



Innst. 119 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:20 S (2011–2012)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Åshild Karoline Haugland, Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen og Arne Sortevik om et nasjonalt bredbåndsløft

Til Stortinget

Sammendrag

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen i løpet av 2012 legge frem en finansieringsløsning for å gjennomføre et nasjonalt bredbåndsløft med målsetting om høyhastighetsbredbånd i hele Norge.
2. Stortinget ber regjeringen legge frem en handlingsplan for å forenkle regelverket slik at utbyggingen av bredbånd ikke blir unødig dyrt.
3. Stortinget ber regjeringen utrede hvorvidt det på sikt vil være formålstjenlig å åpne de lukkede aksessnettene innenfor bredbånd for konkurranse.»

For nærmere begrunnelse for forslaget vises til dokumentet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Marit Bjørnflaten, Susanne Bratli, Freddy de Ruiten, Gorm Kjernli, Magne Rommetveit og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg

Godskesen, Bård Hoksrud og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Lars Myraune og Ingjerd Shou, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Knut Arild Hareide, viser til vedlagte uttalelse, datert 25. november 2011 fra Samferdselsdepartementet v/statsråden i saken og hvor forslaget del 1 er besvart av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet v/statsråden.

Finansieringsløsning for nasjonalt bredbåndsløft

Komiteen vil understreke at et moderne bredbåndnett er en forutsetning for et variert næringsliv og bosetting i hele landet. Bredbåndstilgang er i mange tilfeller avgjørende for hvor unge mennesker vil bosette seg, og det er i likhet med annen infrastruktur en klar sammenheng mellom bredbåndsutbygging, næringsutvikling og økonomisk vekst. Når det gjelder befolkningens bruk av bredbånd og tilbud om bredbånd på de lavere hastigheter, er Norge langt fremme i de fleste offisielle internasjonale undersøkelser. Utviklingen på dette området går imidlertid svært raskt.

Komiteen merker seg at mange land har satt konkrete mål for hvilken bredbåndskapasitet innbyggerne og næringsliv skal ha tilgang til. Komiteen viser til uttalelse fra Forbruker-, administrasjons- og kirkedepartementet v/statsråden hvor det understrekes at hovedtilnærmingen i bredbåndspolitikken i Norge de siste 10 årene har vært en markedsbasert og teknologinøytral strategi, hvor hovedvekten av tilbudet er basert på markedsmessige vilkår, men er supplert med offentlig støtte. Slik støtte er gitt over både Forbruker-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementets budsjetter

i de senere årene. Komiteen stiller seg bak en slik strategi.

Komiteen understreker at et viktig element i den offentlige støtten kom under Høykom-programmet som ble etablert i 1999. Dette var en tilskuddsordning for å stimulere utviklingen av nettverksbaserte brukertjenester fra det offentlige og samtidig øke markedsgrunnlaget for tilbud av bredbåndskommunikasjon. Dette programmet ble avvirket i 2008. Under tilskuddsordningen ble det også gitt midler til utbygging av bredbånd i områder i landet der kommersielle aktører ikke fant det økonomisk regningsvarende å etablere seg. Under dette programmet ble det bevilget drøyt 770 mill. kroner i perioden 1999–2008.

Komiteen mener at bredbåndsutbygging er noe av det viktigste som gjøres for at vi skal kunne ha et variert næringsliv og bosetting i hele landet. Dekningsgraden for bredbånd med hastigheter som departementet har lagt til grunn for definisjonen «bredbånd», er i dag tilnærmet 100 pst. Denne definisjonen ble satt i St.meld. nr. 49 (2002–2003). Komiteen påpeker at mye har skjedd siden denne stortingsmeldingen ble lagt frem, og at 640/128 kbit/s ikke lenger kan betraktes som fullverdig bredbånd. Både i EU og i våre naboland Sverige og Finland foreligger det klare planer om en storstilt utbygging av høyhastighetsbredband til innbyggerne. Komiteen mener det haster med å ta et offensivt skritt på dette området slik at Norge ikke blir liggende etter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at hovedformålet med offentlige tilskudd først og fremst er å sikre et tilbud om bredbånd til hele landet. Bruken av offentlige tilskudd må imidlertid vurderes med omhu. Hvis man går inn med offentlige tilskudd for tidlig, kan man risikere å gi støtte til områder som ellers ville fått dekning på kommersielt grunnlag senere gjennom bedre teknologi eller nye forretningsmodeller for utbygging.

Et annet flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil vise til at når det gjelder bredbånd med hastigheter som i dag etterspørres i nærings sammenheng, og etter hvert også i private hjem er, er det for det første store forskjeller mellom landsdelene i Norge, og internasjonalt kommer vi langt nede på statistikken.

Dette flertallet mener at Norge også bør ha konkrete målsettinger når det gjelder bredbånd.

Dette flertallet merker seg at det i de senere årene også er bevilget midler til bredbåndsmål over Forbruker-, administrasjons- og kirkedeparte-

mentets og Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, men at Norge på tross av dette sakker akterut i utbyggingen av raskt bredbånd sammenliknet med mange andre land.

Dette flertallet mener derfor det nå er viktig at det utarbeides en finansieringsløsning for å gjennomføre et nasjonalt bredbåndsløft.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at den siste dekningskartleggingen (Nexia 2011) viser at deknningen på landsbasis har økt kraftig for høyere kapasiteter fra 2010 til 2011. Dekningen for 25 Mbit/s har økt fra 55 pst. til 67 pst., mens deknningen for 50 Mbit/s har økt fra 19 pst. til 41 pst.

Disse medlemmer viser til at det i perioden 2006 til 2011 er bevilget rundt en milliard kroner til bredbåndsmål over Forbruker-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementets budsjetter. De statlige bevilgningene har sammen med lokale midler bidratt til at svært mange innbyggere har fått et bredbåndstilbud. Kommunal- og regionaldepartementet bevilget i mars i år 128 mill. kroner til fylkeskommunene, mens Forbruker-, administrasjons- og kirkedepartementet nylig etablerte en støtteordning for bredbånd med ramme på 15 mill. kroner som administreres av Forskningsrådet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Fremskrittspartiets representantforslag Dokument 8:20 S (2011–2012) om et nasjonalt bredbåndsløft, og vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i løpet av 2012 legge frem en finansieringsløsning for å gjennomføre et nasjonalt bredbåndsløft med målsetting om høyhastighetsbredbånd i hele Norge.»

Handlingsplan for å forenkle regelverk

Komiteen bemerker at utbygging av fiberbredbånd i Norge er krevende og kostbart. Det er derfor svært viktig at forholdene legges mest mulig til rette og at en har like regler i hele landet.

Komiteen tar til orde for at det er behov for en gjennomgang av alle nasjonale og lokale regler som gjør videre utbygging av IKT-infrastruktur vanskelig og kostbart. Komiteen bemerker at det i den senere tid er utviklet teknikker for legging av fiberkabel som vil være langt billigere enn tradisjonell graving, men at dette enda ikke er en godkjent metode.

Komiteen merker seg at utkast til forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg som er til

behandling i Samferdselsdepartementet i noen tilfelle vil øke kostnadene for graving og framføring av kabel med flere hundre prosent.

Komiteen stiller seg derfor bak det initiativet som Samferdselsdepartementet har tatt overfor Miljødepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet med tanke på å få til en mer enhetlig behandling av gravesøknader, planarbeid og samordning av infrastruktur i og langs veg.

Komiteen vil understreke at mange utbyggingsprosjekter er utsatt i påvente av en slik forskrift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, ber departementet om å gi forskriftsarbeidet prioritet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at Samferdselsdepartementet har valgt å få en ekstern part til å vurdere Statens vegvesens og ledningsbransjens ulike forslag til krav til overdekning og at dette arbeidet skal være slutført i midten av mars 2012. Disse medlemmer forventer at forskriften blir fastsatt kort tid etter dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter at en uavhengig og ekstern part skal vurdere Statens vegvesens og ledningsbransjens ulike krav til overdekning, og ser frem til resultatet av dette i mars 2012. Disse medlemmer mener at det er viktig at ledningsbransjens syn tillegges tilstrekkelig vekt, med tanke på viktigheten av tilstrekkelig bredbåndsutbygging. Disse medlemmer mener videre at det er et betydelig behov for en handlingsplan for å forenkle regelverket slik at utbyggingen av bredbånd ikke blir unødig dyrt.

Disse medlemmer foreslår:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en handlingsplan for å forenkle regelverket slik at utbyggingen av bredbånd ikke blir unødig dyrt.»

Aksessnett – konkurranse

Komiteen vil peke på at det i Norge er bygget ut både åpne og lukkede nett. Det er både fordeler og ulemper med de lukkede aksessnettene for bredbånd.

Komiteen mener det bør vurderes hvorvidt aksessnettene for bredbånd i større grad bør åpnes for konkurranse.

Komiteen merker seg at departementet på sikt vil vurdere regulatoriske tiltak dersom prinsippene ikke følges opp av markedet på en tilfredsstillende måte. Komiteen stiller seg bak denne vurderingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Post- og teletilsynet gjennom såkalte SMP-analyser nå gjennomfører en ny vurdering av markedene for bredbåndsaksess, der det blant annet skal vurderes om det er formålstjenlig å gjøre tilgangsreguleringen av Telenors kobberaksessnett teknologinøytral slik at den utvides til også å omfatte fibernett og kabel TV-nett. Disse medlemmer mener dermed at delforslag 3 i Dokument 8:20 S (2011–2012) allerede er ivarettatt, og vil derfor ikke fremme dette forslag på nytt i innstillingen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i løpet av 2012 legge frem en finansieringsløsning for å gjennomføre et nasjonalt bredbåndsløft med målsetting om høyhastighetsbredbånd i hele Norge.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem en handlingsplan for å forenkle regelverket slik at utbyggingen av bredbånd ikke blir unødig dyrt.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen viser til merknadene og representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:20 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Åshild Karoline Haugland, Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen og Arne Sortevik om et nasjonalt bredbåndsløft – vedlegges protokollen.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 8. desember 2011

Knut Arild Hareide

leder

Lars Myraune

ordfører

Vedlegg**Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen, datert 25. november 2011****Dokument 8:20 S - (2011-2012) representantforslag fra stortingsrepresentantene Å. K. Haugland, B. Hoksrud, J-H Fredriksen og A. Sortevik om et nasjonalt bredbåndsløft**

Jeg viser til brev fra Transport- og kommunikasjonskomiteen av 16. november 2011 vedlagt representantforslag fra stortingsrepresentantene Åshild Karoline Haugland, Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen og Arne Sortevik. Komiteen har bedt Samferdselsdepartementet om en uttalelse.

Bredbåndspolitikken omfatter flere politikkområder. Forslaget og bakgrunnsbeskrivelsen berører særlig Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Samferdselsdepartementet. Denne uttalelsen er derfor utarbeidet i nært samarbeid mellom FAD og SD, der fornyingsministeren kommenterer forslaget del 1 og samferdselsministeren kommenterer del 2 og 3.

Til forslag del 1:

”Stortinget ber regjeringen i løpet av 2012 legge frem en finansieringsløsning for å gjennomføre et nasjonalt bredbåndsløft med målsetting om høyhastighetsbredbånd i hele Norge.”

Innledningsvis vil fornyingsministeren vise til sitt skriftlige svar til representantforslag Dokument 8:71 S (2010-2011) fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godsken, Arne Sortevik og Harald T. Nesvik om høyhastighetsbredbånd i hele Norge, som delvis omhandler samme problemstillinger som det forslaget som nå er fremmet.

Regjeringens målsetning for bredbåndsutviklingen fremgår av Soria Moria II:

”Regjeringa vil [...] fortsette arbeidet for å tilrettelegge for bredbånd med tilstrekkelig kapasitet til å møte fremtidige behov innen skole, helse, næringsliv og husholdninger i hele landet.”

Hovedtilnærmingen i bredbåndspolitikken i Norge har de siste 10 årene vært en markedsbasert og teknologinøytral strategi, hvor hovedvekten av tilbudet er basert på markedsmessige vilkår, men med supplerende offentlig støtte.

Både når det gjelder befolkningens bruk av bredbånd og tilbud om bredbånd, er Norge langt fremme i de fleste offisielle internasjonale undersøkelser (OECD, EU). En svært høy andel av befolkningen

bruker internett daglig eller nesten daglig, og i internasjonal sammenheng har vi god dekning av bredbånd med høy hastighet. Vi må også ta med oss at tilbudet ligger et godt stykke foran etterspørselen. Mens rundt 7 av 10 husstander kan få bredbånd med 25 Mbit/s eller mer, er det trolig ikke mer enn 1 av 10 hussander som abonnerer på slike hastigheter. Jeg mener derfor at Regjeringens bredbåndspolitik til nå må sies å ha vært vellykket. Samtidig har vi en løpende utfordring med å bidra til at bredbåndtilbudet møter kapasitetsbehovet i alle deler av landet i tiden framover.

Den videre utbyggingen av bredt bredbånd i Norge pågår for fullt og det viktigste myndighetene kan gjøre i denne fasen er å legge til rette for den markedsbaserte utbyggingen. Dette skjer gjennom en god forvaltning av regelverket for elektronisk kommunikasjon og ved å legge til rette for mest mulig kostnadseffektiv kommersiell utbygging, blant annet ved å fremme et balansert og formålstjenlig rammeverk for fremføringsveier for elektronisk kommunikasjon.

Regjeringen har til nå ikke valgt å sette konkrete mål for hvilken kapasitet innbyggere og næringsliv skal ha tilgang til. Om det skal settes et mål for en bestemt hastighet til alle innen et gitt tidspunkt må vurderes nøye ut fra fremtidige behov og teknologiske muligheter. Et konkret mål kan legge til rette for en helhetlig innsats av de ulike aktører (både offentlige og private) samt gi bedre grunnlag for å vurdere om målet faktisk nås. Samtidig vil hva som anses som tilstrekkelig bredbånd, endre seg relativt raskt over tid, og behovene om for eksempel fem år er vanskelig å forutse.

Bredbåndspolitikken er i stor grad basert på at tilbyderne vurderer behov og kostnader og sørger for en størst mulig dekning basert på kommersielle vurderinger. I noen områder er det imidlertid ikke kommersielt grunnlag for å bygge ut bredbånd. I disse områdene er det gitt statlige tilskudd for å legge til rette for tilgang til bredbånd. I perioden 2006 til 2011 er det bevilget rundt en milliard kroner til bredbåndsmål over FADs og KRDs budsjetter. De statlige bevilgningene har sammen med lokale midler bidratt til at svært mange innbyggere har fått et bredbåndstilbud. KRD bevilget i mars i år 128 mill. kr. til fylkeskommunene, mens FAD nylig etablerte en støtteordning for bredbånd med ramme på 15 mill. kroner som administreres av Forskningsrådet.

I de mer sentrale strøkene er det vår vurdering at markedet fungerer, og at det er kommersielt grunnlag for etablering av bredbåndstilbud med tilstrekkelig kapasitet til å møte fremtidige behov. Hovedformålet med offentlige tilskudd er derfor først og fremst å sikre et tilbud om bredbånd til hele landet. Bruken av offentlige tilskudd må imidlertid vurderes med omhu. Hvis man går inn med offentlige tilskudd for tidlig, kan man risikere å gi støtte til områder som ellers ville fått dekning på kommersielt grunnlag senere gjennom bedre teknologi eller nye forretningsmodeller for utbygging. Man risikerer også å fortrenge private investeringer, ved at kommersielle aktører utsetter planlagt utbygging i påvente av statlige midler.

Samtidig vil det åpenbart være behov offentlige tilskudd til bredbåndsutbygging også i fremtiden dersom vi skal unngå for store geografiske skiller i bredbåndstilbudet. Vi vil derfor fortløpende vurdere behovene for slike tilskudd.

Til forslaget del 2:

”Stortinget ber regjeringen i løpet av 2012 legge frem en handlingsplan for å forenkle regelverket slik at utbyggingen av bredbånd ikke blir unødig dyrt.

Utbygging av moderne bredbåndsløsninger krever ofte at det strekkes nye kabler frem til koblingsbokser, mobilmaster og husstander over hele landet. Som representantene påpeker krever dette ofte at en legger kabler i og langs vegnettet. Det er to viktige hensyn å ivareta når det skal graves i vegen, og samferdselsministeren skal ivareta både vegen og bredbåndsutbyggingen. Det innebærer å opprettholde en god trafikkavvikling, ivareta trafiksikkerheten og sikre en god standard på vegen under og etter gravearbeidene, samtidig som en også legger best mulig til rette for at bredbåndsutbyggerne skal kunne bruke vegene til å bygge ut raskt og på en kostnadseffektiv måte.

Utkast til forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg er til behandling i Samferdselsdepartementet. Virkeområdet er hele det offentlige vegnettet. Slik utkastet lyder nå er det innarbeidet flytteplikt i tråd med rettspraksis, mens betaling for å legge ledninger langs veg, etter egen kostnadsmodell, er i motsetning til høringsutkastet ikke med i dagens forslag. Vegmyndigheten kan i forbindelse med tillatelse til ledningseier kreve at det legges ekstra trekkør.

I en veileder til forskriften er det bl.a. foreslått tekniske bestemmelser, herunder krav til graveedybde. Virkeområdet for veilederen er avgrenset til riksvegnettet. Høringen har avdekket at veieier og ledningsaktørene har ulik tilnærming til krav til gra-

vedybdde. Jeg har stor forståelse for både de vegfaglige argumentene og argumentene til bredbåndsutbyggere og andre aktører som bruker vegene til fremføring av infrastruktur og tjenester. Departementet har derfor valgt å gå ut med en kunngjøring for å få en uavhengig ekstern part til å vurdere Statens vegvesens og ledningsbransjens ulike forslag til krav til overdekning. Dette arbeidet skal være slutført i midten av mars 2012.

Som representantene nevner, er det store forskjeller på hvordan samordningen av gravearbeid utføres i de ulike kommunene og fylkeskommunene, hvilke tekniske krav som stilles til arbeidet og dermed hvilke kostnader som må dekkes inn. Noen kommuner har god oversikt og legger godt til rette, mens andre kommuner ikke har den samme kontrollen. Selve forskriften vil som nevnt gjelde for hele det offentlige vegnettet. Jeg mener imidlertid at de ulike vegmyndighetene må kunne utarbeide veiledere med tekniske krav til eget vegnett.

Samferdselsdepartementet samarbeider med Miljødepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet med tanke på å få til en mer enhetlig behandling av gravesøknader, planarbeid og samordning av infrastruktur i og lang veg. Dette er forhold som ledningsforskriften ikke løser.

Til forslaget del 3:

”Stortinget ber regjeringen utrede hvorvidt det på sikt vil være formålstjenelig å åpne de lukkede aksessnettene innenfor bredbånd for konkurranse”.

Samferdselsdepartementet antar at representantene her sikter til debattene rundt begreper som ”åpne nett”, ”nettnøytralitet” og ”pakker med telefoni, TV og internetttilgang (triple-play)” og problemene som kan oppstå der sluttbrukerne opplever en binding mellom infrastruktur og innholdstjenester. Dette er viktige tema som debatteres livlig i bransjen her i Norge og i EU. Europaparlamentet vedtok en resolusjon om nettnøytralitet senest 17. november.

Det er viktig å skille mellom innholdstjenester som er en del av tilbudet fra infrastrukturleverandøren og muligheten for å hente ned innhold eller tjenester etter eget ønske over internett. I dag benytter utbyggerne av bredbåndsinfrastruktur ulike forretningsmodeller. Noen selger infrastrukturen sammen med pakker med både internetttilgang, TV-tjenester og telefoni, mens andre selger infrastruktur for elektronisk kommunikasjon der sluttbruker selv velger hvilken TV-tilbyder og telefonitilbyder en ønsker å kjøpe tjenester fra. I dagens bredbåndsmarked er det viktig at myndighetene legger til rette for at tilbyderne selv kan utvikle gode forretningsmodeller som brukerne vil ha og som fremmer utbygging av raskt bredbånd, samtidig som myndighetene er på vakt slik

at det ikke oppstår markedsproblemer eller innlåsing av brukerne på sikt.

Post- og teletilsynet og norske bredbåndstilbydere har sammen gjort et godt arbeid med å utforme prinsipper om nettnøytralitet. Arbeidet har fått stor oppmerksomhet internasjonalt og flere andre land gjør nå det samme. Et viktig prinsipp er at brukerne skal kunne hente ned innhold og tjenester over internett etter eget valg. Det innebærer for eksempel at en

tilbyder som leverer TV og telefoni som en del av sin pakke, ikke skal stenge for konkurrerende TV og telefonitjenester. Vi mener at prinsippene om nettnøytralitet er en god løsning som både legger til rette for konkurrerende forretningsmodeller og sikrer valgfrihet for brukerne. Jeg vil på sikt vurdere regulatoriske tiltak dersom prinsippene ikke følges opp av markedet på en tilfredsstillende måte.

