



FORBRUKEROMBUDET

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 15/1526-2
Saksbehandler: Mats Bjønnes
Dir.tlf: 95 83 11 04

Dato:
14.09.2015

Høring - Nkoms rapport om leveringspliktige elektroniske kommunikasjonstjenester for tiden fremover - Telefonitjenester og bredbånd

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev datert den 3. juli 2015, der departementet ber om kommentarer til Nasjonal Kommunikasjonsmyndighets (Nkom) ovennevnte rapport.

Forbrukerombudet er som kjent en tilsynsmyndighet som skal sikre at næringsdrivendes markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold er i samsvar med markedsføringsloven.

Når forbrukere har mulighet å velge mellom forskjellige tilbydere av telefoni og bredbåndstilknytning er dekning og hastighet helt sentrale konkurranseparametere for de næringsdrivende. Et Internettabonnement med for lav hastighet eller for lavt volum kan medføre at bredbåndstilknytningen ikke fyller forbrukerens behov. I 2014 arbeidet Forbrukerombudet derfor med å presisere kravene til hvordan det skal gis opplysninger om hastighet på bredbåndstilknytning for ulike teknologier i markedsføringen, slik at forbrukerne skal kunne ta informerte valg med hensyn til det ovennevnte. I 2015 har vi fulgt dette arbeidet opp med tilsynsaksjoner overfor bransjen. Vi avgir vårt høringsinnspill på bakgrunn av det ovennevnte arbeidet, samt den viktige rollen som Internett i dag spiller for norske forbrukere.

I Norge har man valgt en markedsdrevet utbygging av infrastrukturen knyttet til bredbåndstilknytning og mobiltelefoni. Leveringsplikten slik den er formulert i dagens avtale mellom staten og Telenor omfatter blant annet tilgang til «digitalt elektronisk kommunikasjonsnett» som i praksis gir adgang til oppringt Internett. I enkelte områder er det ut fra markedssynspunkt ikke grunnlag for å bygge ut bredbånd, da det potensielle markedet er for lite hensett til de investeringer som må foretas, eller investeringene er for store på bakgrunn av andre forhold. Dette medfører at ikke alle forbrukere får være med på den teknologiske utviklingen av norsk infrastruktur og de tjenester som tilbys og leveres via mobil- og bredbåndstilknytning.

Internett er i dag et nødvendighetsgode som et overveiende flertall av forbrukerne hverken kan eller vil klare seg uten. Avhengigheten av Internett vil bare tilta i årene som kommer, og på stadig flere områder vil bredbåndstilknytning være en forutsetning for å delta i samfunnet. Samtidig som underholdning, praktiske gjøremål som banktjenester, læringsplattformer og nyheter i stadig større grad konsumeres over Internett, kommer også denne utviklingen til uttrykk ved at det offentlige på stadig flere områder forutsetter elektronisk kommunikasjon med innbyggerne. Forbrukerne etterspør i dag også en rekke tjenester som for kun få år siden knapt eksisterte, eller var svært lite brukt, og dette er en utvikling som bare vil fortsette i årene som kommer.

En utvidet leveringsplikt som omfatter grunnleggende bredbåndstilknytning vil etter vårt syn sikre hensynet til likeverdighet mellom forbrukerne, gjennom at det ikke skapes et digitalt klasseskille, samtidig som hensynet til verdiskapning og økonomisk utvikling ivaretas. Etter vårt syn er det derfor tunge samfunnsmessige hensyn som tilsier å utvide dagens leveringsplikt til også å omfatte grunnleggende bredbåndstilknytning.

Når det skal tas stilling til hvilken hastighet på Internett som leveringsplikten skal omfatte, vil balansegangen mellom kostnad og nytte være et sentralt spørsmål. I rapporten til Nkom som ligger til grunn for høringen, fremkommer det et kostnadsoverslag for å innføre leveringsplikt for ulike kapasitetsklasser. Nkom har med henvisning til analyseselskapet Nexia vist at behovet for statlig støtte ikke nødvendigvis er lik utbyggingskostnadene for en kommersiell aktør, men at det ikke foreligger en grundigere utredning av dette spørsmålet.

Et svært viktig spørsmål i den forbindelse er hvilken hastighet en eventuell leveringsplikt skal omfatte. Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet har i sin rapport foreslått kapasiteten 4 Mbit/s i nedlastningshastighet og 1 Mbit/s i opplastningshastighet. Nkoms foreslåtte leveringspliktige hastighet vil være en stor forbedring for gruppen som i dag ikke har tilgang til infrastruktur med slik kapasitet.

Et sentralt spørsmål i fastsettelsen av leveringspliktens innhold er hvilke tjenester forbrukeren skal ha tilgang til i dag. Vi er av den oppfatning at de tjenester som fremgår av listen til Nasjonalt Breidbandsråd som referert i Nkoms rapport, er tjenester som må anses som nødvendige for befolkningen, og slutter oss derfor til denne listen når det gjelder hvilke tjenester forbrukeren må kunne benytte i dag.

Nkoms foreslåtte leveringspliktige hastighet er tilsvarende som den leveringspliktige hastigheten som er valgt på Malta, men bedre enn leveringsplikten i land som Spania, Sveits og Finland. I Storbritannia har regjeringen foreslått en mer omfattende leveringsplikt ved at forslaget ønsker å gi befolkningen 5 Mbit/s, samt at Finland har ambisjoner om å øke den leveringspliktige hastigheten til 10 Mbit/s før 2021.

Når det gjelder hvilke tjenester som skal kunne benyttes i fremtiden, vil det etter vårt syn være sentralt å se nærmere på hvilken hastighet som er estimert og forventet for bruk av morgendagens tjenester. Regjeringen har uttalt at de vil sikre hastighetsbredbånd i hele

landet, med mål om hastighet på 100 Mbit/s. Vi oppfordrer derfor departementet til også å se hen til fremtidig bruk og morgendagens behov for bredbåndstilknytning.

Det fremkommer av analyseselskapet Nexia sin rapport fra 2012 om «bredbåndsbehov mod 2020» som ble utarbeidet for Erhvervsstyrelsen i Danmark, at fremtidens behov for bredbåndstilknytningen er økende og at stadig nye tjenester vil benytte Internett. Rapporten foretar blant annet en analyse av sentrale Internettbaserte tjenester, og estimerer hvilket kapasitetsbehov slike tjenester vil stille i 2020. Det forventede gjennomsnittlige behovet for Danmark i 2020 er et kapasitetsbehov på 100 Mbit/s i nedlastningshastighet, og 35 Mbit/s i opplastningshastighet. I tillegg ser rapporten også på bredbåndsbehovet for nærmere utvalgte grupper. Det fremkommer videre av rapporten at den digitale familie på 4 personer med aktiv bruk, vil ha et estimert kapasitetsbehov når det gjelder nedlastningshastighet på 80 til 115 Mbit/s, samt et opplastningsbehov på 20 til 40 Mbit/s avhengig av hvor aktivt det benyttes skybaserte tjenester. En liten husstand med opptil 2 medlemmer vil estimert kreve en nedlastningshastighet på 50 til 85 Mbit/s, og et behov for opplastningshastighet på 15 til 35 Mbit/s.

Som den nevnte rapporten påpeker vil stadig flere enheter benytte bredbåndstilknytning gjennom Internet of Things ved M2M-kommunikasjon. I tillegg vil det være økende bruk av skytjenester, både i form av filer som skal åpnes ved henting i skyen, og lagres til skyen. Dette setter større krav til opplastningshastigheten for befolkningens bredbåndstilknytning.

Når det gjelder tjenester knyttet til Smarte hjem, er foreløpig dette et tidlig marked, men er ventet å bre om seg i årene som kommer. Et eksempel på at en leveringspliktig hastighet som settes for lavt raskt ikke vil tilfredsstille de kravene som settes av tilbyderne, er Lyse Smartly sin grunntjeneste for Smarte Hjem. For grunntjenesten er det i dag krav til 2 Mbit/s symmetrisk (lik ned- og opplastningshastighet), slik at Nkoms foreslåtte leveringspliktige hastighet allerede i dag ikke vil tilfredsstille de spesifikasjonskravene som settes av Lyse. I tillegg vil det etter hvert bli tilbudt flere velferdstjenester som forutsetter tilstrekkelig Internettkapasitet, og som setter svært strenge krav til tjenestens oppetid.

Vi støtter på bakgrunn av det ovennevnte Nkoms anbefaling om å innlemme grunnleggende bredbåndstilknytning i de leveringspliktige tjenestene, samt videreføre leveringsplikten for telefonitjenester slik som foreslått av Nkom. Når departementet skal vurdere om leveringsplikten skal utvides, og eventuelt hvilken hastighet leveringsplikten skal omfatte, er det etter vårt syn er det viktig at man i disse vurderingene også ser på hvilken nytte bredbåndstilknytning har og vil ha for befolkningen i tiden fremover, og at dette perspektivet tas med i vurderingen av hvilken kostnad en utviding av leveringsplikten har for samfunnet. Vi oppfordrer derfor departementet til å innta en ambisiøs posisjon med hensyn til spørsmålet om leveringsplikten skal utvides og hvilken hastighet som skal omfattes av leveringsplikten.

Med vennlig hilsen



Gry Nergård
forbrukerombud