

Finansdepartementet
fi.registrator@regeringskansliet.se

Datum
2023-08-22

Diarienummer
RS230705

Region Hallands yttrande - Dagens och framtidens utmaningar på konnektivitetssområdet (Fi2023/01693)

Region Halland tackar för möjligheten att inkomma med beskrivning av vårt perspektiv om dagens och framtidens behov och utmaningar på konnektivitetssområdet. Region Halland står bakom det gemensamma remissvar som utarbetats av Regional kontakt/ Region Värmland men lämnar ur Region Hallands perspektiv nedanstående förtydliganden och tillägg genom följande yttrande.

Beskrivning av konnektivitet

Region Halland ser konnektivitet som det digitala kommunikationsbehov vilka den hållbara och säkra digitala infrastrukturen behöver hantera för ”Att kunna göra det du vill” och som motsvarar användarens behov av digital kommunikation vid varje givet tillfälle och plats. Det innebär att leverera en sömlös kedja med digital infrastruktur

- för konnektivitet (end-to-end)
- för data (insamling, lagring, bearbetning)
- för digitala tjänster (applikationer)
- samt för behörighet och autentisering

Kedjans delar måste fungera tillsammans så användningen motsvarar de behov av kapacitet, tillgänglighet, tillförlitlighet, robusthet, säkerhet, nät av noder och som bidrar till enkelhet för användaren vilket bidrar till digital inkludering och omställning.

Behovet av goda förutsättningar för konnektivitet

Digital omställning är en förutsättning för att arbeta effektivt och hållbart med samtliga strategiska områden i (2020/21:133) *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021 – 2030*. Den är också en förutsättning för att regionerna ska kunna ta sig an de stora samhällsutmaningarna som miljöproblem och klimatförändringar, demografiska

förändringar samt ökade klyftor både inom Sverige och inom EU. Finns inte den digitala infrastrukturen på plats, så finns inte likvärdiga möjligheter att leva, bo och verka i hela landet – vare sig för invånare, företag eller organisationer. En framtidssäker bredbandsinfrastruktur behöver nå alla, vara robust, tillgänglig, tillförlitlig, säker och hålla för det den kommer användas till.

Den samlade efterfrågan av digitala tjänster förändras mycket snabbt och ställer kontinuerligt allt större krav på kvalitet, kvantitet och tillgänglighet. Det betyder att det är faktisk tillgång till digital infrastruktur och användningen av de digitala tjänsterna som skapar nytta. Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv handlar det om att digital infrastruktur ska finnas där tjänsterna ska användas, dvs. på och mellan platser där människor befinner sig, bor och verkar samt där digital utrustning och datainhämtning behöver göras.

För hållbar regional utveckling och tillväxt behöver du kunna göra det du vill där du är när du är där. Behoven av digital kommunikation ändras kontinuerligt, kraven på infrastrukturen och kapacitet ökar så även kraven på stabilitet, robusthet och på resiliens i infrastrukturen. För att lösa framtidens utmaningar är flexibel finansiering, kontinuitet och långsiktighet i offentliga åtgärder avgörande. Det vi många gånger behöver planera och ta höjd för är det vi inte vet men som vi anar vilar runt hörnet, en infrastruktur med höjd, för att möta både dagens och framtidens kommande behov.

Region Halland ser att en ny politisk viljeinriktning behöver vara förenlig med de ambitiösa och högre ställda digitala mål som unionen beslutat. Rådets beslut om inrättande av 2030-policyprogrammet, ”En färdväg för det digitala decenniet”, dess målsättningar och krav på framtagande av en nationell handlingsplan, kommer att behöva samspela med en ny politisk viljeinriktning.

Omfattningen av hur den teknologiska utvecklingen kommer påverka vad den digitala omställningen möjliggör och vad den kommer medföra för påverkan på nya affärsmodeller och konkurrenssituation behöver adresseras som del av politisk viljeinriktningen.

Region Halland vill betona betydelsen och vikten av en bredare och mer allomfattande politisk viljeinriktning och eventuell målbild med utgångspunkt i användandet och nytta för digital omställning. Region Halland vill även betona att behovet av ny gemensam målbild är underordnat behovet av nytt behovsdrivet arbetssätt, som bättre hanterar samhällets digitala omställning och de behov den hållbara regionala utvecklingen skapar.

Vikten av fortsatt marknadsdriven utveckling i samklang med samhällets behov

Utgångspunkten för arbetet med digital konnektivitet i Sverige är en marknadsdriven utbyggnad i samklang med det offentligas behov och ansvar för långsiktigt hållbar tillgång till viktig infrastruktur där syftet är att kunna tillgodose samhällsservice och hållbar tillväxt. Marknaden för konnektivitet är i nuläget fragmenterad där varje aktör tänker sin helhet, där marknadskrafterna har mattats av, där långsiktighet och finansiering saknas.

Utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv ser Region Halland att utvecklingen av konnektiviteten fortsatt behöver drivas av marknaden, men med guidning av det offentliga utifrån samhälleliga behov och med fokus på tillförlitlighet och användarupplevelsen. Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv ser vi ett stort behov av en ökad homogenisering, harmonisering och standardisering av infrastrukturens funktionalitet, kvalitet och stabilitet. Lägstnivån behöver bli högre och samtidigt differentierad utifrån användning och robustheten i systemet bättre. I takt med att hela samhället digitaliseras ökar behoven av att uppkopplingen alltid fungerar. Verksamheter och tjänster som tidigare utfördes manuellt och på plats är numera ofta automatiserade och beroende av uppkoppling. En bredbandsuppkoppling blir alltmer en förutsättning för all verksamhet i samhället och när den inte fungerar, blir konsekvenserna stora för de som berörs. Om bredbandsuppkopplingar i en betydande omfattning slutar att fungera, blir konsekvenserna för samhället riktigt stora.

Vikten av ett sammanhängande system med utgångspunkt i användandet och samhällets behov

För att uppnå goda effekter och en sömlös konnektivitet vill Region Halland särskilt betona vikten av att se den digitala infrastrukturen som ett helt system, som ett nät av noder och arbeta därefter. Varje bestandsdel i systemet ska bidra till helheten och är en förutsättning för digital konnektivitet, genom att utgå ifrån användaren och användandet snarare än tekniken.

För Region Hallands del är det viktigt att fast och trådlös infrastruktur ses som komplement till varandra och som bestandsdelar i det sammanhängande systemet. De olika överföringsteknikerna har olika egenskaper och uppfyller därför många gånger olika behov.

Ur ett hållbart regionalt utvecklingsperspektiv samt ur ett systemperspektiv är det även viktigt att beakta att rätt konnektivitet används vid rätt tillfälle för att säkerställa att redundansalternativ finns. Dvs så inte redundansalternativet byggs som det primära.

Genom att sätta användandet i fokus blir konnektiviteten i sig det viktiga, och sättet varpå konnektiviteten sker underordnat, dvs användaren/användandet vill ha en fungerande uppkoppling och bryr sig inte så mycket om på vilket sätt uppkopplingen sker. För att lyckas innebär det att det härifrån och framåt måste handla mer om vad samhället behöver än vad aktörerna vill.

Mycket fiber kvar att bygga

Det finns idag många olika tekniker för att åstadkomma uppkoppling och Region Halland menar att det är positivt om en ny politisk viljeinriktning öppnar upp för olika alternativ till lösningar. Förutsättningarna ser olika ut över landet varför också lösningarna måste vara flexibla och situationsanpassade. Trots det vill Region Halland betona att fiber i dagsläget

är den snabbaste och mest tillförlitliga och robusta tekniken för konnektivitet – betydligt snabbare än mobilt bredband. Fiber är stommen för att upprätthålla stabilitet, kapacitet och robusthet i det sammanhängande systemet som knyter ihop nätet av noder varför fiber fortsatt bör vara i fokus för den nationella politiken, så långt det är möjligt och rimligt. Det ger även att marknaden för fibernät behöver utvecklade regelverk och stärkt tillsyn.

Ökat behov av mobilnät

De trådlösa uppkopplingarna ökar generellt och tillgången till ett väl utbyggt mobilnät blir helt avgörande. Det handlar dock inte bara om täckning där människor normalt befinner sig, uppkopplade verksamheter har delvis andra behov av täckning och kvalitet. Det handlar om att få den senaste generationens mobilnät där behov finns.

Allt viktigare är det att ha god täckning och kapacitet på platser där man normalt inte befinner sig. På många av dessa platser kommer en sensor, en maskin eller en sak normalt att finnas, men inte en människa. Mobiltäckningsfrågorna bör hanteras som generell yta både för personer och saker, inte som idag en begränsad yta av Sverige.

Behov av omstrukturering

Ur ett hållbart regionalt utvecklingsperspektiv ser Region Halland att marknaden för konnektivitet är i behov av en omstrukturering.

- Användarperspektivet behöver hamna i fokus, vare sig användaren är en person eller sak.
- Infrastrukturen för konnektivitet behöver ses som ett sammanhängande system.
- Behoven som skapas av användningen behöver vägleda vad systemet för den digitala infrastrukturen ska leverera.
- Samma tjänst ska levereras i alla nät, varför samma regelverk bör gälla för alla nätägare. Här behövs en utveckling om vad som omfattas av kommunikationsnät respektive allmänna kommunikationsnät. Detta bör inkludera ex. privata nät, fastighetsnät och lokala nät.

Behov av nytt arbetssätt

För att bättre fånga behov för framtidens digitala tjänster och omställning och vilka de adekvata åtgärderna bör vara finns behov av ett nytt angreppssätt/arbetssätt. De samlade behoven inom hållbar regional utveckling såväl som systemet för den digitala infrastrukturen är en regional angelägenhet som behöver omfatta både långsiktighet och

helhetstänk. Regionerna tillsammans med andra offentliga aktörer behöver bli den normerande kravställaren på systemet för att marknadens utveckling och arbete härifrån och framåt ska handla mer om vad samhället behöver än bara vad aktörerna vill. Det handlar om att samverka med marknaden, samla och identifiera behov och brister utifrån samhällsliga och regionala utvecklingsbehov, verka för att åtgärda dessa och påverka marknadens aktörer och efterfrågan på infrastrukturen så att du ska kunna göra det du vill, där du är, när du är där. För detta krävs ett hållbart och ändamålsenligt sammanhängande system som lever upp till konnektivitetens behov.

Ett nytt angrepps/arbetssätt skulle kunna vara att titta på systemet för konnektivitet utifrån ett antal förutbestämda parametrar där behoven utifrån samma parametrar behöver vara vägledande för om och i så fall vilken/vilka de adekvata åtgärderna bör vara för att åtgärda identifierade brister. Dessa brister bör med fördel kommuniceras till och med marknadsaktörer i akt och mening att finna lösningar, där flexibla finansiella instrument är viktiga.

För att ur ett regionalt utvecklingsperspektiv utröna behoven och vilka krav och åtgärder som behövs i systemet bör utgångspunkterna vara:

- Tillgänglighet (när, var och för vem)
- Tillförlitlighet (kvalitetsmått, fördröjning, back up kraft mm)
- Nät av noder (kapacitet och prestanda i aktiva nätdelar)
- Robusthet och redundans (vilka fysiska åtgärder behövs för att vidhålla stabilitet i systemet)
- Säkerhet (integritet, dataskydd, fysisk säkerhet, cybersäkerhet mm)
- Enkelhet för användaren (tillgänglighetsdirektiv, portabilitet, prisvärd, en väg in, digitala rättigheter)

Därefter bli det en gemensam uppgift, för marknaden och det offentliga tillsammans, att verka för och bidra till att nivån på systemet motsvarar de behov som nutid och framtid ställer uppnås. Region Halland ser det som viktigare att arbeta fram ett nytt arbetssätt och till det hörande uppdrag för regional utveckling än att befästa funktionen som regional bredbandskoordinator.

Rimligen bör det vara en statlig angelägenhet att förutsättningarna för digital infrastruktur ska vara likvärdiga över hela landet. Genom det regionala utvecklingsansvaret har regioner stora möjligheter att bidra till behovsbilden och kravställan på det sammanhängande systemet för konnektivitet och digital infrastruktur.

Regulatoriska åtgärder

En marknadsdriven utveckling kräver mycket reglering i alla delar, inte avsaknad av reglering.

Regulatoriska åtgärder är ett viktigt verktyg att vägleda marknaden och skapa planeringsförutsättningar som bl.a. bidrar till konkurrens och bättre investeringsförutsättningar. Exempel på regelverk som bör utvecklas och implementeras:

- SMP (Dominerande marknadsställning) och ev. förpliktelser om anslutningsplikt för efteranslutningar (bör gälla även på lokala marknader)
- Gigabitförordningen
- Nätägare i den digitala infrastrukturen för konnektivitet behöver följa principen allmänt kommunikationsnät (öppet nät)

Region Halland anser att en ny politisk viljeinriktning behöver omfatta robusthet och krav på en minsta nivå som omfattar samtliga aktörer och hela kedjan av systemet för att konnektiviteten ska kunna säkerställas mellan ändpunkterna i systemet, något som skulle kunna regleras genom att alla nät klassas som allmänna kommunikationsnät. Det är inte rimligt att tillgång, tillförlitlighet och robusthet ska vara beroende på vilken nätägare som finns i respektive område och inte minst vara utlämnat enbart till slutkundens betalningsförmåga. Det är inte heller rimligt att en efteranslutning ska vara avhängig den aktuella aktörens vilja och ambition att ansluta varför någon form av anslutningsplikt bör införas.

Tillämpningen och slutanvändarens behov måste sättas i första rummet. Idag ligger stort ansvar på respektive aktör som sällan har ambition eller incitament av att se utanför sin egna sfär. Här krävs att se tillämpningar i ett större perspektiv och beakta hela systemet för att kunna leverera en konnektivitet i paritet med dagens och morgondagens behov.

Samverkan, samverkan och åter samverkan. Idag har vi en fragmenterad marknad för digital infrastruktur vilket inte är främjande för tillgång till konnektivitet. För att minska kostnaden till ökad robusthet och tillgänglighet krävs mer samverkan mellan branschens aktörer oavsett offentlig, privat eller ideell sektor. Branschen har tydligt visat att samverkan inte sker i någon större utsträckning så här krävs regulatoriska åtgärder för att påskynda processen, både avseende frågan om allmänt kommunikationsnät och SMP-reglering, vilken även skulle kunna inkludera krav på efteranslutningar.

En SMP-spelare regleras på grund av sin dominerande marknadsställning. Nationellt är det idag endast en aktör (Telia) som klassas som SMP-spelare. Sett ur ett lokalt perspektiv är det även andra aktörer som har monopolliknande ställning, där invånare och företag är direkt utlämnade till den enskilda aktörens vilja, ambition och incitament. Detta avser såväl möjlighet till anslutning och efteranslutning som robusthet, tjänsteutbud och prissättning.

Mer flexibilitet i finansiella instrument och tydlighet i förutsättningar

För att förverkliga målen med den hållbara regionala utvecklingen, för att tillgodose behovet av konnektivitet och för förverkligandet av den digitala omställningen ser Region Halland att det behövs en mer flexibel syn på finansieringslösningar.

En mer flexibel syn på finansieringslösningar

- öppnar upp för fler typer av lösningar, med fler typer av aktörer, för fler möjligheter till samfinansieringslösningar mellan det offentliga och det privata.
- ger möjlighet att ligga i framkant för innovativa lösningar, nytänkande, tar till vara och nyttjar de pengaflöden som idag finns i systemet för den digitala infrastrukturen för konnektivitet. Genom att driva utveckling och verksamhet som leder till ökat trafikflöde i nät skulle långsiktiga intäkter kunna genereras som skulle kunna användas att reinvestera i utbyggnad.
- infrastrukturen för konnektivitet står inför reinvesteringar, behov av ökade säkerhetsåtgärder, robusthet och redundans. En mer flexibel syn på finansieringslösning skulle kunna innebära att de som kapitaliserar på tjänster i nät görs till medfinansierare till den faktiska infrastrukturen vars existens de kapitaliserar på. Det kan jämföras med vägsnitt, som bidrar till underhåll av vägnät.
- gör det möjligt att på ett enklare sätt än idag kombinera olika typer av investeringskapital.
- skapar bättre förutsättningar för privata investeringar och kapital, även i samverkan med ex. statlig och/eller regional finansiering där marknadsmisslyckanden kan konstateras.
- och på statlig finansiering möjliggör för medfinansiering till flera delar i det sammanhängande systemet av digital konnektivitet utifrån identifierade behov för hållbar regional utveckling.

Mot bakgrund av de olika utmaningarna på konnektivitetssområdet, finns behov av omprioriteringar för att maximera nyttan av avsatta resurser. Region Halland ser att en flexibel syn på statlig finansiering behöver göras tillgängligt men att det samtidigt kombineras med ett nytt arbetssätt med regionala planer (behovs- och systemanalys), förbättringar av planeringsprocesser exempelvis PBL. Regelverk och lagstöd behöver utvecklas så hinder minskas och förutsättningar för etablering av nätinфраstruktur görs kostnadseffektiva i linje med Gigabitförordningen.

Den marknadsdrivna utvecklingen främjas genom utveckling av nytt arbetssätt, planeringsprocesser och regelverk vilket ger bättre planeringsförutsättningar, är investeringsfrämjande och där aktiva nätägare och operatörer ges förutsättningar att etableras och växa genom egna satsningar.

Vad olika aktörer behöver bidra med

Regeringen sätter takten för digitaliseringen och behöver uttrycka en ambitionsnivå, målsättning och synen på hur detta ska genomföras. I detta ligger att beskriva en förväntan på aktörer, roller och ansvar.

Statliga insatser är betydelsefulla för den digitala konnektivitetutvecklingens riktning och har en större styrande effekt på marknaden än vad storleken av dess ekonomiska stöd utgör. De påverkar var, hur och av vem systemet för konnektivitet byggs.

Region Halland arbetar aktivt med infrastrukturen för digital konnektivitet. Utöver att regionen upprätthåller funktionen som regional bredbandskoordinator och samverkar med marknadens aktörer samt med kommunerna bland annat via regionalt bredbandsforum, tar och har regionen tagit ett stort eget finansiellt ansvar för att verka för uppkoppling till invånare och företag.

Utifrån de erfarenheter regionen har av arbetet med digital konnektivitet ser Region Halland ett stort behov av att en framtida politisk viljeinriktning tydliggör roller och ansvarsfördelning utifrån följande perspektiv.

Staten

- En marknadsdriven utveckling kräver reglering. Statens behöver ta ett större grepp om och arbeta mer med tydliga regulatoriska åtgärder som gäller alla nätägare.
- För att de regulatoriska åtgärderna ska få effekt krävs en effektiv tillsyn.
- Staten behöver ur ett konnektivitetsperspektiv ta ansvar för nationella behov och rikets säkerhet samt samordna och omfatta flera statliga aktörer.
- Staten bör ur ett användarperspektiv ha ett ansvar för uppföljning av användarupplevelse och funktionalitet av den digitala konnektiviteten.

Regionerna

- Systemet för den digitala konnektiviteten är utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv en regional angelägenhet.
- Regionerna har genom sitt ansvar för hälso- och sjukvården och en hållbar regional utveckling ett stort intresse i och ansvar för att skapa förutsättningar för hållbar utveckling och tillväxt, vilket bland annat inkluderar attraktiva boende- och livsmiljöer, infrastrukturplanering, hållbart resande, näringslivsutveckling, kompetensförsörjning och infrastruktur för digital konnektivitet.

- Regionerna bör i de fall de har uppdrag att ta fram en regional fysisk plan ett ansvar att inkludera infrastrukturen för konnektivitet i planen.
- Region Halland ser likt PTS i sin rapport "Bredband till allt – åtgärder för ett helt uppkopplat Sverige" PTS-ER-2022:33 att de krav som ställs på regionerna genom lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar bör kunna utgöra en utgångspunkt för ett regionalt uppdrag inom området för digital konnektivitet. I lagen framgår det exempelvis att regionerna har i uppgift att ta fram regionala utvecklingsstrategier, samt länsplaner för regional transportinfrastruktur.
- Region Halland anser att ett tydligt uppdrag till regionerna att med regelbunden periodicitet samla in och redovisa regionala behov av digital konnektivitet behövs.
- Även på regional nivå är det viktigt att den digitala infrastrukturen blir en del av det regionala utvecklingsarbetet likställt annan strategisk infrastruktur. Systemanalyser av den digitala infrastrukturen bör genomföras. Regionerna är lämpliga aktörer att likt arbetet med transportinfrastrukturen vara de som gör analys av vilka åtgärder som är lämpligast och mest adekvata, sett utifrån perspektiven mesta möjliga nytta till minsta möjliga kostnad, likt fyrstegsprincipen inom transportinfrastrukturen.

Kommunerna

- Kommunerna har genom planmonopol och PBL en tydlig roll avseende markanvändning och som planupprättare för den fysiska infrastrukturen (master, kanalisation, grävtillstånd, byggnader).
- Tillgång till bredbandsinfrastruktur ska enligt PBL hanteras som ett allmänintresse. Frågan om fysisk digital infrastruktur har idag inte någon given eller naturlig plats i de kommunala planprocesserna.
- Det finns generellt en stor potential i att hantera och mer aktivt implementera arbete med digital infrastruktur/konnektivitet i planprocesserna.
- Genom att verka för ett införande och genomförande av Gigabitförordningen borde kommunerna inom konnektivitetens område få en tydligare och naturligare roll, gällande hantering av fysiska planer och tillståndsgivning.

Användaren

- Invånare behöver fortsatt bidra med efterfrågan och betalningsvilja för "konnektivitet".
- Näringslivet behöver fortsatt bidra med en digital omställning som ökar efterfrågan och ökar betalningsviljan för "konnektivitet".

- Åtaganden som krävs för att främja en digital inkludering behöver dock hanteras utifrån sina egna särskilda förutsättningar. Inkludering handlar om individers möjligheter och förutsättningar, medan bredbandspolitiken i dag till stor del handlar om infrastrukturens tillgänglighet och funktion. Samtidigt är det av vikt att ett främjande av infrastruktur samt digital inkludering sker parallellt.

Marknadens aktörer

- Rollfördelningen avseende marknaden för digital konnektivitet är otydlig. Det är en marknad som består av både stora som små, både privata och offentliga aktörer. En marknad som består av en värdekedja på flera nivåer, där varje nivå innehåller en mångfald av aktörer, där vissa aktörer finns på flera nivåer i värdekedjan och där gränserna ibland är luddiga avseende roller och ansvar.

Regionstyrelsen

Helene Andersson
Ordförande i regionstyrelsens tillväxtutskott

Krister Björkegren
Regiondirektör