



STORTINGET

Representantforslag 93 S

(2023–2024)

fra stortingsrepresentantene Abid Raja, Ane Breivik, Guri Melby, André N. Skjelstad og Alfred Jens Bjørlo

Dokument 8:93 S (2023–2024)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Abid Raja, Ane Breivik, Guri Melby, André N. Skjelstad og Alfred Jens Bjørlo om en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur

Til Stortinget

Bakgrunn

Den digitale infrastrukturen blir en stadig viktigere del av hverdagen. Bedrifter, borgere, etater og institusjoner er helt avhengig av en velfungerende og robust digital infrastruktur. Dette er en utvikling som vil eskalere i tiden som kommer. Kombinert med utvikling av ny teknologi som kunstig intelligens og kvanteteknologi, vil den digitale infrastrukturen for svært mange være like viktig som infrastruktur knyttet til samferdsel (vei, bane og sjøtransport). Samtidig som betydningen av den digitale infrastrukturen øker, øker også behovet for å sikre infrastrukturen mot ny risiko som følge av ny geopolitisk situasjon og klimaendringer.

Regjeringen har flere ambisiøse målsettinger for digitaliseringen og digital infrastruktur, blant annet:

- Gjøre tilgangen til høykapasitets internett til en rettighet på lik linje med strøm, og sikre at alle husstander der det bor fastboende skal ha tilgang til høyhastighetsbredbånd innen 2025.
- Innføre leveringsplikt for bredbånd i de områder hvor det ikke er grunnlag for kommersiell utbygging.
- Satse på en kraftig forbedring av mobildekningen i hele landet og sikre mobildekning langs hovedferdselsårene både på land og sjø.

- Bygge et nytt nødnett som skal være på plass rundt 2030. Konseptet er valgt; staten skal eie den tekniske plattformen, men dekning og kjernenett skal leveres av kommersielle mobiloperatører.
- Gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor.

I tillegg kommer betydelige ambisjoner på områder som grønn industriutvikling, distriktspolitikk og beredskap som alle er helt avhengig av en oppdatert, sikker og velutbygd digital infrastruktur.

Ettter forslagsstillernes syn er dermed ikke problemet per i dag manglende ambisjoner for digitaliseringen av Norge, men at regjeringen i langt mindre grad ser ut til å ha en plan, strategi eller målbilde for hvordan disse ambisjonene skal nås.

Et særtrekk ved den digitale infrastrukturen er at den i motsetning til for eksempel vei og jernbane i all hovedsak er bygd ut og finansiert av privat kapital, noe som fortsatt vil være tilfelle i fremtiden. Sammen med utilstrekkelige statlige bevilgninger de siste årene til å dekke investeringer i digital infrastruktur som ikke er kommersielt lønnsomme, gjør det at mange av løftene og målene fra regjeringen ikke nødvendigvis vil innfris. Det gjelder eksempelvis målet om 100 Mbit/s-dekning til alle innen 2025, som Stortinget vedtok i 2021.

Forslagsstillerne merker seg at det er meget stor avstand mellom kostnadene myndighetene har lagt til grunn for å nå målet om høyhastighetsnett til alle, og bransjens og kommunesektorens beregninger, samtidig som en definisjon av høyhastighetsnett til 100 Mbit/s neppe er i tråd med det reelle behovet for framtidig kapasitet i et høyhastighetsnett. Det bør under alle omstendigheter sikres et mest mulig omforent og entydig tallgrunnlag i denne forbindelse.

Digital grunnmur i verdensklasse

Norge har en digital grunnmur i verdensklasse, men videreutviklingen og forsterkningen av landets digitale infrastruktur går nå inn i en fase som krever tydeligere politiske prioriteringer og større grad av langsiktighet. I motsetning til annen infrastruktur, så er den digitale infrastrukturen i det alt vesentlige bygget ut og eid av private (og i noen grad kommunale) selskaper.

Samlet sett har utbyggere av mobil- og bredbåndsnett i Norge investert mer enn 11 mrd. kroner hvert år siden 2015.¹ I 2022 ble det investert hele 13,95 mrd. kroner, som tilsvarer om lag 40 prosent av omsetningen i ekom-sektoren. Til sammenligning var statens bidrag over statsbudsjettet i 2022 på 304 mill. kroner.²

Infrastruktur- og teknologikonkurranse mellom tre nasjonale mobiloperatører og en rekke nasjonale, regionale og lokale utbyggere av bredbåndsinfrastruktur har sørget for et vedvarende høyt investeringsnivå i norske ekom-nett, og både bedre tjenester og større valgfrihet for norske kunder.

Prinsippet om mest mulig markedsbasert utbygging bør fortsatt ligge fast, og det er viktig med politiske rammebetingelser som også i årene fremover legger til rette for et høyt investeringsnivå hos de kommersielle nettutbyggerne. Men det er nødvendig å ta ekom-politikken et steg videre, der det utvikles tydeligere gjensidige forventninger mellom statlig ansvar og finansiering, og markedsbasert utbygging. Vedtatte mål om full dekningsgrad knyttet til hastighet på 100 Mbit/s dekningsgrad må oppfylles og suppleres av et nytt langsiktig mål om at tilnærmet alle husholdninger, bedrifter og offentlige kontorer skal ha tilgang til bredbånd/fiber med hastighet på minimum 1 Gbit/s. Norge er et av få land i Europa som ikke har satt et slikt mål.³

Nye utfordringer

Den geopolitiske situasjonen er dramatisk endret som følge av krigen i Ukraina, med et helt annet trusselbilde mot Norges digitale infrastruktur enn for to år siden. Det avanserte cyberangrepet på 12 norske departementer sommeren 2023, er et av mange eksempler som underbygger dette. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sin rapport «Nasjonalt digital risikobilde 2023», som ble lagt fram i oktober 2023, viser at Norge rammes av stadig flere, mer avanserte og mer målrettede cyberangrep. Sektorene høyteknologi, næring og offentlig forvaltning er de mest utsatte sektorene for cyberoperasjoner.

I tillegg eskalerer klimakrisen, og man må forvente mer ekstremvær i tiden fremover enn tidligere antatt.

Ekstremværet «Hans» som rammet store deler av Norge i august 2023, medførte betydelige skader på både analog og digital infrastruktur.

Dette øker den digitale sårbarheten, og tilsier at forsyningsikkerhet i landets digitale infrastruktur nå bør løftes høyere på den politiske agendaen og gis samme politiske oppmerksomhet og prioritet som forsyningsikkerheten for strøm, vann og mat.

Den digitale infrastrukturen griper inn i alle deler av nærings- og samfunnslivet, og den samfunnsmessige verdien av denne infrastrukturen vil øke i årene fremover. Investeringer i forsterket robusthet, utvidet dekning og høyere kapasiteter i landets digitale grunnmur vil derfor gi store positive effekter for samfunnet. Dette gjelder særlig innenfor viktige politikkområder som Norges sikkerhet og beredskap i fred, krise og krig, det grønne skiftet, utviklingen av den datadrevne økonomien, og bosetting og arbeidsplasser i hele landet.

Stort behov for offentlige investeringer

Etter at Meld. St. 28 (2021–2022) «Vår felles digitale grunnmur» ble behandlet i Stortinget våren 2021, jf. Innst. 511 S (2020–2021), har nye analyser synliggjort et stort gap mellom nivået på de siste års statlige bevilgninger til utbygging og forsterkning av ekom-nett, og behovet for offentlige midler for å sikre at landets digitale grunnmur er god nok for å understøtte sentrale samfunns mål. Ulike analyser som bl.a. er bestilt eller utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) indikerer et behov for offentlige bevilgninger på opp mot 20 mrd. kroner fram mot 2030 for å sørge for gigabit-nett til alle landets husstander og bedrifter, oppnåelse av Nkoms målbilder for robuste transmisjonsnett i Norge, tette hull i mobildekningen langs landets riksveier og sikre god mobildekning i alle landets tog tunneler. Det er avgjørende at det sikres et mest mulig omforent og entydig tallgrunnlag i denne forbindelse.

Forslagsstillerne vil understreke at behovet for offentlige midler for å sikre at landets digitale grunnmur er god og fremtidsrettet ikke er en konstant størrelse. Det er ingen målstrek for infrastruktur-investeringer i ekom-nett. Sett i lys av at Stortinget i løpet av de siste 8 årene har bevilget ca. 3,2 mrd. kroner til bredbåndsutbygging i ikke-kommersielle områder og til telesikkerhet og -beredskap, er 20 mrd. kroner de neste 8 årene uansett et svært høyt beløp. Bevilgningen til telesikkerhet og beredskap er på samme nivå i 2023 som det var i 2018, på tross av både økte politiske ambisjoner og mål

1. Svar på spørsmål nr. 128 fra Høyres fraksjon, statsbudsjettet 2024

2. Svar på spørsmål nr. 129 fra Høyres fraksjon, statsbudsjettet 2024

3. Både EU og UK har mål om at alle husholdninger skal ha mulighet til å koble seg på et «gigabit-nettverk» innen 2030. Kilde: EUs bredbåndstrategi.

og et langt større risikobilde både som følge av den geopolitiske situasjonen og klimaendringer.

Samtidig må behovet for offentlige midler sees i sammenheng med den digitale infrastrukturens samfunnsmessige verdi. Rapporten «Samfunnsnyttene av gigabitsamfunnet», som Samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet i 2022, indikerer at en forsering av utbyggings-takten, slik at ambisjonene innfris i 2025 i stedet for i 2035, vil gi en merkest i fastlandsøkonomiens verdiskapning på 75 mrd. kroner i perioden 2021-2030. En slik merkest i verdiskapningen vil langt overstige det offentlige støttebehovet for å oppnå full gigabit-dekning, som Analysys Mason på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet i november 2022 estimerte til om lag 9,8 mrd. kroner. Forslagsstillerne er kjent med at det er ulike syn også på dette anslaget.

Forslagsstillerne viser også til at det i regjerings-plattformen er slått fast at

«Staten må ta et større ansvar for bredbåndsutbygging i områder der det ikke er lønnsomt. Regjeringen mener det er et statlig ansvar at alle i Norge – husstander og bedrifter – har tilgang til høyhastighetsbredbånd.»

Forslagsstillerne understreker imidlertid at fortsatte investeringer i digital infrastruktur vil være et avgjørende bidrag for Norges evne til å takle nye klimautfordringer, økt digitalisering og nye sikkerhetsutfordringer. Norge skal ha en robust digital infrastruktur som sikrer bosetting, næringsutvikling og innovasjon i hele landet.

Det er også viktig med tydelige avklaringer på hvordan «høyhastighetsbredbånd» defineres. Regjeringens definisjon p.t. er 100 Mbit/se. Forslagsstillerne mener dette neppe er et tilstrekkelig ambisjonsnivå, og viser i denne forbindelse til at NHO med flere har foreslått følgende konkrete mål for utbygging av høyhastighetsbredbånd:

- I løpet av 2025 har minimum 98 prosent av norske husholdninger, bedrifter og offentlige kontorer tilgang til bredbånd med hastighet på 1 Gbit/s. Resten av landet skal samtidig ha tilgang til bredbånd med minimum 100 Mbit/s.
- I 2030 har tilnærmet alle husholdninger, bedrifter og offentlige kontorer tilgang til bredbånd med hastighet på minimum 1 Gbit/s.

Det offentliges rolle, ansvar og prioriteringer

I tillegg til økte statlige bevilgninger, blir det i årene fremover viktig med en helhetlig og tverrsektoriell plan for den samlede offentlige virkemiddelbruken, på tvers av sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. En slik plan bør blant annet tydeliggjøre det offentliges roller, ansvar og prioriteringer som henholdsvis:

1. tilrettelegger og planmyndighet for mest mulig kostnadseffektiv markedsbasert utbygging av ekom-nett gjennom gode og forutsigbare rammebetingelser
2. etterspørre av sikker digital infrastruktur gjennom målrettede og koordinerte offentlige innkjøps-/ anbudsprosesser
3. bevilger av offentlige tilskudd til ikke-kommersiell og/eller samfunnsplågt utbygging av ekom-nett.

Den kommersielle utbyggingen av digital infrastruktur er basert på langsiktige planer og strategier. En tilsvarende langsiktighet bør gjenspeiles i ekom-politikken. Forslagsstillerne mener at Stortinget bør mene noe om statlige bevilgninger til videreutvikling og forsterkning av den digitale infrastrukturen over tid, slik det for eksempel gjøres i Nasjonal transportplan, og ikke kun stykkevis og delt gjennom de årlige budsjettprosessene. Det samme gjelder for målsetningene i ekom-politikken, som i dag framstår som kortsiktige.

På samme måte som for langtidspaner innen forsvarssektoren, transportsektoren og energisektoren bør det derfor etableres en strukturert prosess for regelmessig oppfølging og revisjon av delmål, milepæler og tiltak som sikrer at den digitale infrastrukturen videreutvikles og forsterkes i tråd med de langsiktige politiske målbildene. Langtidspanen bør ved hver revisjon også omtale relevante prioriteringer knyttet til digital infrastruktur i planer for andre sektorer enn ekom-sektoren.

Bred politisk enighet og tunge faglige anbefalinger

Stortingsdebatter om ekom-politikken det siste året har vist at det er bred politisk enighet om viktigheten av å sikre at den digitale infrastrukturen er god og fremtidsrettet nok i hele landet, og at det er et sterkt tverrpolitisk engasjement for å videreutvikle og styrke Norges digitale grunnmur.

Behovet for en langtidspan for den digitale infrastrukturen handler ikke om «mer marked» eller «mer statlig styring» i ekom-politikken. Formålet med en langtidspan er heller ikke å endre på grunnprinsippene og hovedlinjene i norsk ekom-politikk som ulike regjeringskonstellasjoner og stortingsflertall har stilt seg bak siden liberaliseringen av telemarkedet på slutten av 1990-tallet, og som har bidratt til at Norge i dag har en digital grunnmur i verdensklasse. Dette handler om at det i årene fremover blir nødvendig med tydeligere politiske prioriteringer og en mer forutsigbar og koordinert offentlig virkemiddelbruk for å sikre at den digitale grunnmuren i Norge videreutvikles og forsterkes på en måte som reflekterer denne infrastrukturens samfunnskritiske rolle og betydning i et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Det siste året er det også publisert to viktige og faglig sterke rapporter som sterkt anbefaler at det utarbeides en slik langtidsplan som forslagsstillerne tar til orde for: Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sin «Sikkerhetsfaglig råd – Et motstandsdyktig Norge» som ble lagt fram i mai 2023, anbefaler at det etableres en langtidsplan for digital infrastruktur.⁴ Totalberedskapskommisjonens rapport, NOU 2023: 17 Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid, som ble lagt fram i juni 2023, anbefaler at det «utarbeides en langtidsplan for nasjonale digitale infrastrukturer med et 10–20 års perspektiv».⁵

Overordnet innhold i en langtidsplan

Forslagsstillerne har ikke alle svar på hvordan en slik langtidsplan skal utformes og hvordan grunnlaget for den best skal utarbeides. Forslagsstillerne vil imidlertid peke på følgende momenter som bør inngå:

- Mer langsiktige mål enn i de tidligere stortingsmeldingene om ekom-politikken.
 - Meld. St. 28 (2020–2021) Vår felles digitale grunnmur inneholdt 2025-mål.
 - En langtidsplan for den digitale infrastrukturen bør ha et 10 års-perspektiv, tilsvarende andre langtidsplaner i sektorer med langsiktige infrastrukturinvesteringer.
- Langsiktige mål for landets digitale grunnmur som fullt ut reflekterer den digitale infrastrukturens kritiske rolle og betydning innen sentrale politikkområder.
 - Dette gjelder særlig Norges sikkerhet og beredskap i fred, krise og krig, det grønne skiftet, utviklingen av den datadrevne økonomien, og bosetting og arbeidsplasser i hele landet.
- En helhetlig beskrivelse og drøftelse av utfordringer og muligheter for å oppnå de langsiktige mål, som blant annet hensyntar at investeringer i forsterket robusthet, utvidet dekning og høyere kapasiteter i landets digitale grunnmur, kan gi store positive effekter for samfunnet, selv om de isolert sett ikke nødvendigvis er kommersielt lønnsomme for den enkelte nettutbygger. Dessuten vil noen av de langsiktige målene være sektoroverskridende.
 - Derfor vil det i større grad enn frem til nå være nødvendig med koordinert og forutsigbar offentlig virkemiddelbruk på tvers av sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. En slik plan må også se Norges digitale infrastruktur i et mer helhetlig nordisk eller skandinavisk perspektiv innen politikkområder som sikkerhet og beredskap og det grønne skiftet, hvor det vil være naturlig med mer koordinering på tvers av landegrensene.

- Konkrete delmål og forpliktende milepæler på veien mot måloppnåelse for hvert av de langsiktige målene, som følges opp i form av rapportering til Stortinget gjennom årlige budsjettprosesser og revisjon av langtidsplanen hvert fjerde år.
- Tydelige politiske prioriteringer og målrettede offentlige tiltak for å sikre at langsiktige målbilder og delmål/milepæler nås.
 - Det betyr eksempelvis at offentlige tilskudd til videreutvikling og forsterkning av den digitale infrastrukturen må tilpasses til at de markedsbaserte investeringene ikke vil være tilstrekkelige for å nå ett eller flere av de langsiktige målene eller de tilhørende delmålene/milepælene.

Regjeringens varslede digitaliseringsstrategi

Regjeringen har varslet en egen digitaliseringsstrategi som etter planen skal legges fram i løpet av våren 2024. En digitaliseringsstrategi er helt sikkert et utmerket dokument for regjeringens ambisjoner på digitaliseringsområdet, men vil på ingen måte kunne sidestilles med eller dekke behovet for en langtidsplan.

For det første er en strategi ikke et dokument som behandles eller forankres i Stortinget, det er regjeringens interne arbeidsdokument. For det andre er en strategi lite forpliktende når det gjelder politiske og økonomiske prioriteringer.

En digitaliseringsstrategi kan imidlertid være et dokument hvor regjeringen varsler ulike initiativ, f.eks. at regjeringen vil ta initiativ til å igangsette arbeid med en langtidsplan for den digitale infrastrukturen i Norge.

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at tiden nå er inne for å utarbeide en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur med forankring i Stortinget for å gi et felles politisk fundament for å realisere politiske mål, og nødvendig oppgradering og utvikling av den digitale infrastrukturen. Hvordan en slik langtidsplan skal utformes og hvordan grunnlaget for utarbeidelsen av den skal være, bør skje i dialog mellom regjeringen, Stortinget, eiere av infrastruktur og relevante myndigheter som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Digitaliseringsdirektoratet og andre.

4. Kap. 10 Anbefalinger, Cybersikkerhet, side 56

5. Kap. 20.5 Anbefalinger, Digital sikkerhet, side 312

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

1. Stortinget ber regjeringen snarest starte arbeidet med en langtidsplan for den digitale infrastrukturen, etter modell fra tilsvarende planer fra f.eks. samferdsel, forsvar eller forskning. Planen bør inne-

holde langsiktige mål for utbygging og utvikling av den digitale infrastrukturen, tydelige politiske prioriteringer og målrettede offentlige virkemidler for å sikre at langsiktige mål og delmål/milepæler nås.

2. Stortinget ber regjeringen orientere om framdrift i arbeidet med langtidsplanen for digital infrastruktur i forbindelse med framlegging av statsbudsjettet for 2025.

27. februar 2024

Abid Raja

Ane Breivik

Guri Melby

André N. Skjelstad

Alfred Jens Bjørlo

