

Remissvar

Sida	1(8)
Datum	2026-04-20
Diariennr	STOK 2026:53
Handläggare	Juridiska enheten
Versionsnr	1.0
Godkänd av	VD

Finansdepartementet

Insänt via e-post till:
fi.remissvar@regeringskansliet.se

cc:
fi.ofa.dis.remiss@regeringskansliet.se

Remissvar avseende Europeiska kommissionens förslag till förordning om digitala nät KOM(2026)16 (dnr Fi2026/00350)

AB Stokab ("Stokab") har tagit del av *Europeiska kommissionens förslag till förordning om digitala nät KOM(2026)16 ("Förslaget")*, med diarienummer Fi2026/00350, som Finansdepartementet remitterade den 17 februari 2026.

Förslaget innefattar ett nytt rättsligt ramverk i form av en förordning om digitala nät (Digital Networks Act, nedan "DNA") för att stimulera innovation, investeringar och övergång till så kallade gigabitnät. Förslaget syftar till att förenkla och harmonisera det befintliga regelverket, stärka konkurrenskraften och främja en mer integrerad inre marknad bland annat genom att göra det enklare för företag att bedriva verksamhet och tillhandahålla tjänster i hela EU. DNA föreslås därför ersätta flera befintliga rättsakter om konnektivitet, däribland EU:s direktiv om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation¹, och innehålla såväl uppdaterade regler ur de befintliga rättsakterna som nya bestämmelser, exempelvis för att stärka resiliens och beredskap i elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

Stokab får härmed inkomma med följande remissvar.

1 Inledning

Stokab ägs av Stockholms stad och verkar främst inom Stockholms kommun. Stokab är inte en vertikalt integrerad operatör, utan tillhandahåller endast svartfiber med tillhörande passiva installationer som upplåts på likvärdiga villkor till såväl grossistkunder på

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation ("Kodex")

marknaden för elektronisk kommunikation som företag och institutioner på andra marknader (enbart B2B). Stokab är således ett renodlat grossistföretag.

Nedan följer Stokabs synpunkter på Förslaget till DNA ur ett övergripande perspektiv samt på valda delar. De kommenterade delarna anges med den rubrik och de artikelnummer som tillämpas i Förslaget.

2 Sammanfattning

Stokab välkomnar Europeiska kommissionens ("EU-kommissionen") ambition att främja en fortsatt utbyggnad av gigabitnät, förbättra förutsättningarna för investeringar i sådan utbyggnad, stärka Europas digitala infrastruktur och öka harmoniseringen inom EU:s telekommunikationsmarknad.

Stokab är vidare positiv till ambitionen att modernisera och förenkla regelverket samt till att skapa mer enhetliga regler och förbättrade förutsättningar för gränsöverskridande verksamhet. Mot bakgrund av att marknaderna för elektronisk kommunikation skiljer sig markant åt mellan olika medlemsstater anser dock Stokab att det är viktigt att regelverket utformas på ett sådant sätt att tillräcklig flexibilitet ges för att kunna ta hänsyn till olika nationella förutsättningar. Eftersom valet av rättslig form har stor betydelse i detta avseende vore det enligt Stokabs uppfattning mer ändamålsenligt att det föreslagna regelverket ges formen av ett direktiv istället för en fullt ut harmoniserande förordning.

Stokab anser att de nya bestämmelserna om motståndskraft i Förslaget till DNA, vilka synes omfatta delvis samma områden som redan befintliga bestämmelser i NIS2-direktivet, riskerar att skapa överlappande bestämmelser i olika rättsakter. Detta riskerar i sin tur att leda till en svåröverskådlig och otydlig reglering för aktörer inom sektorn elektronisk kommunikation. Eftersom de sektorspecifika reglerna om säkerhet i nät och tjänster i Kodexen nyligen upphävts för att istället omfattas av det sektorsövergripande NIS2-regelverket, anser Stokab att några nya sektorspecifika bestämmelser avseende åtgärder för stärkt motståndskraft inte bör införas i DNA, utan istället bör följa den generella regleringen inom ramen för NIS2-direktivet (och CER-direktivet).

Regulatorisk förutsebarhet är avgörande när det gäller främjandet av investeringar i robusta fibernät, eftersom sådana investeringar har en mycket lång investeringshorisont. Stokab anser därför att det är positivt att Förslaget till DNA i stort bibehåller den grundläggande strukturen och principerna för konkurrensfrämjande förhandsreglering, vilken baseras på en väl etablerad och strukturerad process för marknadsanalys där konstaterande av marknadsmisslyckande och identifiering av faktiska konkurrensproblem utgör en förutsättning för åläggande av skyldigheter. I detta avseende är utgångspunkten att sådan reglering ska utvecklas i takt med att konkurrensen utvecklas av särskild vikt.

Stokab önskar även lyfta fram vikten av att Förslaget till DNA fortsatt innehåller en bestämmelse avseende företag som endast bedriver grossistverksamhet. Artikeln är särskilt viktig i Sverige där det finns ett stort antal nätägare som tillämpar affärsmodeller som i hög grad separerar den grundläggande infrastrukturen från tjänsterna och där flertalet aktörer tillhandahåller svartfiber.

3 Övergripande synpunkter

3.1 Allmänna synpunkter

Stokab välkomnar EU-kommissionens ambition att främja en fortsatt utbyggnad av gigabitnät, förbättra förutsättningarna för investeringar i sådan utbyggnad, stärka Europas digitala infrastruktur och öka harmoniseringen inom EU:s telekommarknad. En väl utbyggd, tillgänglig och resiliert digital infrastruktur är en grundläggande förutsättning för att bland annat stärka den inre marknaden och EU:s konkurrenskraft. Eftersom investeringar i robusta fibernät har en mycket lång investeringshorisont, bör det redan i detta sammanhang lyftas fram att regulatorisk förutsebarhet är avgörande för främjandet av sådana investeringar.

Stokab är vidare positiv till ambitionen att modernisera och förenkla regelverket. Samtidigt är det viktigt att regelverket utformas med tillräcklig flexibilitet för att kunna anpassas till medlemsstaternas olika förutsättningar och utformas på ett sätt som inte försvårar fungerande nationella marknadsmodeller. Se vidare nedan under avsnitt 3.2. Det är vidare viktigt att regleringen bygger på ett reellt behov av ny reglering.

Förslaget till DNA är omfattande och komplext. Flera av bestämmelserna i Förslaget ska dessutom preciseras närmare genom efterföljande åtgärder såsom genomförandeakter från EU-kommissionen (se exempelvis art. 81 om harmoniserade tillträdesprodukter) eller riktlinjer från BEREC (se exempelvis art. 6 om en beredskapsplan för digital infrastruktur). En följd av detta är att det är svårt att bedöma den närmare innebörden och eventuella konsekvenser av sådana bestämmelser. Stokab anser att kombinationen av denna omständighet och att det nya regelverket föreslås bli en förordning är olycklig, då det bidrar till mindre förutsebarhet och riskerar att skapa osäkerhet avseende regelverkets innebörd.

3.2 Form för regelverket

I syfte att främja en mer integrerad inre marknad genom ökad harmonisering föreslås det nya regelverket bli en förordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Behovet av en förordning motiveras bland annat av att implementeringen av Kodexen i nationell rätt i de olika medlemsstaterna dels tog lång tid, dels resulterade i alltför olikartad nationell

lagstiftning, vilket försvårat för aktörer att bedriva verksamhet i olika medlemsstater och därigenom utgjort hinder för realiserandet av en inre marknad.²

Stokab är i grunden positiv till ambitionen att skapa mer enhetliga regler och förbättrade förutsättningar för gränsöverskridande verksamhet. Det finns dock en grundläggande problematik i ansatsen att den omständigheten att DNA ges formen av en direkt tillämplig förordning, utan möjlighet för medlemsstaterna att göra nationella anpassningar, i sig kommer att underlätta förverkligandet av en inre marknad. Anledningen till detta är följande.

En sannolik anledning till den delvis olikartade implementeringen av Kodexen i olika medlemsstater är enligt Stokabs uppfattning, att marknaderna för elektronisk kommunikation skiljer sig markant åt mellan olika medlemsstater. Detta gäller såväl hur långt man har kommit när det gäller utbyggnad av fibernät, förekomsten av olika typer av nätägare och tillgången till olika tillträdesprodukter. Dessa faktorer har stor betydelse för marknadens utveckling, inklusive konkurrenssituation och innovation.

Den svenska marknaden för elektronisk kommunikation utgör ett illustrativt exempel. Medan flertalet medlemsstater endast har ett fåtal, vertikalt integrerade, nätägare kännetecknas Sverige av ett mycket stort antal – närmare 200 – olika nätägare. Dessa nätägare utgörs dessutom till stor del av kommunala stadsnät, vilka agerar som renodlade grossister genom att tillämpa en modell där den grundläggande infrastrukturen separeras från tjänsterna och där tillträde tillhandahålls öppet på likvärdiga villkor. Denna marknadsstruktur har bidragit till att Sverige idag har en mycket väl utbyggd fiberinfrastruktur, låga inträdesbarriärer för tjänsteleverantörer och en marknad karaktäriserad av stark konkurrens, hög valfrihet och innovation samt låga slutkundspriser.

De stora skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna gör att utmaningarna ser olika ut och att olika typer av regler är mer eller mindre ändamålsenliga. Detta gör att det är svårt att utforma ett regelverk som passar förutsättningarna i samtliga medlemsstater. Som exempel kan nämnas Förslagets regler om övergång till fiberbaserade nät (se artiklarna 53-62 i Förslaget), vilka är utformade i syfte att påskynda och stödja utfasningen av äldre kopparbaserade nät. Dessa regler tar sikte på situationen i medlemsstater där en stor del av anslutningarna fortfarande är kopparbaserade, exempelvis Tyskland, men saknar relevans i en medlemsstat som Sverige, där fibernäten är väl utbyggda och koptarnätet i princip redan är avvecklat.

Mot denna bakgrund och då Förslaget dessutom i flera viktiga delar ska preciseras närmare genom efterföljande åtgärder (se ovan under avsnitt 3.1), anser Stokab att det är

² Se Förslaget, skäl 4.

viktigt att regelverket utformas på ett sådant sätt att tillräcklig flexibilitet ges för att kunna ta hänsyn till olika nationella förutsättningar. Eftersom valet av rättslig form har stor betydelse i detta avseende vore det enligt Stokabs uppfattning mer ändamålsenligt att det förslagna regelverket ges formen av ett direktiv och därmed lämnar utrymme för nationella anpassningar, istället för en fullt ut harmoniserande förordning. Detta är särskilt viktigt för medlemsstater som Sverige som ligger i framkant och där marknaden redan präglas av väl utbyggda fibernät och stark konkurrens.

4 Motståndskraft (artiklarna 4-8 i Förslaget)

Förslaget innehåller ett avsnitt benämnt motståndskraft (*Eng. resilience*) innehållande nya bestämmelser inom säkerhetsområdet. Stokab anser att god beredskap och stärkt resiliens i elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster är av stor betydelse och instämmer således med Förslagets övergripande ambition i dessa delar. Stokab vill dock framföra följande gällande de regler om motståndskraft som Förslaget innehåller.

Regler om säkerhet i elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster återfanns tidigare i Kodexen, men upphävdes för att istället omfattas av det nya sektorsövergripande direktivet för cybersäkerhet, det så kallade NIS2-direktivet³. En av anledningarna till detta var man från EU:s sida ville förenkla regelverken genom att undvika komplexiteten med olika sektorsspecifika bestämmelser inom säkerhetsområdet och istället införa ett sektorsövergripande regelverk. NIS2-direktivet har sedermera implementerats i svensk rätt genom cybersäkerhetslagen, vilken trädde ikraft den 15 januari 2026.⁴

De nya bestämmelserna om motståndskraft i Förslaget till DNA synes omfatta delvis samma områden som redan befintliga bestämmelser i NIS2-direktivet, vilket riskerar att skapa överlappande bestämmelser med likartade krav i olika rättsakter. Detta riskerar i sin tur att leda till en svåröverskådlig och otydlig reglering för aktörer inom sektorn elektronisk kommunikation. Denna risk förstärks ytterligare av den omständigheten att NIS2-direktivet nyligen är implementerat i svensk rätt med ett antal nationella föreskrifter under framtagande, vilket innebär att den närmare innebörden av de olika bestämmelserna i regelverket ännu inte tydliggjorts genom tillämpning och i praxis.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148

⁴ Cybersäkerhetslag (2025:1506)

En sådan ökad regelkomplexitet innebär vidare såväl en förhöjd administrativ börda och därmed högre kostnader för att säkerställa regelefterlevnad, som ett försvårat säkerhetsarbete.

Mot ovanstående bakgrund anser Stokab att det är angeläget att i möjligaste mån undvika överlappande regleringar. Eftersom de sektorspecifika reglerna om säkerhet i nät och tjänster i Kodexen nyligen upphävts för att istället omfattas av det sektorsövergripande NIS2-regelverket, anser Stokab att några nya sektorspecifika bestämmelser avseende åtgärder för stärkt motståndskraft inte bör införas i DNA, utan istället bör följa den generella regleringen inom ramen för NIS2-direktivet (och CER-direktivet). Detta i syfte att åstadkomma en sammanhängande, överblickbar och tydlig reglering inom säkerhetsområdet. För det fall att bestämmelserna om motståndskraft i Förslaget till DNA kvarstår, är det enligt Stokabs uppfattning nödvändigt att en tydlig samordning med befintlig reglering sker.

Stokab noterar vidare att Förslaget innehåller en bestämmelse (art. 6) om upprättande av en beredskapsplan för digital infrastruktur på EU-nivå i syfte att stärka och samordna beredskapsarbetet. Beredskapsplanen ska tas fram av BEREC och ska bland annat innehålla en övergripande kartläggning av hur unionens digitala nät är uppbyggda och var sårbarheter finns, rekommendationer på åtgärder för att säkra nätverkens resiliens samt metoder för krishantering. I syfte att möjliggöra framtagandet av beredskapsplanen ska detaljerade uppgifter om nationell kritisk infrastruktur samlas in av medlemsstaterna och delas med EU-institutioner. Stokab konstaterar att sådan information sannolikt är mycket känslig och att eventuell informationshämtning och informationsdelning därför måste ske med en hög nivå av säkerhet.

5 Marknader och konkurrens (artiklarna 72-86 i Förslaget)

En väl utbyggd, tillgänglig och framtidssäker digital infrastruktur är en förutsättning för en fungerande marknad för elektronisk kommunikation med effektiv konkurrens, såväl som för att möjliggöra innovation och säkerställa konkurrenskraft. Utmärkande för investeringar i robusta fibernät är att de har en mycket lång investeringshorisont och därför förutsätter regulatorisk förutsebarhet.

Mot denna bakgrund anser Stokab att det är positivt att Förslaget i stort bibehåller den grundläggande strukturen och principerna för konkurrensfrämjande förhandsreglering, vilken baseras på en väl etablerad och strukturerad process för marknadsanalys där konstaterande av marknadsmisslyckande och identifiering av faktiska konkurrensproblem utgör en förutsättning för åläggande av skyldigheter. Sådana skyldigheter måste vara proportionerliga och syfta till att åtgärda det underliggande konkurrensproblemet för att sedan kunna justeras eller avvecklas i takt med att konkurrensen utvecklas.

Stokab anser att det är avgörande för incitamentet att investera att regler avseende skyldighet att ge tillträde till infrastruktur är proportionerliga och inte riskerar att bli mer ingripande än vad som är motiverat utifrån konstaterade konkurrensproblem och en väl underbyggd analys. I detta avseende är utgångspunkten att sådan reglering ska avvecklas i takt med att konkurrensen utvecklas av särskild vikt. Användningen av symmetrisk reglering bör därför, i enlighet med hur Förslaget är utformat, endast användas som ett kompletterande verktyg för att hantera specifika och avgränsade problem, och inte som en ersättning för SMP-processen.

Förslaget till DNA innehåller vidare en reviderad bestämmelse avseende införande, ändring eller upphävande av skyldigheter (art. 77), vilken föreskriver en hierarki avseende de olika skyldigheter som kan åläggas företag med betydande inflytande på marknaden, så kallade SMP-företag. Det tydliggörs att nationella regleringsmyndigheter i första hand ska använda sig av mindre ingripande skyldigheter, såsom transparens och icke-diskriminering, innan mer ingripande skyldigheter får övervägas. Som en följd därav kan skyldigheter i fråga om prissättning enbart aktualiserats i sista hand.

Stokab välkomnar detta tydliggörande då det ökar den regulatoriska förutsebarheten när det gäller åläggandet av skyldigheter. Stokab anser vidare att ett sådant tillvägagångssätt med en stegvis prövning där mer ingripande skyldigheter får införas enbart om mindre ingripande skyldigheter inte har bedömts vara tillräckliga är proportionerligt och i linje med grundprinciperna i den konkurrensfrämjande förhandsregleringen.

Vidare följer av Förslaget (art. 77) att om en skyldighet avseende transparens och icke-diskriminering inte bedöms som tillräcklig och en skyldighet om tillträde bedöms nödvändig, ska nationella regleringsmyndigheter i första hand ålägga tillträde till passivt nät (art. 80) och därefter till harmoniserade tillträdesprodukter (art. 81). Stokab uppfattar artikel 80 i Förslaget avseende tillträde till passivt nät som omfattande såväl tillträde till kanalisation som tillträde till svartfiber. Stokab anser att det är positivt att dessa två typer av tillträden likställs såsom lika effektiva former av tillträden. Detta eftersom tillträde till svartfiber i grunden tillgodoser samma underliggande behov som tillträde till kanalisation. Ett sådant synsätt och tillämpning är särskilt viktig i Sverige där det har utvecklats affärsmodeller som i hög grad separerar den grundläggande infrastrukturen från tjänsterna och där flertalet aktörer tillhandahåller svartfiber. Ett åläggande av tillträdesskyldighet till kanalisation även i fall när tillträde till svartfiber erbjuds, skulle ha negativ inverkan på sådana affärsmodeller och hämma konkurrensen på tjänstenivån. Detta eftersom en av skillnaderna mellan att upplåta kanalisation och svartfiber är att svartfiber i princip kan erbjudas till ett obegränsat antal aktörer över tid, medan en infrastruktur som kanalisation alltid har rent fysiska begränsningar och således endast kan erbjudas till ett fåtal aktörer.

Stokab har svårt att bedöma bestämmelsen i Förslaget avseende harmoniserade tillträdesprodukter (art. 81), eftersom dessa ska definieras av EU-kommissionen genom kommande genomförandeakter. Stokab är dock i grunden positiv till ambitionen att

förenkla tillträde, minska transaktionskostnader och skapa mer enhetliga förutsättningar för tjänsteleverantörer att verka över nationsgränser.

Avslutningsvis önskar Stokab lyfta fram vikten av att Förslaget till DNA fortsatt innehåller en bestämmelse avseende företag som endast bedriver grossistverksamhet (*Eng. wholesale-only undertakings*) (art. 84), vilken, på motsvarande sätt som i Kodexen, föreskriver en lättnad i regleringsbörda för sådana företag för det fall de identifieras som SMP-företag. Skälen till bestämmelsen - att nätägare vars affärsmodell är begränsad till tillhandahållande av grossisttjänster bidrar till skapandet av en välfungerande grossistmarknad, med positiva effekter på konkurrensen och möjligheten till innovationer i samtliga efterföljande led i värdekedjan – är allttjämt relevanta.⁵

Stokab har varit verksamt som ett renodlat grossistföretag i över 30 år och bolagets modell att tillhandahålla enbart svartfiber på lika villkor har skapat betydande samhällsnytta (enligt konservativa uppskattningar till ett värde om minst 16 miljarder kronor⁶) genom att främja konkurrens, innovation och valfrihet. Stokab anser mot den bakgrunden att bestämmelsen om grossistföretag är mycket positiv, då den underlättar för företag som Stokab att även fortsättningsvis kunna verka på marknaden och bidra till samhällsnytta och konkurrens. Detta genom att bestämmelsen skapar förutsebarhet avseende tillträdeslagstiftningen för alla sådana operatörer och deras investerare. Regulatorisk förutsebarhet är särskilt viktigt för grossistföretag, eftersom dessas investeringar utgör investeringar i grundläggande infrastruktur och därmed kräver ett långsiktigt perspektiv. Artikeln är särskilt viktig i Sverige där det finns ett stort antal nätägare som tillämpar affärsmodeller som i hög grad separerar den grundläggande infrastrukturen från tjänsterna och där flertalet aktörer tillhandahåller svartfiber.

⁵ Förslaget, skäl 216.

⁶ Acreo Swedish ICT, Stokab, a socio-economic analysis, 2013