

// ANALYSERAPPORT 5

Faktaark

Produktivitetskommissionens rapport om
Infrastruktur

Viden og anbefalinger på infrastrukturuområdet

VIDEN OM TRANSPORTINFRASTRUKTUR OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende transportinfrastruktur tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Transportinfrastrukturen består af veje, jernbaner, broer, tunneler, lufthavne, havne og kombiterminaler til omladning af gods fra vej til jernbane. Den påvirker produktiviteten direkte via transportomkostningerne og indirekte via afledte effekter på konkurrence, arbejdsudbud, klyngeeffekter¹, bosætning og virksomhedslokalisering.
- Samfundsøkonomiske analyser har været anvendt på transportområdet i mange år og inkluderer de væsentligste effekter af infrastrukturinvesteringer.
- Samfundets tab som følge af offentlige investeringer i samfundsøkonomisk urentable infrastrukturprojekter de sidste ti år kan opgøres til 21 mia. kr.
- Det samfundsøkonomiske afkast er størst, når der investeres i infrastruktur, hvor der er trængsel eller meget trafik.
- Der findes en række små investeringer med lave anlægsomkostninger, som har et højt samfundsøkonomisk afkast.
- Samfundsøkonomiske projektvurderinger medtager i dag dynamiske effekter på arbejdsudbuddet i form af en arbejdsudbudsgevinst, men ikke andre dynamiske effekter som fx øget produktivitet som følge af klyngeeffekter.
- Terminalerne og de internationale forbindelser er vigtige for Danmarks handel med udlandet og de deraf afledte gevinster via øget konkurrence og internationalisering.
- Der er trængsel på store dele af vejnettet i dag i særligt Østjylland og i Hovedstadsområdet.
- Priser kan være et effektivt middel til at dæmpe efterspørgslen efter transportinfrastruktur i trængselsperioden.
- Indførelse af et kilometerbaseret roadpricingsystem vil gavne godstransporten og personturene med erhvervsformål mest, da de, der benytter disse transportformer, har den største gevinst ved mindre trængsel. De har samtidig den største direkte betydning for produktiviteten.
- Den kollektive transport i Danmark differentierer i mindre udstrækning end i Sverige og England priserne, så det er billigt at rejse, når efterspørgslen er lav, og dyrere når den er høj.
- Broer og tunneler er dyre at anlægge og anvendes ikke optimalt. Storebælts- og Øresundsbroen udnyttes ikke fuldt ud på grund af brugerbetaling, mens der er trængsel på en række forbindelser uden brugerbetaling, fx Limfjordstunnelen.
- Store komplekse projekter kan bestå af delelementer, der hver for sig har varierende samfundsøkonomisk afkast.
- Med etableringen af Infrastrukturfonden i 2009 anvendes ubrugte reserver til infrastrukturinvesteringer per automatik til nye infrastrukturinvesteringer.

¹ Klyngeeffekter betegnes også ofte agglomeration. Det dækker over de produktivitetseffekter, der kommer af, at virksomheder og mennesker placerer sig nær hinanden, eksempelvis bedre match på arbejdsmarkedet. Den samme effekt kan opnås ved at forbedre infrastrukturen, så rejsen mellem virksomheder og arbejdstagere reduceres.

ANBEFALINGER //

For at styrke Danmarks produktivitet gennem en hensigtsmæssig udbygning og anvendelse af transportinfrastrukturen anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Investeringer prioriteres efter samfundsøkonomisk afkast. Det betyder en prioritering af:
 - Investeringer i områder med trængsel og i korridorer med meget trafik.
 - Investeringer, der øger sammenhængen i og mellem områder med stor koncentration af økonomisk aktivitet.
 - Investeringer i intelligente trafiksystemer (ITS), kørsel i nødspor, rampedosering, etc.
 - Investeringer i udvidelser af jernbaner og veje med lave anlægsomkostninger.
- Der etableres en statslig pulje, som medfinansierer kommuners arbejde med trængselsreducerende tiltag, fx optimering af signalanlæg i lyskryds.
- Der sker en fortsat udvikling af metoden til samfundsøkonomisk projektvurdering. Det indebærer bl.a., at der fortsat arbejdes for bedre opgørelser af omkostningerne ved trængsel og inklusion af dynamiske effekter.
- Der udarbejdes en sammenhængende strategi for prioritering af de offentlige investeringer i internationale forbindelser inklusive terminaler og den tilhørende baglandsinfrastruktur.
- Staten tilskynder til, at priserne i den kollektive transport i større udstrækning differentieres i forhold til efterspørgslen.
- Der laves forsøg med km-baseret roadpricing.
- Der indføres brugerbetaling i myldretiden for at køre over større broer og tunneler i perioder med trængsel.
- Priserne sænkes på Storebælts- og Øresundsforbindelsen i perioder uden trængsel.
- Politikerne, når de forelægges samfundsøkonomiske analyser af projekter med lavt samfundsøkonomisk afkast, får anvist alternativer med højere afkast, som opfylder omtrent samme formål. Eksempelvis kan afkastet ved en højklasset busløsning og en letbane angives i samme beslutningsgrundlag.
- Samfundsøkonomiske konsekvenser af at udelade delelementer af et større projekt så vidt muligt belyses.
- Der udarbejdes samfundsøkonomiske analyser på alle infrastrukturprojekter under hensyn til, at omkostningerne ved at udføre analyserne står i rimeligt forhold til projektets størrelse.
- Tilbageløb fra ubrugte reserver ikke per automatik går til nye infrastrukturprojekter. I de tilfælde, hvor de gør, skal det ske ud fra en samfundsøkonomisk prioritering.

VIDEN OM DIGITAL INFRASTRUKTUR OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende den digitale infrastruktur tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Den digitale infrastruktur består primært af kobbernet, fibernet, kabel-tv-net og de mobile netværk og muliggør tjenester som fastnet- og mobiltelefoni, kabel-tv og bredbånd.
- Den digitale infrastruktur og de tjenester, som infrastrukturen muliggør, har stor betydning for den måde, hvorpå erhvervslivet og den offentlige sektor producerer sine varer og tjenester.
- En række internationale studier har fundet positive produktivitetseffekter af den digitale infrastruktur. Effekterne relaterer sig primært til, hvor stor en andel af husholdninger og virksomheder, der har bredbånd. Produktivitetseffekterne af højere kapacitet på allerede eksisterende forbindelser er mindre veldokumenterede.
- Danmark har efter internationale standarder en veludbygget digital infrastruktur.
- Regeringen har en målsætning om, at alle danske husholdninger og virksomheder i 2020 skal have mulighed for at få en bredbåndsforbindelse med en downstream-kapacitet på 100 Mbit/s og en upstreamkapacitet på 30 Mbit/s.²
- I 2012 var 65 pct. af alle husstande og virksomheder i Danmark dækket af en infrastruktur, der muliggjorde en bredbåndsforbindelse med en kapacitet på mindst 100 Mbit/s downstream og 39 pct. med en upstreamkapacitet på 30 Mbit/s.
- I øjeblikket synes efterspørgslen efter bredbåndskapacitet ikke at følge med udbudet – eksempelvis abonnerer kun 1,4 pct. af bredbåndsabonnenterne på en forbindelse på 100 Mbit/s eller mere.
- De større virksomheder får typisk selv etableret hurtige bredbåndsforbindelser.
- Regeringens målsætning skal opfyldes inden for rammerne af det eksisterende teleforlig og tage udgangspunkt i principperne om, at udrulningen skal være markedsbaseret, og at reguleringen skal være teknologineutral.
- Der synes at være en modsætning mellem princippet om markedsbaseret udrulning og målsætningen om en bestemt minimumskapacitet.
- Der vil være betydelige anlægsomkostninger forbundet med den opgradering af infrastrukturen, der er nødvendig for at indfri regeringens bredbåndsmålsætning. Omkostningerne vil ikke alle steder kunne dækkes af brugerne. Omkostningerne i forhold til den forventede effekt på produktiviteten gør desuden, at målsætningen ikke kan begrundes ud fra produktivitetshensyn.
- Koordinering af gravearbejde i forbindelse med udbygning og vedligeholdelse af forskellige former for infrastruktur og nedlæggelse af tomrør ved etablering af nye bolig- og erhvervsområder kan reducere infrastruktur-omkostningerne.

² Downstreamkapaciteten angiver, hvor stor en datamængde, der kan transmitteres fra nettet og ned på brugerens computer. Det er eksempelvis afgørende for, hvor høj kvalitet video, der kan ses. Upstreamkapaciteten angiver, hvor stor en datamængde, der kan transmitteres fra brugerens computer og ud på nettet. En høj upstreamkapacitet er eksempelvis vigtig i forbindelse med videokonferencer, hvor der skal afsendes videoindhold i realtid fra brugerens computer.

- De kabelbaserede digitale infrastrukturer har karakter af naturlige monopoler.
- TDC råder over et landsdækkende kobbernet, et omfattende kabel-tv-net, et fibernet, der hovedsageligt dækker hovedstadsområdet og Nordsjælland samt relativt nyetablerede boligområder og virksomheder i andre dele af landet, og et mobilnet.
- En række energiselskaber har udrullet fibernet i dele af landet. SE ejer desuden et kabel-tv-net.
- TDC har ifølge Europa-Kommissionen en markedsandel på 61 pct. på det danske bredbåndsmarked. Det er mere end de tidligere monopolvirksomheder i de fleste EU-lande.
- Konkurrerende selskaber har mulighed for at udbyde tjenester på alle TDC's kabelbaserede infrastrukturer på betingelser, der er reguleret af Erhvervsstyrelsen.
- Energiselskaberne udbyder bredbånd på egen hånd eller gennem salgsselskabet Waoo og har ikke åbnet deres fibernet for konkurrence fra alternative udbydere.
- TDC afsætter kun i begrænset omfang fiber-baserede løsninger til private husholdninger.
- Forbrugernes valg af bredbåndsudbyder synes i stigende grad at afhænge af udbydernes udbud af supplerende produkter, herunder især tv-indhold.
- Konkurrencen inden for mobilt bredbånd synes at fungere hensigtsmæssigt.
- Storbritannien og Sverige har anvendt funktionel separation, hvor den digitale infrastruktur lægges over i et separat selskab, der ikke betjener kunder, med det formål at forbedre konkurrencesituationen på telemarkedet.

ANBEFALINGER //

For at styrke Danmarks produktivitet gennem en hensigtsmæssig udbygning af den digitale infrastruktur anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Udbygningen af den digitale infrastruktur fortsat baseres på principperne om teknologineutralitet og markedsbaseret udbygning.
- Staten i samarbejde med kommunerne definerer krav om samgravning, og den digitale infrastruktur i højere grad indtænkes i planlægningsfasen ved etablering af nye bolig- og erhvervsområder, eksempelvis ved nedgravning af tomrør.
- Den kommende analyse af konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet og mulighederne for at forbedre denne bliver så bred som muligt og bl.a. adresserer, hvorvidt funktionel separation vil understøtte højere produktivitet gennem forbedret konkurrence.