsekvent i PTS samlade konkurrensanalys:

- Inom bredbandsstöd utgår PTS från att mobila lösningar kan uppfylla krav på grundläggande tjänstenivåer (t.ex. 100 Mbit/s), vilket i praktiken påverkar bedömningen av om ett område anses ha tillräcklig konnektivitet.
- PTS har under 2026 haft dialog med marknadsaktörer om mobilnätscapacitet och utvecklingen för mobilt bredband. Av PTS mötesanteckningar framgår det att PTS tagit del av uppgifter om betydande outnyttjad kapacitet samt om att mobilt bredband i praktiken konkurrerar med fasta bredbandstjänster.
- Operatörerna erbjuder och marknadsför i ökande utsträckning 5G/FWA som alternativ till fast bredband, vilket påverkar kundval, prissättning och efterfrågan även i områden där fiber finns tillgängligt.
- Flera stadsnät och fiberaktörer rapporterar att efteranslutningar i ökande utsträckning uteblir och att kunder väljer mobila alternativ, särskilt när prisnivåerna för mobila erbjudanden blir mer konkurrenskraftiga.
- Utvecklingen uppmärksammas även i media, där det lyfts att antalet fiberabonnemang för första gången på länge minskar samtidigt som konkurrensen bedöms vara starkare på mobilmarknaden än på fibermarknaden.
- PTS egna uttalanden i media att mobilt bredband i många fall kan fungera mycket bra tillsammans med PTS statistik om svensk telekommunikation, pekar på ett snabbt tekniskifte och ett ökat konkurrensstryck från 5G/mobilt bredband (där bl.a. att 5G nu omfattar en stor andel av mobilabonnemangen och en växande del av datatrafiken).

Samtantaget talar dessa omständigheter för att 5G/FWA utgör en reell konkurrensfaktor som behöver beaktas mer konsekvent och framåtblickande i PTS marknadsanalys, särskilt vid bedömningen av substitutivitet, inträdeshinder och regleringsbehov. Frågan utvecklas närmare i nästa avsnitt.

Schablonmässig SMP-klassificering och bristande individuell prövning

Kommissionens riktlinjer utgår från att geografiska marknader ska avgränsas utifrån objektiva kriterier och områden där konkurrensförhållandena är tillräckligt homogena för en framåtblickande analys.

PTS definierar i stället varje nät som en egen geografisk marknad. En sådan avgränsning leder regelmässigt till att nätägaren tilldelas en marknadsandel om 100 procent, vilket i praktiken starkt påverkar utfallet av SMP-bedömningen.

En sådan metodik är dock inte i sig tillräcklig. Även i situationer där en aktör har en mycket hög marknadsandel krävs, enligt gällande rätt, en individuell och framåtblickande prövning av samtliga relevanta konkurrensfaktorer, såsom inträdeshinder, potentiell konkurrens, köpmarknad och faktisk konkurrens från alternativa infrastrukturer.

PTS utgår från en övergripande analys av marknadsförhållanden som i stor utsträckning tillämpas enhetligt på de identifierade lokala marknaderna. Det framgår dock inte i tillräcklig utsträckning hur dessa generella antaganden har prövats mot de faktiska och potentiella konkurrensförhållandena i varje enskilt fall. Därmed riskerar besluten att vila på en schabloniserad metodik snarare än en aktörs- och områdesspecifik analys.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om PTS tillämpar den individuella, objektiva och framåtblickande marknadsanalys som krävs enligt gällande rätt. Det nuvarande förfarandet väcker även frågor i förhållande till myndighetens utredningsansvar enligt förvaltningslagen och de krav som ställs på transparens och proportionalitet i beslutsprocessen.

Bristande proportionalitets- och konsekvensanalys

PTS konstaterar återigen att det föreslagna regelverket medför betydande kostnader och anpassningsbehov för berörda nätägare, men redovisar varken en övergripande konsekvensanalys eller aktörsspecifika konsekvensanalyser. Inte heller några bedömningar av effekterna för enskilda stadsnätets ekonomiska förutsättningar, investeringsvilja eller förmåga att tillhandahålla robust och samhällsviktig infrastruktur.

Utan en sådan analys saknas ett tillräckligt underlag för att avgöra om ingreppets omfattning är förenlig med proportionalitetskraven enligt LEK. Det finns därmed en påtaglig risk att regleringen träffar nätägare vars faktiska marknadspåverkan är begränsad, och vars affärsmodeller redan bidrar till fungerande konkurrens på grossist- och slutkundsmarknaderna.

En schabloniserad tillämpning av långtgående skyldigheter riskerar i detta läge att få ett utfall där investeringar bromsas, innovationskraften i lokala nät minskar och den samlade samhällsnyttan försämras. Det riskerar att motverka, snarare än understödja, de mål om hållbara investeringar, ökad konkurrens och effektiv infrastruktur som EU:s regelverk och den föreslagna Digital Networks Act uttryckligen eftersträvar.

Tjänsteleverantörernas konkurrenssituation

I PTS marknadsanalys finns skäl att belysa tjänsteleverantörernas konkurrenssituation bredare än vad som nu framgår. I många stadsnät är det Kommunikationsoperatörsmodellen som möjliggör låg etableringströskel, snabb marknadsintroduktion och parallell konkurrens mellan flera tjänsteleverantörer på slutkundsnivå, utan krav på egen accessinfrastruktur eller fysisk närvaro i nätet. Det är en central del av affärsmodellen i öppna nät och bidrar till valfrihet och prispress för slutkunder.

En reglering som huvudsakligen utformas utifrån förutsättningar hos stora, vertikalt integrerade aktörer riskerar att missa hur konkurrensen faktiskt uppstår i öppna nät och kan därmed få oönskade effekter för små och medelstora lokala tjänsteleverantörer. Tekniska och kommersiella krav kopplade till nya tillträdesformer såsom VULA eller svartfiber tillträde kan höja etableringströsklarna eller förskjuta incitamenten bort från plattformsbaserade upplägg, vilket i praktiken gynnar aktörer med skala, egen infrastruktur och etablerad nationell närvaro. PTS bör därför komplettera analysen med en tydlig bedömning av hur de föreslagna skyldigheterna påverkar konkurrensförutsättningarna för små och regionala tjänsteleverantörer i öppna nät, inklusive KO-plattformarnas roll, och vilka konsekvenser detta får för inträde, valfrihet och lokal konkurrens.

Skyldigheter

Flera stadsnät i Sverige bedriver verksamhet som helt eller i huvudsak utgörs av tillhandahållande av passiv infrastruktur och kommersiellt lokalt tillträde. Sådana affärsmodeller innebär, till följd av sin utformning, starka egna incitament att erbjuda tillträde på bred och icke-diskriminerande grund.

Vid bedömningen av SMP och behovet av förhandsreglering bör PTS därför, i enlighet med proportionalitetsprincipen, beakta i vilken utsträckning dessa affärsmodeller redan bidrar till fungerande konkurrens och grossistmarknader, innan långtgående skyldigheter övervägs.

VULA

Stadsnätsföreningen har tidigare, tillsammans med representanter från stadsnät, redovisat tekniska synpunkter på de föreslagna kraven i Bilaga 5 (se bl.a. minnesanteckningar från möte med PTS 2025-11-14). I denna dialog har det tydliggjorts hur befintliga stadsnät är utformade och drivs, samt vilka praktiska och tekniska förutsättningar som behöver beaktas vid införandet av VULA.

Stadsnätsföreningen bedömer att PTS i det nu aktuella VULA-förslaget i flera avseenden har beaktat dessa synpunkter, bland annat genom att göra kravbilderna mindre styrande och mer teknikneutral, vilket är positivt. Samtidigt kvarstår att införandet av VULA även i denna utformning kan innebära en viss teknisk komplexitet och kostnad, både i implementering och löpande förvaltning. Det är därför viktigt att skyldigheten tillämpas med fortsatt flexibilitet och med hänsyn till lokala tekniska förutsättningar, så att regleringen inte i praktiken medför oproportionerliga krav.

Stadsnätsföreningen ser även en problematik i hur informationskyldigheter och digitala gränssnitt ska kunna förenas med riskbaserade säkerhetskrav. Informationsflöden som gör nät- och tillträdesinformation lätt åtkomlig riskerar att öka exponeringen för missbruk, exempelvis genom automatiserade massförfrågningar som kan användas för kartläggning av infrastruktur. Detta innebär en säkerhetsrisk och kan samtidigt försvåra nätägares möjligheter att uppfylla krav på spårbarhet och åtkomstkontroll. PTS bör därför förtydliga hur informationskyldigheter ska kunna uppfyllas på ett sätt som är förenligt med riskbaserade säkerhetskrav.

Svartfiber

En skyldighet att tillhandahålla svartfiber till villasegmentet, inklusive krav på transport- eller backhullösningar, utgör ett långtgående ingrepp som förutsätter en tydlig prövning av proportionalitet och faktisk nödvändighet.

I många kommunala stadsnät erbjuds redan tillträde till passiv infrastruktur på icke-diskriminerande villkor. Det framstår därför som oklart i vilken utsträckning PTS har beaktat befintliga marknadslösningar vid bedömningen av behovet av ytterligare skyldigheter.

En generell skyldighet riskerar att träffa aktörer där marknadsproblemen är begränsade, samtidigt som kostnader och operativ komplexitet ökar. Detta gäller särskilt i villasegmentet, där tillhandahållande av svartfiber kan förutsätta ny etablering av transportkapacitet i stom- eller backhaulnät.

Det framgår inte heller i tillräcklig utsträckning hur dessa förutsättningar har beaktats i analysen av proportionalitet och genomförbarhet. Därtill behöver eventuella skyldigheter utformas så att de är förenliga med relevanta säkerhets- och cybersäkerhetskrav.

Säkerheten är fortfarande viktigt!

Kommunala stadsnät bär ofta samhällsviktiga funktioner (t.ex. digitala trygghetslarm, fjärrvärmeövervakning, skolor och e förvaltning), vilket innebär att tillträdesreglering måste hanteras med särskild försiktighet. PTS förslag om skyldigheter att tillhandahålla svartfiber och VLAN baserat lager 2 tillträde (VULA) till villor, inklusive tillgång till accesspunkter/samlökalisering (ODF/FOS), ledningsdragning till aktiv utrustning och svartfiber inklusive backhaul som innebär att externa operatörer får fysisk och logisk närvaro i samma nodmiljöer där samhällskritisk kommunikation hanteras. Samtidigt ges stadsnäten enligt förslaget inte tillräckligt utrymme att genomföra säkerhetsprövningar, tillämpa riskbaserad åtkomstkontroll, segmentera eller vid behov fysiskt separera samhällskritisk och kommersiell trafik, vilket ökar risken för incidenter och driftpåverkan (t.ex. genom fel i patchning, konfiguration eller behörighetsstyrning) med direkt effekt på kommunala tjänster. Förslaget riskerar dessutom att hamna i konflikt med det växande cybersäkerhetsregelverket, särskilt NIS2 och den föreslagna cybersäkerhetslagen (CSL), som ställer krav på riskbaserad styrning av åtkomst och säkerhet i leverantörskedjan, samtidigt som PTS föreslås få tillsynsansvar för just dessa krav.

Mot denna bakgrund bör miljöer där samhällsviktiga funktioner samexisterar med kommersiella bredbandstjänster undantas från tillträdesregleringen, eller omfattas endast under strikt reglerade former som ger nätägaren reell möjlighet att uppfylla säkerhetskraven enligt NIS2 och CSL.

Elin Bertilsson

VD, Svenska Stadsnätsföreningen

Camilla Jönsson

Sakkunnig samhälle och politik,
Svenska Stadsnätsföreningen