

Langtidsplan for den digitale infrastrukturen [2022-2030]



Forord

I dette notatet begrunner IKT-Norge hvorfor vi mener det er behov for en politisk forankret langtidsplan for den digitale infrastrukturen på lik linje med tilsvarende langtidsplaner for bl.a. samferdsel, forsvar og energisektoren. Vår begrunnelse er tredelt:

For det første medfører både det nye globale trusselbildet og klimaendringer med større hyppighet av ekstremvær at det er behov for å ha en nasjonal digital grunnmur og en mer robust digital infrastruktur.

For det andre har politikere – bl.a. fra dagens regjeringspartier – kommet med betydelige og omfattende lovnader knyttet til f.eks. utbygging av høyhastighetsbredbånd, bedre mobildekning og robuste nett som vil kreve betydelige offentlige bidrag, i denne rapporten anslått til 20 mrd. kroner de neste 8 årene, litt avhengig av tempo og ambisjoner.

For det tredje vil en utbygging av den digitale infrastrukturen i hele landet, være minst like viktig for bosetting, arbeidsplasser og det grønne skiftet som annen infrastruktur.

For å sikre en mer robust digital infrastruktur, og en infrastruktur alle norske borgere og bedrifter kan være en del av, er det behov for en langt større grad av forutsigbarhet enn hva tilfeller er i dag. Derfor er det behov for en forpliktende langtidsplan. En slik plan må ikke minst tydeliggjøre det offentliges roller, ansvar og prioriteringer.

Vi har ikke alle svar på hvordan en slik langtidsplan skal utformes, hvordan den skal vedtas og hvordan grunnlaget for den skal utarbeides. Dette notatet er å anse som et første skritt på veien. Vi – og våre medlemmer – er innstilt på å bidra konstruktivt i en prosess som forhåpentligvis bidrar til at felles mål nås og hvor det offentlige og private utbyggere i samarbeid sikrer både et robust nett og tilfredsstillende tilbud til alle uavhengig av geografisk beliggenhet.

Oslo, august 2022



Øyvind Husby
Administrerende direktør i IKT-Norge

Langtidsplan for den digitale infrastrukturen

Norge har en digital grunnmur i verdensklasse, men videreutviklingen og forsterkningen av landets digitale infrastruktur går nå inn i en fase som krever tydelige politiske prioriteringer. I dette notatet tar IKT-Norge til orde for at det bør utarbeides en langtidsplan for den digitale infrastrukturen.

Den geopolitiske situasjonen er dramatisk endret som følge av krigen i Ukraina, med et helt annet trusselbilde mot Norges digitale infrastruktur enn for få måneder siden. I tillegg eskalerer klimakrisen, og vi må forvente mer ekstremvær i tiden fremover enn tidligere antatt. Dette øker vår digitale sårbarhet, og tilsier at forsyningssikkerhet i landets digitale infrastruktur nå bør løftes høyere på den politiske agendaen og gis samme politiske oppmerksomhet og prioritet som forsyningssikkerheten 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 og utviklingen av den datadrevne økonomien**
- **Bosetning og arbeidsplasser i hele landet**

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 stadig bedre tjenester og større valgfrihet for norske kunder. Samlet sett har utbyggere av mobil- og bredbåndsnett i Norge investert mer enn 10 mrd. kroner hvert år siden 2015. I 2021 ble det investert hele 13,2 mrd. kroner, som tilsvarer 36 % av omsetningen i ekom-sektoren. Prinsippet om mest mulig markedsbasert utbygging bør derfor 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. I tillegg er det nå nødvendig å ta ekom-politikken et steg videre.

Utbyggere av mobil- og bredbåndsnett har investert mer enn 10 mrd. kroner hvert år siden 2015.

Etter at St. Meld 28 (2021-2022) «Vår felles digitale grunnmur» ble behandlet i Stortinget våren 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 samfunnsmål. Vi har i dette notatet vist til fire analyser fra det siste halvåret som i sum indikerer et behov for offentlige bevilgninger på mer enn 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 togtunneler.

Det er behov for offentlige bevilgninger på mer enn 20 mrd. kroner fram mot 2030.

IKT-Norge 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 målstrekk for infrastruktur-investeringer i ekom-nett. Sett i lys av at staten i løpet av de siste 8 årene har bevilget ca. 2,3 mrd. kroner til bredbåndsutbygging i ikke-kommersielle områder og til telesikkerhet/-beredskap, er 20 mrd. kroner de neste 8 årene uansett et svært høyt beløp.

Samtidig må behovet for offentlige midler sees i sammenheng med den digitale infrastrukturens samfunnsmessige verdi. Eksempelvis indikerer rapporten «Samfunnsnyttene av gigabitsamfunnet», som Samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet i februar 2022, at en forsering av utbyggingstakten, slik at ambisjonene innfris i 2025 i stedet for i 2035, vil gi en mervest i fastlandsøkonomiens verdiskapning på 75 mrd. kroner i perioden 2021–2030. En slik mervest i verdiskapningen vil langt overstige det offentlige støttebehovet for å oppnå full gigabit-dekning, som Analysys Mason på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet i desember 2021 estimerte til 10 – 12,7 mrd. kroner.

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 bl.a. 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 forsterket digital infrastruktur gjennom målrettede og koordinerte offentlige innkjøps-/anbudsprosesser**
- 3. bevilger av offentlige tilskudd til ikke-kommersiell og/eller samfunnspålagt utbygging av ekom-nett**

På denne bakgrunn mener IKT-Norge at tiden nå er inne for å utarbeide en langtidsplan for Norges digitale infrastruktur. Vi viser i dette notatet til at det vil være en naturlig utvikling fra de tidligere stortingsmeldingene om ekom-politikken.

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

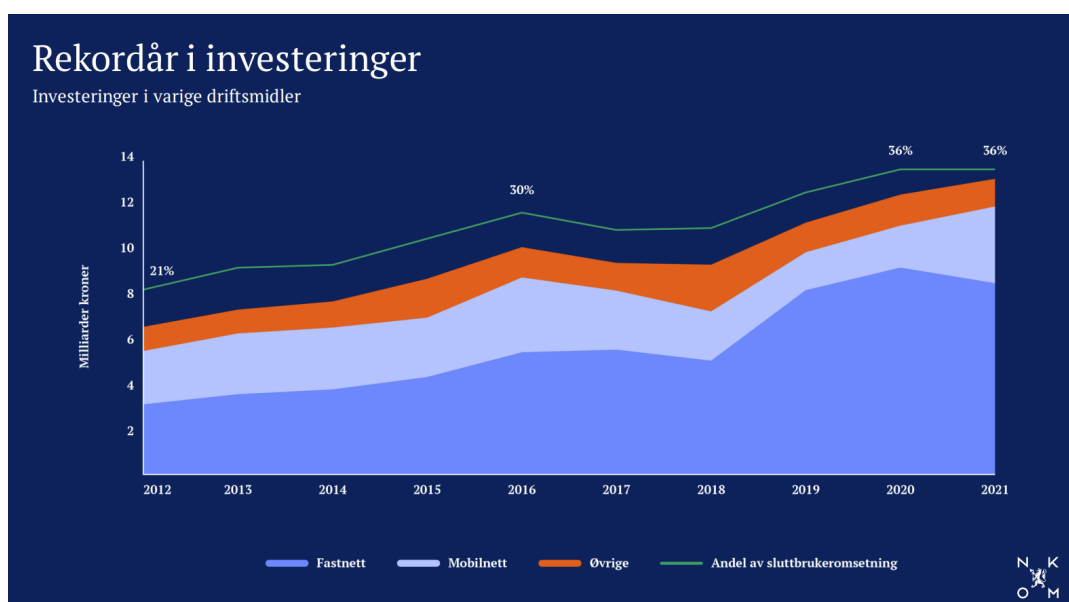
På samme måte som for langtidsplaner for forsvarssektoren, transportsektoren og energisektoren bør det etablere en tilsvarende plan for den digitale infrastrukturen.

IKT-Norge mener det i årene fremover blir viktig med tydelige politiske prioriteringer som understøtter langsiktige målbilder som Stortinget fastsetter i en langtidsplan for landets digitale grunnmur. På samme måte som for langtidsplaner 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. Langtidsplanen bør ved hver revisjon også omtale relevante prioriteringer knyttet til digital infrastruktur i planer for andre sektorer enn ekom-sektoren.

Norge har en digital grunnmur i verdensklasse, men videreutviklingen og forsterkningen av landets digitale infrastruktur går nå inn i en fase som krever tydelige politiske prioriteringer

Politiske mål og ambisjoner innen viktige samfunnsområder stiller stadig høyere krav til landets digitale grunnmur. Det er en tid før og etter Russlands invasjon av Ukraina, som gjør at den digitale infrastrukturens samfunnskritiske betydning i et sikkerhets- og beredskapsperspektiv øker i tiden fremover. I tråd med ambisiøse mål for den videre digitaliseringen og omstillingen av Norge, øker også avhengigheten til den digitale infrastrukturen innen både offentlig og privat sektor. En velfungerende og robust digital grunnmur i hele landet er avgjørende for å opprettholde og videreutvikle en rekke viktige samfunnsfunksjoner, samt sikre bosetning og arbeidsplasser i hele landet. En moderne og godt utbygd digital infrastruktur er dessuten en forutsetning for det grønne skiftet.

Et vedvarende høyt investeringsnivå i norske mobil- og bredbåndsnett gjennom mange år, og infrastruktur- og teknologikonkurranse mellom tre nasjonale mobiloperatører og en rekke nasjonale, regionale og lokale utbyggere av bredbåndsnett, har gitt Norge en digital grunnmur i verdensklasse. Figur 1 viser at utbyggere av faste og mobile ekom-nett i Norge samlet sett har investert mer enn 10 mrd. kroner hvert år siden 2015. I 2021 ble det investert hele 13,2 mrd. kroner (36 % av omsetningen i ekom-sektoren). Det er ca. 570 mill. kroner mer enn året før, som også var et rekordår.¹



Figur 1 - Årlige ekom-investeringer i Norge 2012-2021 (Kilde: Nkom)

¹ <https://www.nkom.no/aktuelt/5g-utbyggingen-okker-investeringene-i-elektroniske-kommunikasjonsnett>

Dynamikken i markeds- og teknologiutviklingen i ekom-sektoren gjør imidlertid at vi ikke kan hvile på laurbærene, og det er ingen målstrek for infrastrukturinvesteringer i vår felles digitale grunnmur.

På veien inn i gigabitsamfunnet vil utbyggere av høykapasitets fibernett og neste generasjons mobilnett (5G-nett) fortsette å investere store beløp hvert år for å oppgradere og videreutvikle den digitale infrastrukturen. I tillegg er det stor investeringsvilje for å utvikle Norge til en attraktiv datasenternasjon.

Politiske rammebetingelser må derfor i årene fremover legge til rette for mest mulig markedsbasert utbygging av digital infrastruktur, og gi insentiver til et kontinuerlig høyt investeringsnivå, samtidig som konkurransen og valgfriheten i ekom-markedene sikres.

I tillegg vil den fasen vi nå går inn i, kreve tydeligere prioriteringer og mer langsiktighet i ekom-politikken. Det skyldes at den samfunnsmessige verdien av den digitale infrastrukturen, og tjenester som produseres og leveres via denne infrastrukturen, innen flere viktige samfunnsområder vil være langt høyere enn den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for utbyggerne i årene fremover.

Det innebærer at investeringer i forsterket robusthet, utvidet dekning og høyere kapasiteter i landets digitale grunnmur vil gi store positive effekter for samfunnet selv om noen av disse investeringene isolert sett ikke er kommersielt lønnsomme for den enkelte utbygger.

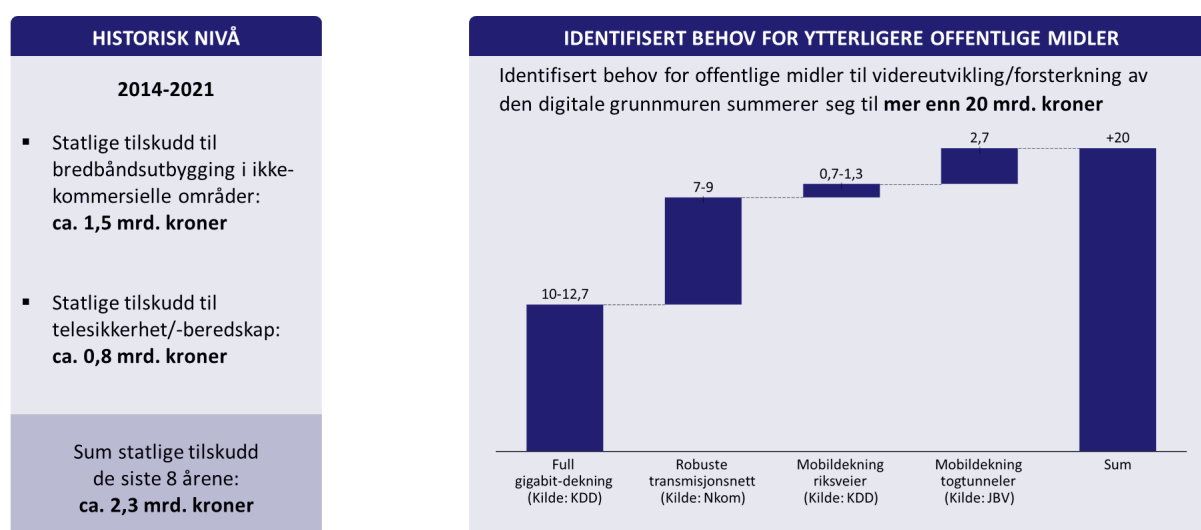
Det fremgår av St. Meld 28 (2021-2022) Vår felles digitale grunnmur at staten i perioden 2014-2021 har bidratt med tilskudd til bredbåndsutbygging i ikke-kommersielle områder på i overkant av 1,5 mrd. kroner. Dette utgjør under 2 % av de markedsbaserte investeringene i ekom-nett i samme periode. I tillegg fremgår det at staten i perioden 2014-2020 til sammen bevilget om lag 500 mill. kroner til forsterket telesikkerhet/-beredskap gjennom programmet for forsterket ekom, og 180 mill. kroner til fiberkabler til utlandet og pilot for alternative kjernenett/transportnett over den samme budsjettposten.

I 2021 ble det bevilget ca. 125 mill. kroner til forsterket telesikkerhet/-beredskap. Dette betyr at staten i sum har bidratt med ca. 2,3 mrd. kroner til å videreutvikle og forsterke landets digitale grunnmur i løpet av de siste 8 årene. Disse bevilgningene har gradvis økt, men kommet stykkevis og delt. Regjeringen og Stortinget kunne gjennom en mer langsiktig plan sikret bedre måloppnåelse i ekom-politikken.

Etter at St. Meld 28 (2021-2022) Vår felles digitale grunnmur ble behandlet i Stortinget våren 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:

- Estimert offentlig støttebehov for å oppnå full gigabit-dekning i hele landet (gigabit-aksess til alle norske husstander og virksomheter): Mellom 10 og 12.7 mrd. kroner, ref. analyse utført av Analysys Mason på oppdrag for KDD (desember 2021)²
- Summen av kostnadsestimer for å oppfylle målbildene i Nkom-rapporten Robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030 (januar 2022): Ca. 7-9 mrd. kroner³
- Kostnadsestimat for å tette hull i mobildekningen langs Norges riksveier: Mellom 775 og 1323 mill. kroner (avhengig av terskelverdi for minste signalstyrke), ref. utredning utført av Analysys Mason på oppdrag for KDD (mai 2022)⁴
- Jernbaneverkets kostnadsestimat for å få god mobilnettdækning i alle togtunneler innen 2027: 2679 mill. kroner, ref. Inside Telecom-artikkel 3. juni 2022⁵

Figur 2 viser at disse fire analysene i sum har identifisert et behov for ytterligere offentlige midler til videreutvikling og forsterkning av den digitale grunnmuren på mer enn 20 mrd. kroner.



Figur 2 – Statlige tilskudd til utbygging av ekom-infrastruktur i perioden 2014-2021, og identifisert behov for ytterligere offentlige midler for å videreutvikle og styrke den digitale grunnmuren (Kilde: St. Meld 28 (2021-2022) Vår felles digitale grunnmur og fire analyser utført det siste halvåret av KDD/Analysys Mason, Nkom, KDD/Analysys Mason og Jernbaneverket)

Samtidig er det et stort gevinstpotensial for samfunnet dersom staten bidrar med midler til den type videreutvikling og forsterkning av ekom-nett som er beskrevet i disse analysene. Beregninger fra Samfunnsøkonomisk analyse⁶ viser eksempelvis at en

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kostnadsanalyse-2021-bredbandsdekning-i-ulike-varianter/id2911903/>

³ <https://www.nkom.no/rapporter-og-dokumenter/robuste-transmisjonsnett-for-norge-mot-2030>

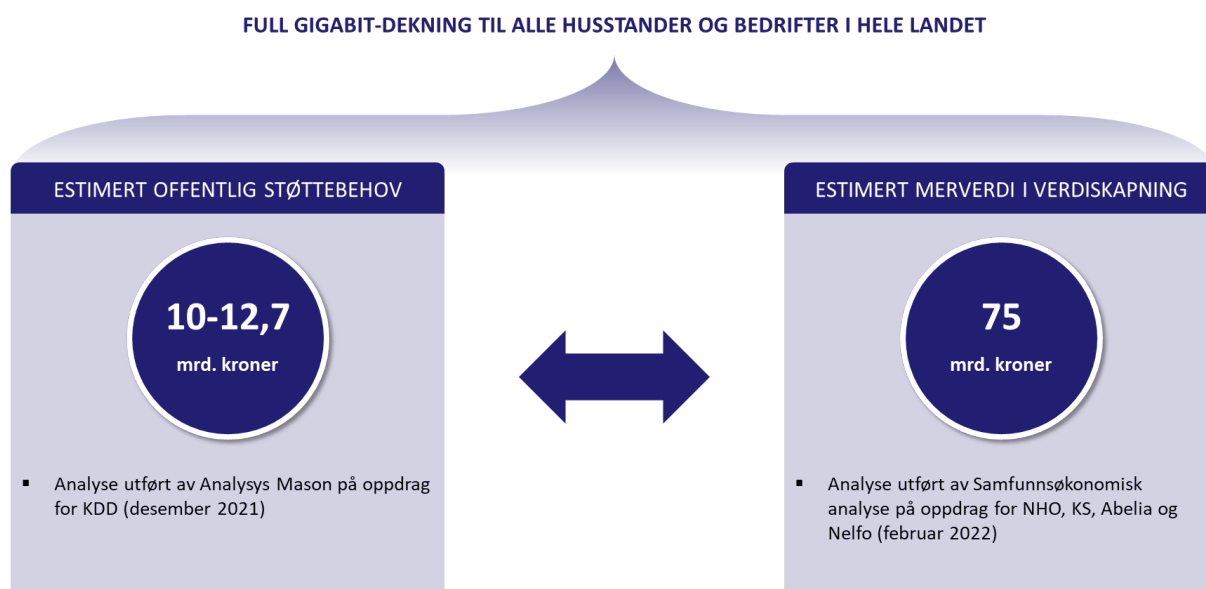
⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-mobildekning-langs-riksveier/id2911286/>

⁵ <https://www.insidetelcom.no/artikler/jernbanedirektoratet-alle-togtunneller-skal-fa-god-nettdækning-innen-2027/519987>

⁶ <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2022/2/15/r3-2022-samfunnsnytt-en-av-gigabitsamfunnet>

forsering av utbyggingstakten for gigabit-nett, slik at ambisjonene for gigabitsamfunnet innfris i 2025 i stedet for i 2035, vil gi en mervekst i fastlandsøkonomiens verdiskapning på 75 mrd. kroner i perioden 2021-2030.

Selv om dette forutsetter økte offentlige tilskudd til bredbåndsutbygging de nærmeste årene, viser Figur 3 at estimert mervekst i verdiskapningen for samfunnet (75 mrd. kroner) langt overstiger det estimerte offentlige støttebehovet (10 - 12,7 mrd. kroner) for å oppnå full gigabit-dekning til alle husstander og bedrifter i Norge.



Figur 3 – Sammenligning av estimert offentlig støttebehov og estimert mervekst i verdiskapningen for samfunnet av full gigabit-dekning til alle landets husstander og bedrifter (Kilde: KDD/Analysys Mason og Samfunnsøkonomisk analyse)

Markedsaktørene har ambisiøse og langsiktige planer for å oppgradere og videreutvikle ekom-nettene i Norge og å etablere bærekraftige datasentre, men er samtidig avhengig av at det er et bedriftsøkonomisk grunnlag for sine investeringsbeslutninger. Når den samfunnsmessige verdien av å videreutvikle og forsterke landets digitale infrastruktur i økende grad vil overstige summen av de kommersielle utbyggenes bedriftsøkonomiske lønnsomhet av ytterligere utbygging, bør dette gjenspeiles i ekom-politikken i tiden fremover.

Ekonomi-politikken må reflektere at mål og ambisjoner innen viktige politikkområder stiller stadig høyere krav til landets digitale grunnmur

I tillegg til en økonomi-politikk som fortsatt legger til rette for konkurranse, valgfrihet og tjenestemangfold i økonomi-markedene, og sikrer at den digitale infrastrukturens dekning og kapasitet videreutvikles i takt med markedets behovet, bør økonomi-politikken i årene fremover også bidra til å understøtte sentrale samfunns mål og sørge for at det tas ut størst mulig samfunnsgevinst av landets samlede digitale infrastruktur. Dette haster, særlig i lys av den digitale grunnmurens økte rolle og betydning for:

- **Norges sikkerhet og beredskap i fred, krise og krig**
- **Det grønne skiftet og utviklingen av den datadrevne økonomien**
- **Bosetning og arbeidsplasser i hele landet**

Norges sikkerhet og beredskap i fred, krise og krig

Den digitale infrastrukturen blir stadig viktigere i et sikkerhets- og beredskapsperspektiv. I Meld. St. 28 (2020–2021) Vår felles digitale grunnmur kom dette til uttrykk gjennom en egen nasjonal strategi for sikker og robust økonomi-infrastruktur. I løpet av det siste året har dette også blitt understreket gjennom bl.a. Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) rapporter Nasjonalt digitalt risikobilde 2021 fra oktober 2021 og Norske datasenter og digital autonomi – Fire sikkerhetsfaglige anbefalinger ved datasenter fra januar 2022, samt Nkoms rapport Robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030 – Målbilder og virkemidler fra januar 2022.

Krigen i Ukraina og endringene i Norges trusselbildet som følge av den nye geopolitiske situasjonen har ytterligere forsterket behovet for å sikre at landets samlede digitale grunnmur er god, robust og fremtidsrettet nok i et totalberedskapsperspektiv. I tillegg eskalerer klimakrisen, og vi må forvente mer ekstremvær i tiden fremover enn tidligere antatt. Dette øker vår digitale sårbarhet, og tilsier at forsyningssikkerhet i landets digitale infrastruktur nå bør løftes høyere på den politiske agendaen, og gis samme politiske oppmerksomhet og prioritet som forsyningssikkerheten for strøm, vann og mat. Økonomi-politikken må i årene fremover reflektere den samfunnsmessige verdien av en velfungerende nasjonal digital infrastruktur i både fred, krise og krig.

I Nasjonalt digitalt risikobilde 2021 beskriver NSM hvordan den digitale infrastrukturens rolle for landets sikkerhet og beredskap har økt de senere årene som følge av økt frekvens av cybertrusler og tilhørende geopolitisk uro, digitale sårbarheter på grunn av mer omfattende bruk av digitale verktøy i kjølvannet av pandemien og flere cybertrusler på grunn av økt digital avhengighet. NSM skriver avslutningsvis i denne rapporten at taktskiftet innenfor det digitale risikobildet må møtes med forebyggende sikkerhetsarbeid, og påpeker at økt digital grunnsikring krever en nasjonal innsats.

Selv om den nasjonale strategien for sikker og robust økonomi-infrastruktur i den siste stortingsmeldingen om økonomi-politikken inneholder flere viktige mål og virkemidler for å redusere sårbarheten i landets digitale grunnmur, fremstår ikke dagens økonomi-

politikk som langsiktig og konkret nok i et helhetlig sikkerhets- og beredskapsperspektiv. Målene for å redusere den digitale sårbarheten bør i større grad understøttes av en mer langsiktig innretning på den samlede offentlige virkemiddelbruken i sikkerhets- og beredskapspolitikken.

Det grønne skiftet og utviklingen av den datadrevne økonomien

En moderne og godt utbygd digital infrastruktur er avgjørende for det grønne skiftet. Det fremgår av Meld. St. 28 (2020–2021) Vår felles digitale grunnmur at ekom er en grunnleggende faktor som inngår i løsningene til mange av de 17 bærekraftsmålene i FNs 2030-agenda for bærekraftig utvikling.

Den digitale infrastrukturen tilrettelegger for redusert miljøavtrykk i de fleste andre sektorer, og det vises i Vår felles digitale grunnmur til ulike studier som tilsier at økt bruk av ekom innen f.eks. transport, helse og landbruk kan bidra til at klimagassutslippene fra disse næringene reduseres med i størrelsesorden 15–20 prosent. Bruk av ekom er dessuten en forutsetning for nye former for energiproduksjon og bedre utnyttelse av strømnettet.

Den digitale infrastrukturen griper inn i alle deler av nærings- og samfunnslivet, og den datadrevne økonomien vil få stadig større betydning for næringsutviklingen i Norge. Smarte byer/kommuner og Industri 4.0 er samlebegreper for konsepter som har som formål å utvikle gode og fremtidsrettede løsninger på miljø-, samfunns- og infrastrukturutfordringer gjennom digital innovasjon og bruk av ny teknologi i både privat og offentlig sektor. Moderne og velfungerende ekom-nett i hele landet er en forutsetning for at den datadrevne økonomien skal gi størst mulig samfunnsgevinst.

Norge har også de beste forutsetninger for å utvikle en bærekraftig datasenterindustri, som en del av det grønne skiftet. Kombinasjonen av god og sikker tilgang til fornybar kraft, kjølig klima, politisk og økonomisk stabilitet og en solid digital infrastruktur er et godt utgangspunkt for å gjøre Norge til en attraktiv datasenternasjon. Dessuten blir landets datasentre stadig viktigere for å sikre landets digitale suverenitet i et sikkerhets- og beredskapsperspektiv.

Politiske mål og ambisjoner i klima- og miljøpolitikken har et langsiktig perspektiv. Det tilsier at ekom-politiske mål og tiltak som skal fremme det grønne skiftet og den datadrevne økonomien også bør ha et tilsvarende langsiktig perspektiv.

Bosetning og arbeidsplasser i hele landet

Like muligheter for å bo og arbeide i hele landet forutsetter at den digitale infrastrukturens dekning, kapasitet og robusthet er god nok i alle kommuner og lokalsamfunn i Norge. I dag mangler om lag 240.000 husstander eller 500.000 nordmenn tilgang til høyhastighets bredbåndstilknytning.⁷ Om lag 165.000 husstander er i spredtbygde områder.

Den digitale infrastrukturen har nå blitt like viktig og samfunnskritisk som den fysiske infrastrukturen, både i by og bygd. Dette ble understreket i Demografiutvalgets rapport (NOU 2020:15 Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet), hvor det påpekes at den digitale infrastrukturen er avgjørende for å bo og arbeide i distriktene,

⁷ [Nkom: Bredbåndssdekning 2021.](#)

men at det fortsatt er store forskjeller i bredbåndstilbudet mellom by og land selv om dette gapet gradvis reduseres.

Vi går nå inn i en ny fase av omstilling og digitalisering i Norge. Basert på en moderne og robust digital grunnmur i hele landet, vil summen av kunstig intelligens, IoT- og 5G-tjenester, skytjenester, sensorteknologi, robotisering, autonome kjøretøy etc. gi helt nye muligheter for digital innovasjon i både privat og offentlig sektor. For å oppnå størst mulig samfunnsnytte er det avgjørende at den digitale infrastrukturen er god og fremtidsrettet nok i hele landet. Gevinstpotensialet i distriktene er minst like stort som i de mest befolkningstette områdene i landet, og det er viktig å unngå at det utvikles digitale klasseskiller utfra hvor i Norge folk bor og arbeider.

Digitalisering og bruk av ny teknologi er også en forutsetning for å lykkes med å fornye offentlig sektor. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor. Da må den digitale infrastrukturen være god og fremtidsrettet nok i alle kommuner og lokalsamfunn.

Utbyggingen av digital infrastruktur har hovedsakelig vært finansiert av markedsaktørene frem til nå, og slik bør det også være i fremtiden. Dersom potensielle samfunnsgevinster knyttet til sentrale distriktspolitiske mål likevel ikke lar seg realisere fullt ut basert på den videre kommersielle utbyggingen av digital infrastruktur, tilsier det at ekom-politikken bør tas et steg videre.

Norge trenger en langtidsplan for den digitale infrastrukturen som tydeliggjør hvordan landets digitale grunnmur skal videreutvikles og forsterkes i et langsiktig, tverrsektorielt perspektiv

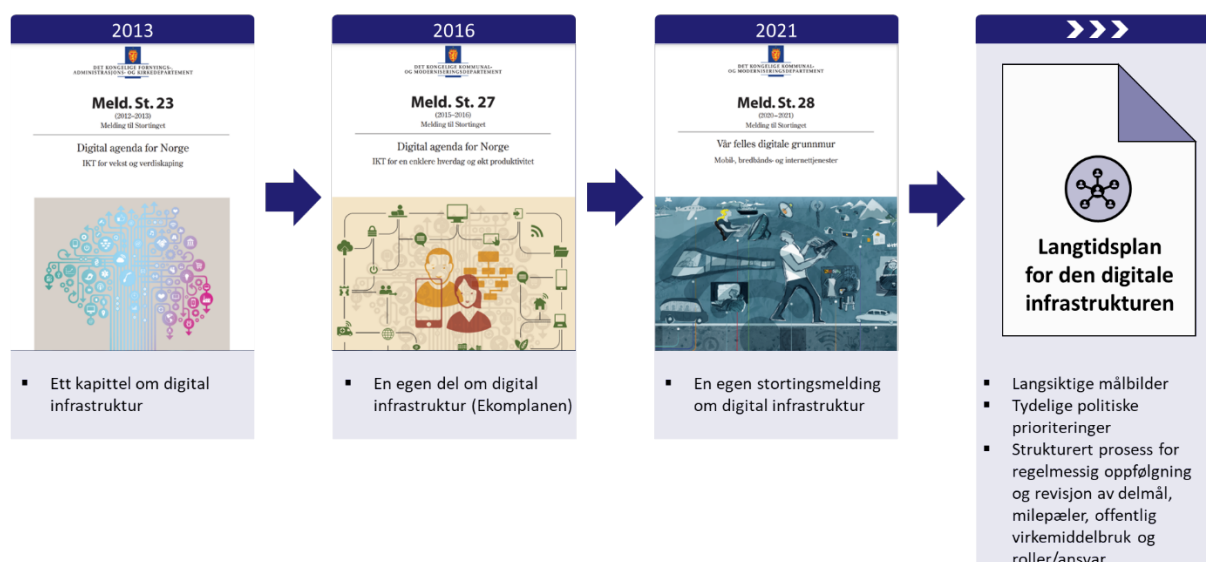
De første stortingsmeldingene om mobil- og bredbåndspolitikken etter liberaliseringen av telemarkedet på slutten av 1990-tallet dreide seg i hovedsak om å legge til rette for bærekraftig konkurranse, herunder sikre utbygging av minst tre konkurrerende mobilnett, finne en hensiktsmessig balanse mellom tilgangsregulering på grossistnivå og infrastrukturkonkurranse, samt sikre valgfrihet, tjenestemangfold og rimelige priser på teletjenester i sluttbrukermarkedet.

Stortingsmeldinger om ekom-politikk fra det siste tiåret har i tillegg inneholdt mål for bredbåndsdekningen i Norge de kommende 4-5 årene. Dessuten har utfall av ekom-nett som følge av ekstremvær og andre naturhendelser ført til at sikre og robuste ekom-nett har fått stadig større politisk oppmerksomhet, og den siste stortingsmeldingen om ekom-politikken (Meld. St. 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur) inneholdt en egen del med en nasjonal strategi for sikker og robust ekom-infrastruktur.

Fra stortingsmeldingene Digital Agenda for Norge i 2013 og 2016 til Vår felles digitale grunnmur i 2021 har stortingsmeldingene om digital infrastruktur hatt en utvikling både i form og innhold som gjenspeiler den digitale infrastrukturens økte samfunnsmessige betydning. I Digital Agenda for Norge fra 2013 var det kun ett kapittel som omhandlet den digitale infrastrukturen (Bredbånd – blant de beste i Europa), mens Nasjonal plan for elektronisk kommunikasjon (Ekomplanen) utgjorde en egen del i Digital Agenda for Norge i 2016.

I Vår felles digitale grunnmur fra 2021 ble digital infrastruktur for første gang skilt ut i en egen stortingsmelding. Denne meldingen inneholder gode beskrivelser av status og utviklingstrekk, i tillegg til en opplisting av mål og tiltak frem mot 2025. Det fremkommer imidlertid ikke tydelig hvilken rolle det offentlige har i å nå målene. Det er heller ikke fastsatt mer langsiktige målbilder enn 2025-mål i Vår digitale grunnmur.

Ekom-politikken handler nå om mye mer enn pris og kvalitet på tale- og internett- og TV-tjenester. Den skal også sikre at landets digitale grunnmur samlet sett er solid og fremtidsrettet nok for å understøtte sentrale samfunns mål innen viktige politikkområder. Det vil derfor være et naturlig neste steg at Regjeringen utarbeider en langtidsplan for den digitale grunnmuren, og at Stortinget får mulighet til å ta stilling til hvordan mål og ambisjoner for landets digitale infrastruktur skal understøttes av politiske prioriteringer og målrettet offentlig virkemiddelbruk i et mer langsiktig og helhetlig perspektiv enn i de tidligere stortingsmeldingene om ekom-politikken.



Figur 4 - Utvikling i stortingsmeldinger om ekom-politikk og digital infrastruktur siden 2013

Det kan i denne sammenheng nevnes at Stortingets transport- og kommunikasjonskomite, i sin innstilling til Vår felles digitale grunnmur (Innst. 511 S (2020-2021)) fra mai 2021, ba om at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en plan for hvordan man på egnet vis kan nå 2025-målene i Vår felles digitale grunnmur. Ettersom en slik plan fortsatt ikke foreligger, fulgte Stortingets kommunal- og forvaltningskomite nylig opp dette i sin innstilling til Kommuneproposisjonen 2023 (Innst. 460 S (2021-2022)), hvor det bes om at regjeringen kommer tilbake i statsbudsjettet for 2023 med status og plan for hvordan det kan legges til rette for at 2025-målene i Vår felles digitale grunnmur nås.

Dette tilsier at Stortinget ønsker at regjeringen utarbeider tydeligere planer for hvordan målene i ekom-politikken skal oppnås enn tilfellet har vært frem til nå, og at dette bør være en del av fremtidige stortingsmeldinger om den digitale infrastrukturen.

Bred politisk enighet

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 det er et sterkt tverrpolitisk engasjement for å videreutvikle og styrke Norges digitale grunnmur.

Behovet for en langtidsplan for den digitale infrastrukturen handler ikke 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. 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.

Dette tilsier at arbeidet med å utarbeide en politisk langtidsplan for den digitale infrastrukturen bør igangsettes så raskt som mulig.

Langtidsplan for den digitale infrastrukturen

Innen flere andre sektorer som jobber med langsiktige infrastrukturinvesteringer er det etablert prosesser for utarbeidelse, oppfølging og revisjon av politiske langtidsplaner. Dette gjelder eksempelvis for forsvarssektoren, transportsektoren og energisektoren.

Selv om disse sektorene i hovedsak er offentlig finansiert, og ikke er drevet av markedsbaserte investeringer på samme måte som ekom-sektoren, tilsier den digitale infrastrukturens samfunnskritiske rolle og betydning som er beskrevet i dette notatet at tiden nå inne for å ta stortingsmeldingene om digital infrastruktur et steg videre.

En langtidsplan for den digitale infrastrukturen må i tillegg til langsiktige målbilder inneholde konkrete delmål og forpliktende milepæler, tydelige politiske prioriteringer og målrettede offentlige tiltak, samt en tydeliggjøring av ulike offentlige etaters og virksomheters roller og ansvar for måloppnåelse, på tvers av sektormyndigheter og forvaltningsnivåer.

For at en langtidsplan for den digitale infrastrukturen skal bidra til å ta ekom-politikken et steg videre, må det også etableres en strukturert prosess for oppfølging av mål og tiltak, både i form av rapportering til Stortinget gjennom årlige budsjettprosesser og gjennom revisjon av langtidsplanen hvert fjerde år. Det anses naturlig å se hen til tilsvarende etablerte prosesser for oppfølging og revisjon av langtidsplaner innen andre sektorer, eksempelvis den nye modellen for prosess og organisering av arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033, som er beskrevet i brev fra Samferdselsdepartementet av 11. januar 2019⁸.

Dersom arbeidet med den første langtidsplanen for landets digitale infrastruktur kommer raskt i gang, er det naturlig å ta utgangspunkt i, og bygge videre på, situasjonsbeskrivelser, mål og virkemidler som fremgår av Meld. St. 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur, som det er bred tverrpolitisk enighet om.

Dessuten bør foreslåtte mål og anbefalte tiltak i relevante dokumenter som har blitt publisert etter Stortingets behandling av Vår felles digitale grunnmur i mai 2021 omtales i en slik langtidsplan, herunder:

- Nkom: Robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030 – Målbilder og virkemidler (januar 2022)
- Nkom: Risikovurdering av ekomsektoren 2021 – En sektor i endring (oktober 2021)
- NSM: Nasjonalt digitalt risikobilde 2021 (oktober 2021)
- NSM: Norske datasenter og digital autonomi – Fire sikkerhetsfaglige anbefalinger ved datasenter (januar 2022)
- Rapport utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse på oppdrag for NHO, KS, Abelia og Nelfo: Samfunnsnyttene av gigabitsamfunnet (februar 2022)

⁸ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/sd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2019/ny-modell-for-prosess-og-organisering-av-arbeidet-med-nasjonal-transportplan-2022-2033/id2625689/

- Rapport utarbeidet av Analysys Mason på oppdrag for KDD: Utredning – mobildekning langs riksveier (mai 2022)
- Rapport utarbeidet av Analysys Mason på oppdrag for KDD: Kostnadsanalyse desember 2021 bredbåndsdekning i ulike varianter (desember 2021)

Oppsummert mener IKT-Norge at en langtidsplan for den digitale infrastrukturen bør inneholde:

1. Mer langsiktige mål enn i de tidligere stortingsmeldingene om ekom-politikken.

- Stortingsmeldingen Vår felles digitale grunnmur fra 2021 inneholdt 2025-mål. En langtidsplan for den digitale infrastrukturen bør ha et 10 års-perspektiv, tilsvarende andre langtidsplaner i sektorer med langsiktige infrastrukturinvesteringer.

2. Langsiktige målbilder 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 og utviklingen av den datadrevne økonomien
- Bosetning og arbeidsplasser i hele landet

3. En helhetlig beskrivelse og drøftelse av utfordringer og muligheter for å oppnå de langsiktige målbildene, som bl.a. 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
- at noen av de langsiktige målbildene kan være sektoroverskridende og at det derfor i større grad enn frem til nå blir nødvendig med koordinert og forutsigbar offentlig virkemiddelbruk på tvers av sektormyndigheter og forvaltningsnivåer
- muligheten for å se Norges digitale infrastruktur i et mer helhetlig nordisk eller skandinavisk perspektiv innen politikkområder som sikkerhet/beredskap og det grønne skiftet hvor det vil være naturlig med mer koordinering på tvers av landegrenser

4. Konkrete delmål og forpliktende milepæler på veien mot måloppnåelse for hvert av de langsiktige målbildene, som følges opp i form av rapportering til Stortinget gjennom årlige budsjettprosesser og revisjon av langtidsplanen hvert fjerde år.

5. Tydelige politiske prioriteringer og målrettede offentlige tiltak for å sikre at langsiktige målbilder og delmål/milepæler nås.

- Dette betyr eksempelvis at offentlige tilskudd til videreutvikling og forsterkning av den digitale infrastrukturen må økes dersom analyser tilsier at de markedsbaserte investeringene ikke vil være tilstrekkelige for å nå ett eller flere av de langsiktige målbildene, eller de tilhørende delmålene/milepælene.
- 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, for å sikre måloppnåelse. En slik plan bør bl.a. tydeliggjøre statens, fylkeskommunenenes, kommunenes, sektormyndigheters, og ulike offentlige etater og virksomheters roller, ansvar og prioriteringer som henholdsvis:

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



Figur 5 – Oppsummering av IKT-Norges forslag til innhold i en langtidsplan for den digitale infrastrukturen