



STORTINGET

Innst. 297 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:93 S (2023–2024)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om 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

I dokumentet fremmes følgende forslag:

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

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tone E. Berge Hansen, Tom Einar

Karlsen og Marte Mjøs Persen, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Trond Helleland og Erlend Larsen, fra Senterpartiet, lederen Sigbjørn Gjelsvik, Geir Adelsten Iversen og Geir Inge Lien, fra Fremskrittspartiet, Morten Stordalen og Frank Edvard Sve, fra Sosialistisk Venstreparti, Mona Fagerås, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til Representantforslag 8:93 S (2023–2024) fra stortingsrepresentantene Abid Raja, Ane Breivik, Guri Melby, André N. Skjelstad og Alfred Jens Bjørlo om en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur. Videre viser komiteen til statsråden sitt svarbrev, datert 18. mars 2024. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen merker seg at det er kommet inn åtte høringsinnspill. Samtlige høringsinnspill er fra markedsaktører innen digitale bransjer eller interesseorganisasjoner for disse. Innspillene er faglig relevante og peker på en rekke interessante problemstillinger, muligheter, synergier og sammenhenger mellom digital infrastruktur og øvrig samfunnsutvikling på bred front.

Komiteen viser til statsrådets brev av 18. mars og merker seg at det synes å være bred enighet om den digitale infrastrukturens avgjørende betydning for flere politikkområder.

Videre synes både forslagsstillerne, statsråden og flere av høringspartene å være enige både om virkelighetsbeskrivelse, hovedlinjene for IT- og ekompolitikken og at sektoren skal utvikles videre med en markedsbasert og teknologinøytral tilnærming.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, er i likhet med forslagsstillerne av den oppfatning at den digitale infrastrukturen er samfunnskritisk infrastruktur

som må utvikles i et tempo og omfang som møter samfunnets behov, samt at det må tas nødvendig hensyn til sikkerhet og beredskap både for den enkelte bruker og for samfunnet som helhet.

Fler tall et viser til statsrådets beskrivelser og vurderinger av tidligere forsøk på å tallfeste behov og hastighetsmål for bredbånd i et lengre tidsperspektiv, og hvordan den faktiske utviklingen senere har løpt fra målene.

Videre vises til at det allerede i løpet av de nærmeste årene ligger an til at man når målbildet i en av rapportene som forslaget bygger på.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet merker seg at regjeringen har startet arbeidet med en ny nasjonal digitaliseringsstrategi, samt at det er fremmet et omfattende lovforslag i Prop. 93 LS (2023–2024) som er tenkt å erstatte gjeldende lov om elektronisk kommunikasjon.

Disse medlemmer mener at det vil være mer naturlig å komme tilbake til spørsmålet om en eventuell langtidspan for digital infrastruktur etter at regjeringen har behandlet ny nasjonal digitaliseringsstrategi, og etter at Stortinget har behandlet forslag til ny ekomlov.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet støtter forslagsstillernes intensjon om å sikre hele befolkningen tilgang til høyhastighetsbredbånd. Det offentliges rolle er imidlertid langt mer beskjeden for digital infrastruktur enn i forsvars- og veisektoren. Utbygging gjøres i første rekke av privat sektor på kommersielt grunnlag. Det offentliges rolle er i større grad å sørge for infrastruktur der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. Disse medlemmer mener at en slik langtidspan kan virke byråkratiserende i en sektor som skal baseres på markedsbasert utbygging og konkurranse.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest starte arbeidet med en langtidspan for den digitale infrastrukturen, etter modell fra tilsvarende planer fra f.eks. samferdsel, forsvar eller forskning. Planen bør inneholde 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.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter Venstres forslag om en langtidspan for digital infrastruktur. Dette medlem mener en slik plan kan være et godt verktøy for å legge rammer for

det digitale markedet, som ikke kun bør utvikle seg på markedets premisser. Til tross for at feltet er i konstant utvikling, er klare rammer viktige.

Dette medlem mener Venstres forslag i hovedsak tar for seg telekommunikasjon, radionett og kabler, og ikke digital infrastruktur som helhet. En plan for å nå tidligere satte mål for telekommunikasjon kan være hensiktsmessig. Men dette medlem mener en langtidspan må ta for seg alle deler av den digitale infrastrukturen, også programvarer (innhenting av data) og datalagring (datasentre, skyer osv.). En plan som tar for seg utviklingen av den digitale infrastrukturen i sin helhet, må først definere klare mål som skal ligge til grunn i alle digitaliseringsprosesser.

Dette medlem mener viktige mål i digitaliseringspolitikken er å sikre Norges digitale selvstendighet, bidra til å skape kontroll og regulering i landets digitale marked, og å opprettholde våre demokratiske verdier og befolkningsrettigheter. Dette bør være grunnlaget for en slik langtidspan.

Komiteens medlem fra Venstre viser til argumentasjon for og forslag om å starte arbeidet med en langtidspan for den digitale infrastrukturen slik det framgår i Representantforslag 93 S (2023–2024) fra representanter fra Venstre.

Dette medlem viser til at Norge har en digital grunnmur av høy kvalitet, og at politikken basert på en markedsmessig utbygging, med en begrenset offentlig støtte, så langt har fungert godt. Det bør imidlertid ikke være en sovepute for at en slik politikk uten videre er riktig for fremtiden. Politikken bør fortsatt være basert på en markedsmessig utbygging, men det er behov for at det offentliges rolle tydeliggjøres og at Stortinget legger overordnede målsettinger og planer for den videre utbygging og drift av vår felles digitale infrastruktur. Dette gjelder ikke minst knyttet til telesikkerhet og beredskap, som etter dette medlems syn ikke er et markedsmessig forhold, men et politisk ansvar.

Dette medlem vil understreke at behovet for offentlige midler for å sikre at landets digitale grunnmur er god og framtidsrettet, ikke er en konstant størrelse. Det er ingen målstrek for infrastrukturinvesteringer i ekomnett. Bevilgningen til telesikkerhet og beredskap er f.eks. på samme nivå i 2023 som den var i 2018, på tross av både økte politiske ambisjoner og mål og et langt større risikobilde både som følge av den geopolitiske situasjonen og klimaendringer.

Slik blant annet Fiberforeningen påpeker i sitt høringssvar, må den geopolitiske situasjonen, samt vedvarende, ekspanderende og uforutsigbar trusseldynamikk i cyberspace, ses opp mot den gjennomgripende digitaliseringen samfunnet gjennomgår, og de tallrike avhengighetene og sårbarhetene dette skaper. I tillegg kommer nye utfordringer som følge av klimaendringer og

mer ekstremvær. Dette alene understreker behovet for en overordnet og strategisk plan.

Dette medlem vil peke på at behovet for en langtidsplan for den digitale infrastrukturen ikke handler om «mer marked» eller «mer statlig styring» i ekom-politikken. Formålet med en langtidsplan 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. Det 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.

Dette medlem viser videre til at det i det siste året også er 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 rapport Sikkerhetsfaglig råd – Et motstandsdyktig Norge, som ble lagt fram i mai 2023, anbefaler at det etableres en langtidsplan for digital infrastruktur. 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».

Dette medlem finner det påfallende at regjeringen i bl.a. Meld. St. 11 (2023–2024) Strategi for auka sjølvforsyning så sterkt legger Totalberedskapskommisjonens anbefalinger til grunn for sine forslag og politikk, mens dette åpenbart ikke vektlegges noen betydning når det gjelder den digitale infrastrukturen.

Dette medlem er enig med statsråden i at politikken knyttet til digital infrastruktur bør være fleksibel og holdes på et overordnet nivå. Dette er imidlertid ikke i strid med å starte arbeidet med en langtidsplan for den digitale infrastrukturen som inneholder noen overordnede målsettinger, og en plan for å nå disse målene, i tillegg til å avklare rollefordelingen mellom det offentlige og private utbyggere og tilbydere.

Dette medlem viser i den sammenheng til at det nettopp er de private tilbyderne og utbyggerne av digital infrastruktur som støtter opp om en slik plan, jf. den skriftlige høringen som er gjennomført i forbindelse med komiteens behandling.

Dette medlem mener at det er utmerket at regjeringen arbeider med en digitaliseringsstrategi, men at det på ingen måte kan 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.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

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 inneholde 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.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:93 S (2023–2024) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Abid Raja, Ane Brei-
vik, Guri Melby, André N. Skjelstad og Alfred Jens Bjørlo om en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur – vedtas ikke.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 7. mai 2024

Sigbjørn Gjelsvik

leder

Tom Einar Karlsen

ordfører



DET KONGELIGE DIGITALISERINGS-
OG FORVALTNINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

24/1358-2

18. mars 2024

Dokument 8:93 S (2023-2024) om en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur

Jeg viser til brev av 29. februar 2024 hvor transport- og kommunikasjonskomiteen ber om departementets vurdering av representantforslag om en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur.

Innledningsvis vil jeg si at jeg er helt enig med forslagsstillerne i at den digitale infrastrukturen blir en stadig viktigere del av hverdagen og at innbyggere, virksomheter, institusjoner og etater i dag er helt avhengig av en robust digital infrastruktur. Jeg mener også at beskrivelsene av status og utfordringer i dokumentet i store trekk gir en god sammenfatning av bakgrunnen for de viktigste av regjeringens prioriteringer på området.

Digital infrastruktur som datasentre, mobil- og bredbåndsnett (elektroniske kommunikasjonsnett) leverer grunnleggende tjenester og er en forutsetning for videre digitalisering av samfunnet. En sikker og fremtidsrettet digital infrastruktur i hele landet er viktig for sikkerhet og beredskap, bosetting, arbeidsplasser og det grønne skiftet. Den økte betydningen av denne infrastrukturen gjør det nødvendig å arbeide kontinuerlig for at den blir forbedret, spesielt når det gjelder dekning, kapasitet, sikkerhet og beredskap. Den digitale infrastrukturen understøtter tilnærmet alle kritiske samfunnsfunksjoner, den er viktig i hele krisespennet og den skal virke i fred, krise og krig. Utbyggingen og forsterkingen av den digitale infrastrukturen må gjenspeile samfunnets avhengighet til denne infrastrukturen og risiko- og trusselbildet.

Hovedlinjene i politikken for elektronisk kommunikasjon (ekom) har ligget fast i flere tiår. Regjeringen vil videreføre en markedsbasert og teknologinøytral politikk. Det skal fortsatt legges til rette for konkurranse og markedsbasert utbygging av mobil- og bredbåndsnett,

blant annet gjennom effektiv sektorregulering og frekvensforvaltning, og det skal fortsatt gjennomføres målrettede statlige tiltak i områder hvor det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. Det er markedsaktørene som investerer og bygger ut digital infrastruktur og som selv står for teknologiske, sikkerhetsrelaterte og markedsmessige valg, innenfor rammene i ekomloven, sikkerhetsloven og annet regelverk.

Jeg vil i det følgende knytte noen kommentarer og vurderinger til deler av representantforslaget. Som grunnlag for vurderingene har departementet innhentet synspunkter fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Som det pekes på i forslaget, har Norge i dag en digital grunnmur i verdensklasse. Den anslåtte dekningen for høyhastighetsbredbånd (minimum 100 Mbit/s nedlastningshastighet) har gått opp fra 90,4 prosent av husstandene i 2021 til 96,6 prosent i 2023. Også for bredbånd med nedlastningshastighet på 1 Gbit/s eller mer, har utviklingen vært svært gledelig. For denne hastigheten har nå over 95 prosent av husstandene et slikt tilbud. Som det vises til i forslaget, har private aktører investert over 11 milliarder kroner hvert år siden 2015, og nivået har steget de siste par årene. I 2022 ble det investert nær 14 milliarder kroner. Det vises i forslaget også til at statens bidrag over statsbudsjettet i 2022 var på 304,6 mill. kroner. Til dette vil jeg peke på at denne bevilgningen kun gjaldt bredbånd. Det må legges til at staten bidro til den digitale infrastrukturen gjennom bevilgningen over kap. 1543 post 70 Telesikkerhet og -beredskap. Bevilgningen brukes til ulike sikkerhetstiltak som de kommersielle aktørene selv ikke planlegger og heller ikke finner det lønnsomt å gjennomføre. I 2022 ble det bevilget til sammen 260,5 mill. kr. til dette formålet, etter at regjeringen i løpet av året vurderte det slik at den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen medførte behov for ekstraordinære tiltak i form av mobilbasert befolkningsvarsling, oppgradert prioritetsabonnementsløsning og tiltak knyttet til ekinfrastruktur på norsk sokkel. Dette innebærer at statens samlede bidrag til økt bredbånddekning og sikkerhet og beredskap var på 565,2 mill. kroner i 2022. For øvrig er statens bevilgning til bredbånd nesten doblet siden regjeringen tiltrådte, og i 2024 er den på 400 millioner kroner. Dette er blant annet et resultat av betydelig bevilgningsbehov som følge av målet om 100 prosent dekning for bredbånd med nedlastningshastighet på 100 Mbit/s eller mer, innen utgangen av 2025. De siste husstandene og virksomhetene som mangler tilbud om høyhastighets bredbånd, er også de mest kostbare å nå frem til. Det er usikkert om vi vil komme helt i mål med dette dekningsmålet innen utgangen av 2025, men departementet anslår at dekningen trolig vil passere 99 prosent i løpet av 2025.

Forslagsstillerne viser til rapporten til Samfunnsøkonomisk Analyse om gigabitsamfunnet. Det vises videre til at dersom gigabitsamfunnet innfris i 2025 i stedet for 2035, vil det gi en mervest i fastlandsøkonomiens verdiskapning på 75 mrd. kroner i perioden 2021-2030. Om dette er et korrekt anslag eller ikke, skal jeg ikke kommentere, men jeg er ikke i tvil om at økt tilgang til elektronisk kommunikasjon med høy hastighet kan bidra til svært mye og økt verdiskapning. Samtidig må vi ikke glemme at vi allerede har kommet ganske langt. Det som omtales som «gigabitsamfunnet» i den nevnte rapporten, er som følger: *«Gigabitsamfunnet kan operasjonaliseres som at minimum 95 prosent av alle husholdninger, private og*

offentlige virksomheter har tilgang til bredbånd med minst 1 Gbit/s nedlastingshastighet og de resterende inntil 5 prosent har tilgang til bredbånd med minst 100 mbit/s nedlastingshastighet». De siste dekningsstallene viser at vi er svært nær dette målbildet allerede. Over 95 prosent har allerede tilbud om bredbånd med minst 1 Gbit/s og i 2025 vil trolig over 99 prosent ha tilbud om bredbånd med over 100 Mbit/s. Vi vil med andre ord trolig ha realisert «gigabitsamfunnet» i henhold til målbildet i denne rapporten allerede i løpet av de nærmeste årene.

Forslagsstillerne understreker at stortingsdebatter om ekompolitikken det siste året har vist bred politisk enighet om viktigheten av å sikre at den digitale infrastrukturen er god og fremtidsrettet nok i hele landet. Det pekes også på at ulike regjeringskonstellasjoner og stortingsflertall har stilt seg bak grunnprinsippene og hovedlinjene i norsk ekompolitikk siden liberaliseringen av telemarkedet på slutten av 1990-tallet, hvilket har bidratt til at Norge i dag har en digital grunnmur i verdensklasse. I store trekk er jeg enig med forslagstillerne i at politikken for utbyggingen av den norske digitale infrastrukturen så langt har vært svært vellykket, og jeg er heller ikke uenig i at det kan være behov for tydeligere politiske prioriteringer og mer koordinert offentlig virkemiddelbruk. Men dette betyr ikke at jeg mener at det er behov for en detaljert langtidsplan for den digitale infrastrukturen etter modell fra Nasjonal transportplan. Til forskjell fra samferdselssektoren, har investeringene i den digitale infrastrukturen i all hovedsak vært foretatt av private, kommersielle aktører i et marked. Disse investeringsbeslutningene har vært basert på aktørenes vurderinger av teknologisk og markedsmessig utvikling. Jeg er ikke sikker på om vi hadde hatt en bedre, sikrere eller mer fremtidsrettet digital grunnmur i Norge i dag dersom staten hadde laget en detaljert langtidsplan etter modell fra Nasjonal transportplan for denne infrastrukturen for f.eks. ti år siden. Dette skyldes blant annet at endringene skjer raskt og kan være vanskelige å forutse i den høyteknologiske sektoren for elektronisk kommunikasjon. Det er ikke gitt at staten er best egnet til å foreta prioriteringer på detaljert nivå mange år frem i tid. Som en illustrasjon på dette, viser jeg til en konsulentrapport som ble bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2012. I denne rapporten¹ ble det konkludert med at bredbånd med 4 Mbit/s ville være tilstrekkelig for de fleste og at økte hastigheter i liten grad ville gi økt samfunnsnytte: «(s)iden deknningen er opp mot 95 prosent for hastigheter som normalt sees som tilstrekkelig for de fleste daglige nettbaserte gjøremål (rundt 4 Mbit/s, se figur 0.1), er vår vurdering at økte hastigheter fra eksisterende nivåer generelt vil utløse begrensede ekstra nytteeffekter.» Det er knapt nødvendig å påpeke at utviklingen senere har vist at denne spådommen var lite treffsikker.

Den digitale infrastrukturen er som nevnt en kritisk og nødvendig forutsetning for all digitalisering og har stor betydning innenfor flere sentrale politikkområder. Staten har utvilsomt en svært viktig rolle for å legge til rette for ønsket utvikling, blant annet gjennom tilskudd, reguleringer, tilsyn og andre former for tilrettelegging som gir gode rammebetingelser for aktørene i markedet for elektronisk kommunikasjon.

¹ Vista Analyse (2012) *Samfunnsøkonomisk nytte og lønnsomhet av høyhastighetsbredbånd i distriktene*

Regjeringen jobber allerede langsiktig gjennom ulike tiltak knyttet til viktigheten og kritikaliteten av digital infrastruktur, iverksatt i stor grad gjennom underliggende etater. Disse tiltakene omfatter for eksempel regionale risiko- og sårbarhetsanalyser av den digitale infrastrukturen, og oppfølging blant annet ved etablering av tverrforbindelser mellom nettene til de ulike tilbyderne. Andre viktige tiltak er programmet for forsterket ekom for å styrke den fysiske robustheten i den digitale grunnmuren (spesielt i Distrikts-Norge), effektiv tildeling av frekvensressurser som er en essensiell innsatsfaktor for trådløs infrastruktur, analyser om robuste transmisjonsnett for Norge fram mot 2030 og den videre planen for hvordan bredbåndsstøtteordningen bør innrettes mot 2030 for å sikre utbygging til alle. Det jobbes altså bredt og solid med blikket rettet fremover i tid, for å utvikle nett og tjenester i Norge i fremtiden som igjen vil legge til rette for den digitale transformasjonen i hele landet.

Jeg mener at en eventuell etablering av en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur bør være en del av digitaliseringspolitikken for øvrig. I den kommende digitaliseringsstrategien for Norge, som departementet nå jobber med, vil også mål og virkemidler for den digitale infrastrukturen inngå. Gjennom en slik strategi vil regjeringen fastsette ambisjoner og mål, samt identifisere tiltak som skal legge til rette for ønsket utvikling av sektoren. Med utgangspunkt i strategien vil regjeringen utforme en helhetlig og tverrsektoriell politikk som gir mulighet for å koordinere, følge opp og prioritere behov knyttet til tjenester som skal leveres over den digitale infrastrukturen i fremtiden. En slik politikk bør være fleksibel og holdes på et tilstrekkelig overordnet nivå, hvis ikke står den i fare for relativt raskt å bli utdatert på grunn av markedsmessig og teknologisk utvikling. Jeg mener at det på det nåværende tidspunkt ikke er behov for å vedta forslaget.



Karianne Oldernes Tung

