
NASJONAL EKOMPLAN

**Forbrukerrådets innspill
September 2015**





Innholdsfortegnelse

1	Oppsummering	3
2	Nåbilde: Elektronisk kommunikasjon i Norge	6
2.1	Innledning.....	6
2.2	Markedet for fastnettbasert bredbånd.....	7
2.3	Mobilmarkedet.....	9
3	Bredbåndsmarkedet	11
3.1	Situasjonen i privatmarkedet for fast bredbånd	11
3.2	Privatmarkedets segmenter	12
3.3	Åpne alternativer til DSL	12
3.4	Situasjonen i boligsammenslutninger	13
3.5	Kabelinfrastruktur i nye boligsammenslutninger	14
3.6	Ny kabling i eksisterende boligsammenslutninger	14
3.7	Regulatorisk status.....	15
3.8	Alternativ fremføring i eksisterende boligsammenslutninger	15
3.9	Villa-markedet for bredbånd.....	16
3.10	Koblingssalg	17
3.11	Nettnøytralitet.....	18
3.12	Åpne nett.....	19
3.13	Dekningsinformasjon.....	20
4	Mobilmarkedet	21
5	Personvern og brukerrettigheter	22
5.1	Personvern må ivaretas i internasjonale handelsavtaler.	22
5.2	Skape et bedre regime for forvaltning av data	22
5.3	Utvikle av .sj og .bv-domener som «trygge havner».....	23
6	Leveringsplikt på bredbånd	23



1 Oppsummering

De økende overskuddene, kombinert med de høye prisene sammenliknet med Sverige, i både bredbånd og mobilmarkedet indikerer på at konkurransen ikke er velfungerende. Bredbåndsmarkedet for høye hastigheter er også preget av lite valgfrihet og lokale monopoldannelser, blant annet kombinert med en ufin praksis med tvunget koblingssalg av TV og bredbåndstjenester.

Forbrukerrådet har derfor skrevet en rapport og kommet med en rekke forslag, som er oppsummert under.

Bredbånd

Forbrukerrådet mener at:

1. Det er viktig å føre et løpende tilsyn med priser og tjenestetilbud hos bredbåndsaktører. I tilfeller hvor det forekommer utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i lokale nettmonopoler må Konkurransetilsynet gripe inn. I den grad løpende tilsyn skulle avdekke en negativ trend bør Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) vurdere å utvide tilgangsregulering i bredbåndsmarkedene til å omfatte andre aktører enn Telenor.
2. NKOM bør følge nøye med på kvaliteten for operatøraksess og konkurransen i DSL-markedet, og hvis nødvendig, sette krav til Telenor for å sikre tilstrekkelig kvalitet. Forbrukerrådet mener Telenor i første omgang bør pålegges å offentliggjøre adresser hvor DSL kan leveres og hvor det ikke kan, samt adresser hvor DSL er erstattet med VULA eller andre grossistprodukter som Telenor leverer. Dette vil gi forbrukerne bedre innsikt i situasjonen i sitt geografiske område og videre legge grunnlaget for at konkurransen kan opprettholdes.
3. Det er viktig å sørge for god informasjon om alternative tekniske bredbåndsløsninger i borettslag
4. Bindingstiden for en fellesavtale for TV og bredbånd bør etter vårt syn i utgangspunktet ikke være lengre enn to eller maks tre år. En altfor lang bindingstid kan hindre forbrukeren i å ta del i den tekniske- og markedsmessige utviklingen.
5. Beboere i boligsammenslutninger må gis rett til å kunne reservere seg mot å betale for og å få levert kollektive løsninger, både for TV og bredbånd, og at materielle regler om dette tas inn i lovgivningen.
6. Tvunget koblingssalg begrenser forbrukernes valgmuligheter, har skadelige konkurransebegrensende virkninger og derfor må forbys. Dette bør tydeliggjøres i Regjeringens ekom-plan og i det fremtidige regulatoriske rammeverket for bredbåndsmarkedet.
7. Informasjon om hvordan kabelanlegg i nye boliger bygges må gjøres offentlig tilgjengelig og slik at det lettere kan etableres konkurranse i mellom alternative leverandører av bredbånd og TV-distribusjon.
8. Det bør etableres en bransjestandard for hvordan intern kabling skal utføres i nye og eksisterende boliger slik at forbrukernes rettigheter og konkurransen kan sikres over tid. Hvis bransjen ikke klarer å etablere dette på egenhånd, bør offentlig regulering vurderes.
9. Beboere i boligsammenslutninger må gis en tydelig rett til å kunne ta i bruk ledige ressurser i boligselskapets interne ekomnett og rett til å få etablert nytt internt nett for egen regning og risiko.
10. Offentliggjort prisinformasjon bør omfatte markedsinformasjon som viser lokale bredbåndstilbud og priser. Vi oppfordrer derfor Nkom til å lansere en ny sammenlikningstjeneste for ekom-tjenester snarest.



11. Det også er behov for betydelig sterkere tiltak for å senke etableringsbarrierene, bl.a. når det gjelder å senke kostnadene for fremføring i offentlig vei og plikt til å dele fysisk infrastruktur som kan brukes til ekomnett.
12. Statlig og kommunal støtte til bredbåndsutbygging bør gis med vilkår som sikrer at forbrukerne i slike områder ikke får høyere priser eller dårligere kvalitet enn steder med virksom konkurranse. Det bør årlig foreligge offentlig tilgjengelig informasjon om hvilke nett som bygges med støtte av offentlige midler.
13. Alle tjenester og produkter som tilbys bør basere seg på portabilitet (flyttbarhet) og interoperabilitet (fungere på flere plattformer). For eksempel bør det være enkelt for en forbruker å flytte sitt lagrede innhold på en set-top boks til en annen. Alternativt bør det være krav om at set-top-bokser lett skal kunne omprogrammeres til å kunne fungere hos en konkurrerende leverandør, slik at byttebarrierene for forbrukeren blir lavest mulig. Dette vil bidra til mer konkurranse og gjøre det enklere å bytte, samt hindre unødvendig elektronisk avfall.

Åpne nett

Forbrukerrådet mener at:

14. Dersom mangel på grossistregulering av bredbåndsaksess fører til monopoladferd i form av høyere priser og/eller dårligere tjenestetilbud fra netteiere som ikke er pålagt å tilby grossisttilgang, bør det gripes inn mot dette. Regulering må kunne vurderes lokalt eller regionalt, og ikke bare nasjonalt som i dag, dersom det oppstår monopoladferd.
15. Når det gjelder utbygging av bredbåndsnett som helt eller delvis baseres på offentlige midler, mener Forbrukerrådet at kravene om åpne nett form av grossisttilgang som en forutsetning for den offentlige støtten. Informasjon om hvilke nett som har fått støtte av de offentlige midlene bør være offentlig tilgjengelig og oppdateres årlig
16. Når det gjelder utbygging av bredbåndsnett som helt eller delvis baseres på offentlige midler, mener Forbrukerrådet at kravene om åpne nett i form av grossisttilgang som en forutsetning for den offentlige støtten. Dette er nett som ikke ville blitt utbygd uten offentlig støtte, og det er derfor naturlig at det offentlige fastsetter vilkår som sikrer at forbrukerne i det aktuelle geografiske området kan velge tilbydere av Internett-tjenesten. Informasjon om hvilke nett som har fått støtte av de offentlige midlene bør være offentlig tilgjengelig og oppdateres årlig.

Leveringsplikt på bredbånd

Forbrukerrådet mener at:

17. Bredbåndstilgang bør gjøres til en til en rettighet, men stiller spørsmål ved de foreslåtte hastighetskravene. Dersom det skal innføres en leveringsplikt for bredbånd, mener Forbrukerrådet det er viktig at dette ikke bidrar til å skape en situasjon med A- og B-lag blant norske husholdninger knyttet til tilgang til kapasitetskrevende bredbåndstjenester. Ut fra det politiske ønsket om lik mulighet til fullverdig digital samfunnsdeltakelse uavhengig av hvor man bor i landet, mener derfor Forbrukerrådet at hastighetskravet bør være mer fremtidsrettet og settes betydelig høyere enn 4/1 Mbit/s.

Mobilmarkedet

Forbrukerrådet mener at:

18. Telekomselskapenes svært høye årlige marginer tilsier at det kan stilles spørsmål ved om deler av dette overskuddet burde kommet forbrukerne til gode i form av lavere priser.
19. Ekom-myndigheten bør bidra til at forholdene legges enda bedre til rette for tilbydere i mobilmarkedet som kan utfordre forretningsmodellen til de dominerende mobiloperatørene.



Nettnøytralitet

Forbrukerrådet mener at:

20. Frie og nøytrale nett er en forutsetning for det internettet vi kjenner i dag – og viktig for fri ytring, fortsatt innovasjon og et velfungerende, forbrukervennlig marked. Nettnøytralitet har vært et bærende prinsipp for organiseringen av internettaksess i Norge. Forbrukerrådet mener kvoteunntak også er brudd på nettnøytralitetsprinsippet og bør tolkes deretter i Norge.

Personvern

Forbrukerrådet mener at:

21. Personvern må ivaretas i internasjonale handelsavtaler.
22. Det må sikres et bedre regime for forvaltning av data.
23. Det kan utvikles .sj og .bv-domener som «trygge havner».

For mer informasjon, ta kontakt med fagdirektør for digitale tjenester, Finn Lützow-Holm Myrstad, på telefon 479 66 900 eller epost finn.myrstad@forbrukerradet.no.



2 Nåbilde: Elektronisk kommunikasjon i Norge

2.1 Innledning

Forbrukerrådet er en uavhengig interesseorganisasjon med eget styre og egne vedtekter. Formelt er Forbrukerrådet et «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» og får sine inntekter over statsbudsjettet. Forbrukerrådet er administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, men er fristilt politisk fra departementet.

Forbrukerrådet skal bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsordenen i samfunnsdebatten. Forbrukerrådets virksomhet bygger på FNs internasjonale forbrukerrettigheter, slik også alle forbrukerorganisasjoners virksomhet verden over gjør. På denne plattformen har Forbrukerrådet formulert sitt formål til å være å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling.

Elektronisk kommunikasjon (ekom) spiller en stadig viktigere rolle for samfunns- og næringsutviklingen i Norge. Innovasjon og teknologiutvikling i ekom-sektoren vil i årene fremover få stor betydning for velferdsutviklingen, og vil være en sentral premisse for Norges vekstevne i en tid hvor omstilling og produktivetsforbedringer er nødvendig for å nå overordnede politiske målsetninger. Denne utviklingen åpner for økt digitalt tjenestetilbud, bedre tjenester og nye bruksområder for ekom-tjenester, som i sum skaper grunnlag for økt forbrukervelferd.

Samtidig er det viktig å sikre at forbrukernes valgfrihet i ekom-markedene ivaretas i årene fremover, og at myndighetene legger til rette for velfungerende konkurranse. Monopoladferd som begrenser kundenes valgmuligheter kan ikke tillates, og det må etableres rammebetingelser som gjør at forbrukernes byttekostnader ved overgang fra en tilbyder av ekom-tjenester til en annen tilbyder av tilsvarende tjenester ikke blir et hinder for forbrukerens valgfrihet.

I tillegg er Forbrukerrådet opptatt av at sentrale forbrukerrettigheter på den digitale markedsplassen ivaretas og styrkes i årene fremover. Dette gjelder særlig personvernet knyttet til den enkelte forbrukers digitale adferd og bruksmønster, men også etablerte forbrukerrettigheter som gjelder ved kjøp og salg av varer og tjenester på den digitale markedsplassen.

Forbrukerrådet er opptatt av at de fremtidige regulatoriske rammebetingelsene for ekom-sektoren tilpasses markeds- og teknologiutviklingen, og tar utgangspunkt i identifiserte konkurranseproblemer og utfordringer knyttet til forbrukerbeskyttelse og rettigheter. Rammeverk, omfang og innretning på reguleringen i ekom-markedene i årene fremover bør ha forbrukeren i fokus og baseres på politiske mål som reguleringen skal understøtte, framoverskuende analyser av markeds- og konkurransesituasjonen og nye digitale brukerbehov og adferdsmønster.

Norske forbrukerne vil i årene fremover etterspørre stadig nye ekom-tjenester, og det må forventes økt bruk av digitale tjenester.

Forbrukerrådet legger til grunn at denne utviklingen vil medføre økt etterspørsel etter høyere kapasiteter i både fastnettbaserte og mobile ekom-nett som følge av at stadig mer av det digitale konsumet innebærer bruk av kapasitetskrevede tjenester hvor overføring av bilder og film er en del av tjenesten. Dette gjelder særlig innenfor vekstområder av stor samfunnsmessig betydning som



”Internet of things”, velferdsteknologi, smarte hus og smarte byer, e-læring og skybasert lagring og tjenesteproduksjon. Derfor er det viktig at de regulatoriske rammebetingelsene i ekom-sektoren gir incentiver til fortsatt utbygging av høykapasitetsnett, slik at flest mulig av landets innbyggere får tilgang til fremtidsrettede ekom-nett, og gis mulighet til ta i bruk, og nyttiggjøre seg, de digitale tjenestene de til enhver tid ønsker.

I dag er det kun 37 % av landets husholdninger som har tilbud om tilknytning til et fiberbasert bredbåndsnett. Dersom fiber, HFC og VDSL defineres som høykapasitetsnett, mangler fortsatt 1 av 4 av husholdninger i Norge som tilbud om fastnettbasert høykapasitetsnett¹. LTE-utbyggingen i Norge har skutt fart de siste årene, og det bygges mye LTE-nett, men fortsatt er den befolkningsmessige 4G-dekningen ikke høyere enn 70 % per 2014 (sammenlignet med en 2G/3G-dekning på mer enn 99 %). Det er av stor betydning å sikre like muligheter til fullverdig digital samfunnsdeltakelse i hele landet, uavhengig av geografi og demografi. Forbrukerrådet er opptatt av at det ikke utvikles digitale klasseskille basert på ulik tilgang til høykapasitetsnett i Norge, og vi mener derfor at tilgang til fremtidsrettede ekom-nett bør bli en rettighet. Dette er nærmere drøftet i punkt 5 om Nkoms forslag til leveringsplikt på bredbånd.

Utbygging av infrastruktur for morgendagens ekom-behov krever betydelige investeringer. Det er derfor viktig at reguleringen av ekom-markedet i årene fremover balanserer hensynet til nettutbyggernes investeringsincentiver og bærekraftig konkurranse på lang sikt, med ønsket om økt pris- og tjenestekonkurranse på kort sikt. Velfungerende konkurranse er et viktig virkemiddel for å oppnå innovasjon, større tilbud og mangfold, bedre kvalitet og lavere priser på produkter og tjenester til beste for forbrukerne.

Nye bruksområder for ekom-tjenester i årene fremover gjør at forbrukerne kommer til å stille større krav til sikkerhet og robusthet i ekom-nett. Det er derfor viktig at tilbydere av ekom-nett pålegges nye/økte krav til sikkerhet og robusthet som gjenspeiler den økte betydningen av, og sårbarheten ved, elektronisk kommunikasjon i samfunnet. Forbrukerrådet forventer konkrete tiltak på dette området som en del av Regjeringens ekomplan.

2.2 Markedet for fastnettbasert bredbånd

Tilbudssiden i det norske bredbåndsaksesmarkedet består av en rekke aktører som baserer seg på ulike forretningsmodeller og ulike aksess teknologier. Noen tilbydere har fokusert på en aksess teknologi, mens andre tilbyr bredbåndstilgang basert på flere ulike teknologier. Geografisk nedslagsområde varierer også mellom de ulike tilbyderne. Telenor har et tilnærmet landsdekkende tilbud, de nest største bredbåndstilbydere dekker også store områder av landet, mens det finnes en rekke regionale/lokale bredbåndsaktører. De fleste tilbyderne av bredbånd i Norge er vertikalt integrerte, og tilbyr i tillegg til Internett-tilgang ofte andre tjenester som TV-pakker, telefoni og alarmløsninger. Gjennom grossistreguleringen av Telenors kobber- og fibernet er det også noen aktører som har valgt å tilby bredbåndsaksess og –tjenester basert på tilgang til Telenors nett. Dessuten finnes det en rekke nasjonale og internasjonale aksessuavhengige innholds-/tjenestetilbydere i bredbåndsmarkedet (de såkalte OTT-aktørene) som i økende grad konkurrerer med bredbåndsaksesstilbydernes tjenestetilbud.

¹ Nexia, ”Bredbåndsdekning 2014,” 2014:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/telekommunikasjon/bredbaandsdekning2014/sluttrapport-dekning-2014-v2.0.pdf?id=2284322>



Graden av konkurranse i bredbåndsmarkedet varierer mellom ulike markedssegmenter. I områder hvor forbrukerne kan velge mellom flere aksesstilbydere er konkurransen bedre enn i områder med kun en aksesstilbyder. 98 % av landets husholdninger har i dag mer enn en mulig bredbandleverandør for kapasiteter over 2 Mbit/s, men valgfriheten reduseres kraftig når kravene til kapasitet øker. Kun 24 % kan velge mellom to eller flere tilbydere når kapasitetskravet settes til 50 Mbit/s². Samtidig er det slik at priser og tjenestetilbud ikke avviker i særlig grad mellom geografiske områder med en bredbåndsaksesstilbyder sammenlignet med områder med flere aksesstilbydere.

Forbrukerrådet mener det er viktig å føre et løpende tilsyn med priser og tjenestetilbud hos bredbåndsakstører. I tilfeller hvor det forekommer utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i lokale nettmonopoler må Konkurransetilsynet gripe inn. I den grad løpende tilsyn skulle avdekke en negativ trend bør Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) vurdere å utvide tilgangsregulering i bredbåndsmarkedene til å omfatte andre aktører enn Telenor.

Tilbyder	50/X mbps	100/X mbps
Get	499 (50/5 Mbit/s)	599 (100/5 Mbit/s)
Canal Digital	499 (50/15 Mbit/s)	599 (100/15 Mbit/s)
AltiBox	478 (40/40 Mbit/s)	549 (80/80 Mbit/s)
NextGenTel	499 (40/10 Mbit/s)	-
<u>Sverige</u>		
Bredband2	185 (10/10 Mbit/s)	199 (100/10 Mbit/s)
T3	-	198 (100/10 Mbit/s)

Figur 1. En enkel prisoversikt satt sammen av Forbrukerrådet 1. september 2015³ viser at prisene på det norske bredbåndsmarkedet i praksis er helt like. Sammenliknet med Sverige er prisene i Norge det tredobbelte.

I lys av at konkurransen på høyhastighetsbredbånd er såpass lav, er det betenkelig at prisene i praksis er sammenfallende. **Forbrukerrådet er derfor bekymret over at prissammenlikningstjenesten www.telepriser.no foreløpig ikke har noen lanseringsdato.** Denne tjenesten har tidligere bidratt til å synliggjøre prisforskjeller og gjøre det mulig og enklere for mindre aktører å konkurrere med de store, etablerte aktørene.

I borettslag frem til nå har det vært vanlig å inngå langsiktige kontrakter som den enkelte beboer har hatt begrensede muligheter til å tre ut av. Gitt nye teknologiske muligheter, som er nærmere beskrevet nedenfor, **mener Forbrukerrådet at det er viktig å sørge for god informasjon om alternative tekniske bredbåndsløsninger i borettslag**, slik at styrer og generalforsamlinger i borettslagene blir bedre i stand til å treffe gode og fremtidsrettede valg. **Bindingstiden for en avtale bør etter vårt syn i utgangspunktet ikke være lengre enn to eller maks tre år. En altfor lang bindingstid kan hindre forbrukeren i å ta del i tekniske- og markedsmessige utviklingen.** Forbrukerrådet er kjent med at borettslag har blitt tilbudt langtidskontrakter på opp til fem og sju år. Til sammenlikning er det satt en maksimaltid på 12 måneder på individuelle ekom-kontrakter.

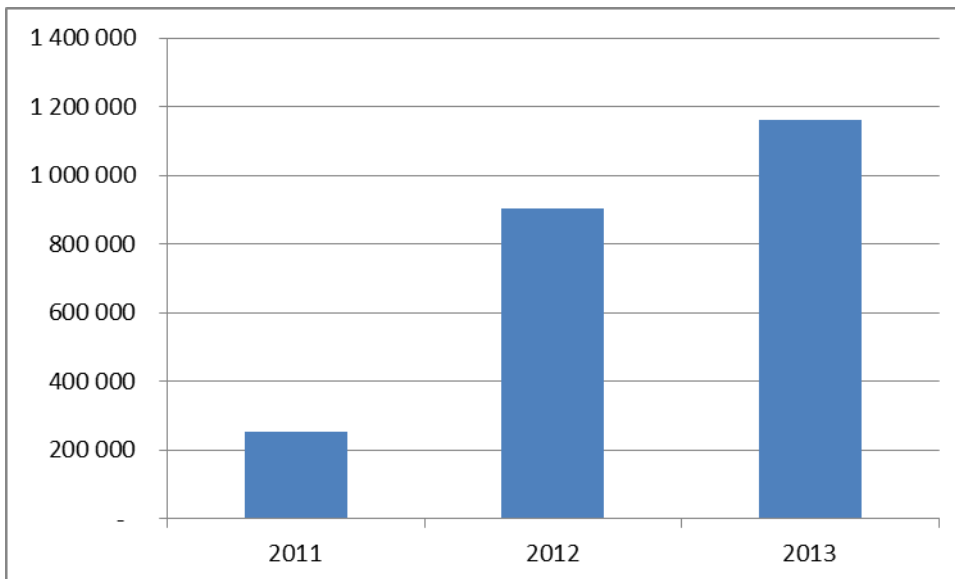
² Nexia, "Bredbåndssdekning 2014," 2014

³ De svenske prisene er hentet fra <http://tjanster.fibra.se/serviceguide/index/consumers/list/39>



I startfasen av utbygging av høykapasitetsbredbåndnett i Norge erfarte mange utbyggere et negativt driftsresultat de første årene. Dette ledet til at flere analytikere i ekom-bransjen oppfattet fiberutbygging ulønnsomt. Ettersom antall kunder økte, og virksomhetene gikk over fra investerings- til driftsfaser, bedret de årlige driftsresultatene seg. Flere fiberutbyggere som startet utbyggingen for 8-10 år siden har i dag EBITDA-marginer på over 30 %. Forbrukerrådet antar at denne utviklingen vil fortsette, og **mener det tilsier at en større andel av fremtidige driftsresultater hos nettutbyggerne kommer forbrukerne til gode i form av lavere priser. Det samme gjelder i HFC/KTV-nett og i Telenors DSL-nett. Forbrukerrådet mener dette best kan oppnås gjennom å legge til rette for mest mulig velfungerende konkurranse i alle segmenter i bredbåndsmarkedet.**

Figuren under viser lønnsomhetsutviklingen for de 50 største bredbåndsselskapene i Norge i perioden 2011 – 2013⁴. Telenor er tatt ut siden selskapet ikke oppgir tall for bredbåndssaksess isolert.



Figur 2. Resultat før skatt, NOK 000, 50 største bredbåndsselskaper ex. Telenor⁵.

2.3 Mobilmarkedet

Det norske mobilmarkedet domineres av to store vertikalt integrerte mobiloperatører. Telenor og TeliaSonera har til sammen mer enn 90 % markedsandel i dette markedet⁶. Målt etter omsetning blir denne markedsandelen enda større som følge av grossistinntekter fra eksterne MVNOer/SPer⁷.

Norske forbrukere kan velge mellom flere selskaper/merkevarer som eies av Telenor eller TeliaSonera, eksempelvis Chess, OneCall, Talkmore og Djuiice. Selv om disse selskapene har ulike markedsposisjoner og ulike pris-/tjenestepakker, er det betenkelig at en så stor del av mobilmarkedet kontrolleres av to store mobiloperatører.

⁴ A. Joramo, "Høyhastighets bredbånd 2013-2020."

⁵ Telecom Revy / Computerworld

⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, "Tallgrunnlag ekommarkedet 1. halvår 2014," 2014.

⁷ MVNO/SP (Mobile Virtual Network Operator/Service Provider)

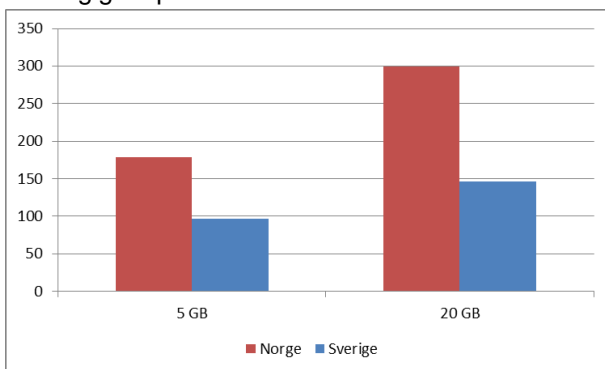


ICE har skaffet seg frekvensressurser for utbygging av neste generasjons mobilnett, og har ambisjoner om å utfordre duopolet i det norske mobilmarkedet. Forbrukerrådet opplever likevel at konkurransen i mobilmarkedet har blitt svekket som følge av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2, samt en gradvis utvikling fra mange selvstendige SPer for 5-10 år siden til en situasjon i dag hvor de største SPene eies av Telenor eller TeliaSonera. I lys av en slik utvikling mener vi det er viktig at både ekom-myndigheter og konkurransemyndigheter følger utviklingen i markedet nøye i tiden som kommer for å hindre utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling og duopoladferd til skade for forbrukerne.

Det er positivt at Norge, til tross for en lite gunstig markedsstruktur i mobilmarkedet, leder an i utbyggingen av 4G-nett. At dekning synes å ha blitt en viktig konkurransefaktor de siste årene er bra for forbrukere som bor utenfor de største byene og tettstedene i landet. Dette er også viktig for konkurransegraden i bredbåndsmarkedet i griségrendte strøk ettersom 4G-nett i noen områder kan fremstå som substitutter til fastnettbasert bredbånd.

Telenors og TeliaSoneras norske mobilvirksomheter har hatt stabilt høye EBITDA-marginer de siste årene⁸. **Forbrukerrådet mener dette er svært høye årlige marginer, og at det kan stilles spørsmål ved om deler av dette overskuddet burde kommet forbrukerne til gode i form av lavere priser.** Samtidig er vi innforstått med at de store årlige driftsresultatene må ses i sammenheng med investeringene knyttet til 4G-utbyggingen, og at høyere hastigheter og bedre dekning for mobilt bredbånd er positivt. **Forbrukerrådet mener likevel at så høye EBITDA-marginer indikerer at konkurransen ikke er velfungerende,** og mener det er viktig at konkurransereguleringen i mobilmarkedet sikrer at en større del av overskuddet i markedet kommer forbrukerne til gode i form av lavere priser.

De norske mobilprisene synes å være betydelig høyere enn hva tilfellet er i Sverige. Figuren under viser prisene til Tele2 for mobilt bredbånd med hhv. 5 og 20 Gigabyte. De norske prisene er rundt dobbelt så høye sammenlignet med de svenske prisene. Tilsvarende prisundersøkelser av Netcom/Telia og Telenor Norge/Sverige viser liknende prisdifferens på mellom 25 % – 50 % avhengig av pakkestørrelse.



Figur 3. Sluttbrukerpris for mobile bredbåndspakker i Norge og Sverige, inkl. mva. Kilde: Tele2⁹

⁸ Se blant annet «TeliaSonera Interim Report January – June 2015» <http://www.teliaasonera.com/en/newsroom/press-releases/2015/7/teliaasonera-interim-report-january-june-2015/> og «Telenors resultater for 2. kvartal 2015» <http://www.telenor.com/no/investorer/rapporter/telenors-resultater-for-2-kvartal-2015/>

⁹ Tall fra Sverige: http://www.tele2.se/handla/mobilt-bredband-4g_exp/ og norske tall fra Tele2 ble fjernet 1. september når Tele2 ble en del av TeliaSonera.



Forbrukerrådet har nedenfor sett nærmere på hvordan det kan legges til rette for økt forbrukervelferd i ekom-markedene gjennom tiltak som stimulerer til velfungerende konkurranse både på kort og lang sikt. Det er viktig å sikre at forbrukerne gis like muligheter for digital samfunnsdeltagelse og bruk av morgendagens digitale tjenester, og at forbrukerrettigheter og forbrukerbeskyttelse ivaretas.

3 Bredbåndsmarkedet

3.1 Situasjonen i privatmarkedet for fast bredbånd

Det har de siste årene vært store bevegelser i markedet for fast bredbånd. Siden 2007 har 300 000 privatkunder forlatt DSL og gått over til andre teknologier¹⁰. Spesielt har fiber og kabel-TV vokst kraftig. Dette har til stor grad vært til forbrukernes beste, og det er grunn til å tro at overgangen skyldes at de nye løsningene har gitt bedre verdi for forbrukerne.

DSL har siden tidlig på 2000-tallet vært et marked preget av mange aktører, høy konkurranse og like priser i hele landet. Tjenestene realisert over DSL har hele tiden blitt utviklet og gitt brukerne vesentlig mer kapasitet og bedre tjenester uten at gjennomsnittsprisene har steget vesentlig. DSL har med sin største utbredelse vært prisdannende for bredbånd i hele markedet, og sørget for at prisene for bredbånd generelt har blitt utsatt for konkurranse. Det betyr ikke at prisene ikke kunne ha vært lavere, og mye tyder på at myndighetene for lenge har tillatt Telenor å ta en for høy pris for operatøraksess. Bakgrunnen for dette er PTs vedtak av 20. januar 2014 for marked 4 som konkluderte med å sette prisen ned fra kr 95 til 85 pr mnd. Nkom skrev: «Den norske LLUB-prisen er nå høy sett i et europeisk perspektiv. I en sammenligning som ble gjort per mai 2013, var gjennomsnittsprisen i EU i overkant av 8 euro per måned, mens månedsprisen i Norge var om lag 12,8 euro. Av landene som er definert som Vest-Europa, lå Norge nest høyest, bak Sveits. Til sammenligning lå prisene i Danmark rett over 8 euro»¹¹.

Forbrukerrådet oppfatter at Telenor gradvis nedprioriterer DSL-nettet i områder hvor de har annen infrastruktur. Dette skjer ved at nye områder ikke bygges med kobbernett og ved at kobbernettet ikke vedlikeholdes som før. **Forbrukerrådet mener at NKOM bør følge nøye med på kvaliteten for operatøraksess og konkurransen i DSL-markedet, og hvis nødvendig, sette krav til Telenor for å sikre tilstrekkelig kvalitet. Forbrukerrådet mener Telenor i første omgang bør pålegges å offentliggjøre adresser hvor DSL kan leveres og hvor det ikke kan, samt adresser hvor DSL er erstattet med VULA eller andre grossistprodukter som Telenor leverer.** Dette vil gi forbrukerne bedre innsikt i situasjonen i sitt geografiske område og videre legge grunnlaget for at konkurransen kan opprettholdes.

Nkoms tall for 2014 viser at DSL nå har 35 % andel av fast bredbånd for private, mot 33 % kabel-TV og 30 % fiber¹². 5 år tidligere, i 2009, hadde DSL en markedsandel for private på 58 %. Nedgangen i DSL har de siste årene utgjort 42000 abonnenter og rundt 4 prosentpoeng årlig. Fortsetter denne trenden vil DSL ha en markedsandel på 20 % innen 4 år.

¹⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, «Tallgrunnlag ekommarkedet 2014»

¹¹ «Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (marked 4)» 20. januar 2014: <http://www.nkom.no/marketed/markedsregulering-smp/marketed/marketed-4-og-5/attachment/11555?ts=143b42cd7a5>

¹² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, «Tallgrunnlag ekommarkedet 2014»



Etter som DSL fremover høyst trolig vil miste sin posisjon som prisdannende for det faste bredbåndsmarkedet, er det behov for å vurdere nye tiltak for å sikre forbrukers mulighet for tilgang til bredbånd i et marked med virksom konkurranse.

3.2 Privatmarkedets segmenter

Privatmarkedet for fast bredbånd kan forenklet deles i to segmenter:

- en-familiehus («villa»)
- fler-familiehus («boligsammenslutninger», dvs. borettslag, sameier og lignende)

Noen problemstillinger knyttet til virksom konkurranse er sammenfallende i de to segmentene. I villa-markedet er utfordringene gjerne knyttet til å få dekning med akseptabel kvalitet og at utbygging krever store investeringer utenfor tettbygde strøk. I boligselskaps-markedet er det problemstillinger knyttet til kollektive avtaler og manglende individuell valgfrihet som dominerer.

I begge segmentene er det spørsmål knyttet til nettnøytralitet og fritt valg av tjenester over bredbånd:

- Byttebarrierer kan være økende ved at epost-adresser, lagringsløsninger osv. i økende grad kobles til bredbånd. Nye tjenester for såkalte «smarthus» og «tingenes internett» kan brukes til øke byttebarrierer for forbrukerne.
- Byttekostnader øker også ved at brukerne må skifte set-top-boks, lære seg nye TV-portaler og at brukernes innhold lagres i leverandørbestemt utstyr.
- Ytterligere byttebarrierer oppstår når det er nødvendig med ny internkabling. I boligsammenslutninger vil kollektivt bytte av leverandør da medføre at beboere som ikke ønsker å bytte, likevel må få ny kabling inn i leiligheten.

Forbrukerrådet mener at alle tjenester og produkter som tilbys bør basere seg på portabilitet (flyttbarhet) og interoperabilitet (fungere på flere plattformer). For eksempel bør det være enkelt for en forbruker å flytte sitt lagrede innhold på en set-top boks til en annen. Alternativt bør det være krav om at set-top-bokser lett skal kunne omprogrammeres til å kunne fungere hos en konkurrerende leverandør, slik at byttebarrierene for forbrukeren blir lavest mulig. Dette vil bidra til mer konkurranse og gjøre det enklere å bytte, samt hindre unødvendig elektronisk avfall. I tillegg er data portabilitet et bærende prinsipp for å sikre godt personvern. Det gir forbrukeren en reell mulighet til å flytte brukergenerert innhold eller skifte fra en tjeneste til en annen dersom forbruker for eksempel er uenig i brukervilkår.

3.3 Åpne alternativer til DSL

Telenor har lansert et grossistprodukt på fiber, VULA¹³, men dette har vesentlig mindre geografisk dekning enn DSL nå, og dette vil trolig fortsette i lang tid fremover. Produktet vil så vidt vi forstår ikke tilbys i borettslag og sameier, og kun på adresser der Telenor har hatt en fiberkunde.

Vi frykter imidlertid at produktet har for høy oppstarts- og faste kostnader for tjenesteleverandørene, til at det kan få en utbredelse som sikrer effektiv konkurranse på samme måte som DSL.

Telenor, Broadnet og andres tilbud av mørk fiber utgjør en viktig innsatsfaktor for alternative, konkurrerende aktører, både på stamnett og aksess. Fallende priser og økende dekning for mørk fiber er dermed en forutsetning for konkurranse i både boligsammenslutninger og villa-marked.

¹³ www.telenorwholesale.no



Enkelte aktører tilbyr åpent nett, i betydningen at forbrukeren kan tilknytte seg en aksesstjeneste som de i neste omgang fritt kan velge bredbånds- og TV-leverandør gjennom.

Forbrukerrådet er positiv til at ulike tilknytningsformer tilbys forbrukerne, og mener at det bør legges til rette for å sikre et variert tilbud for tilknytning (se mer under kapittel 2.12 om åpne nett).

3.4 Situasjonen i boligsammenslutninger

Fast bredbånd over kabel-TV har vokst jevnt de siste årene, med 200 000 nye abonnenter på 5 år iht. Nkom¹⁴. Trolig har en stor del av denne veksten skjedd i borettslag og sameier (heretter: boligsammenslutninger).

Samtidig viser Nkoms tall at månedsprisen for bredbånd over kabel-TV har økt kraftig. Selv om bredbånd over kabel-TV i 2009 hadde en vesentlig lavere snittpris enn fiber (190 mot 303 kroner pr måned), er det nå 5 år etter vesentlig mindre (252 mot 301 kroner pr måned). En årlig vekst på ca. 6 % for gjennomsnittsprisen og samtidig kraftig volumøkning, tyder på lite konkurranse.

Forbrukerrådet antar at en stor del av de 610 000 abonnentene av bredbånd over kabel-TV er i borettslag med kollektive avtaler, og at det er i dette segmentet der konkurransen virker spesielt dårlig.

Forbrukerrådet er derfor bekymret over manglende alternativer og konkurranse for forbrukere bosatt i boligsammenslutninger.

Historisk har kollektive løsninger for TV-distribusjon i boligsammenslutninger (borettslag, sameier, m.v.) vært begrunnet teknisk, ved at et analogt signal vil kunne tas imot av alle beboere. Med digitalisert TV-distribusjon, er det mulig for leverandøren å styre hvem som mottar signalene. Likevel har leverandørenes salg av kollektive løsninger som hovedregel blitt videreført, og i tillegg utvidet til salg av kollektivt bredbånd.

En slik salgsform for TV og nettilgang medfører at alle beboere betaler for en basishastighet for bredbånd over husleien, og konsekvensen har vært at leveranse av individuelle løsninger for bredbånd har blitt utkonkurrert.

Samtidig har mobilt bredbånd blitt et stadig mer attraktivt, og utgjør nå et reelt alternativ til fast bredbånd og TV for enkelte brukere, for eksempel i små hushold og /eller de som tilbringer mye tid utenfor hjemmet.

Ut fra det Forbrukerrådet kjenner til, får ikke større boligsammenslutninger noe særlig rabatt utover rabatt som ytes overfor boligsammenslutninger med færre enheter/beboere. Siden prisene for små og store boligsammenslutninger i stor grad er de samme, vil trolig ikke prisen for de kollektive løsningene øke, selv om beboere kan reservere seg. Snarere tror vi at reservasjonsrett mot kollektive løsninger vil øke konkurransen i en stor andel av boligselskapene og gi lavere priser for alle. Det kan bemerkes at Get, som er et rendyrket kabel-TV-selskap, i 2014 hadde en EBITDA-

¹⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, "Tallgrunnlag ekomarkedet 2014."



margin på over 50 %¹⁵ etter offentlige fremlagte regnskaper, noe som utgjorde over 2600 kroner pr abonnent.

Forbrukerrådet mener derfor at beboere i boligsammenslutninger må gis rett til å kunne reservere seg mot å betale for og å få levert kollektive løsninger, både for TV og bredbånd, og at materielle regler om dette tas inn i lovgivningen.

3.5 Kabelinfrastruktur i nye boligsammenslutninger

I nybygde boligsammenslutninger etableres det i liten grad tradisjonelt telefon / DSL-nett. Det er vårt inntrykk at nybygg etableres med fibernet, og at de etablerte tjenesteleverandørene har stor innflytelse på hvordan anlegget blir bygget.

Vi kjenner ikke til offentlig tilgjengelig informasjon om hvordan kabelanlegg i nye boliger bygges, og om slike anlegg etableres slik at det kan etableres konkurranse i mellom alternative leverandører av bredbånd og TV-distribusjon.

Forbrukerrådet mener slik informasjon ville gitt nyttig innsikt i konkurransesituasjonen for fast bredbånd, og at telemyndigheten bør vurdere hvordan slik informasjon kan bli offentlig.

Med det forbehold at vi kun kjenner situasjonen fra enkeltsaker, er det vårt inntrykk at det i liten grad tilrettelegges for konkurranse i nye bygg. **Vi oppfatter der slik at nye fiberanlegg ofte bygges slik at individuelle valg av leverandør ikke er mulig.**

I nye bygg vil det ofte være mulig å etablere parallell infrastruktur og dermed introdusere konkurranse etter hvert. Men nye aktører vil likevel ha en ulempe i konkurranse med etablert løsning. Vi frykter at dette over tid vil føre til at det i nye bygg forblir mindre valgfrihet og konkurranse på fast bredbånd og TV-distribusjon, enn det er i etablerte boligsammenslutninger med flere parallelle interne nett.

Forbrukerrådet mener at det bør etableres en bransjestandard for hvordan intern kabling skal utføres for at forbrukernes rettigheter og konkurransen kan sikres over tid. Hvis bransjen ikke klarer å etablere dette på egenhånd, bør offentlig regulering vurderes.

3.6 Ny kabling i eksisterende boligsammenslutninger

Markedsmessig kan det skilles mellom to forskjellige fremgangsmåter for ny kabling:

- I det tilfelle en alternativ leverandør kommer inn i boligselskapet med individuelt salg av bredbåndstjenester, blir nytt fiber eller kategori-5-nett bygget parallelt til gammelt kabel-TV og DSL-nett.
- I det tilfelle en eksisterende leverandør av TV og bredbånd oppgraderer eksisterende kabel-TV-nett, vil ofte gammelt kabel-TV og evt. også DSL-nett fjernes.
- Dette kan ha god begrunnelse, for eksempel at trekkerør og føringsveier ikke har plass til ny kabling. Likevel er konsekvensen at intern-nett som gir mulighet for valgfrihet og konkurranse, erstattes av nytt fibernet som kan gi sterk binding til en leverandør på kollektiv basis.

¹⁵ <http://www.cw.no/artikkel/it-bransjen/get-tjener-rekordmye>



Som for nye boligsammenslutninger er det uklart for oss hvilket omfang dette har i markedet i dag. **Det er dermed behov for samme tiltak som nevnt over, også for ny kabling i eksisterende boligsammenslutninger.**

3.7 Regulatorisk status

Intern-nettene for fiber, kabel-TV og kobber/DSL/telefon regnes som privat elektronisk kommunikasjonsnett og er boligselskapenes eiendom. Som eier av slikt nett reguleres boligselskapet av ekom-forskriftens kap 9.

Ekom-forskriften kap. 9 setter flere plikter til eier av private elektroniske kommunikasjonsnett. Forskriftens § 9-2 pålegger eier å sørge for at nettet anlegges slik at flere tilbydere kan føre frem sine tjenester. Imidlertid er eiers plikt til å sørge for at sluttbrukere får adgang til flere leverandører, begrenset til leveringspliktige tjenester (for eksempel telefontjeneste) (Ekom-forskriften § 9-2, 2. ledd, 2. punktum).

Regelverket er således foreldet på dette punktet, ettersom det bare er Telenor som bygger nett for leveringspliktige tjenester.

Det har vært saker for Nkom der eier av næringseiendom har nektet fremføring for leveranse av fast bredbånd til bedrift, og hvor tilbyder ønsket ekspropriasjon for å kunne levere til sin kunde. Dette ville Nkom ikke gi, noe Samferdselsdepartementet opprettholdt etter klage¹⁶.

Det kan derfor hevdes at Nkom viser liten interesse for å sette brukernes interesse foran eier av private ekomnett og at kap. 9 i forskriften ikke har noen effektiv virkning på brukernes mulighet til å velge leverandør.

3.8 Alternativ fremføring i eksisterende boligsammenslutninger

I boligsammenslutninger er det muligheter for alternativ fremføring som ikke benyttes, og som mange steder kunne gitt et bidrag til å skape konkurranse. Både telefon/DSL-intern-nett, ubrukte frekvensressurser i eksisterende kabel-TV-nett og mulighetene for å etablere nye parallelle nettløsninger, kan gi et vesentlig større bidrag til å skape konkurranse på infrastruktur enn i dag.

I kabel-TV-nett benyttes normalt kun frekvensområdet opp til 862 Mhz for TV-distribusjon og bredbånd. Frekvensområdet over 746 Mhz er ledig for boligselskapets egen bruk. Det eksisterer standarder og utstyr for å bruke frekvensområdet opp til 1500 Mhz, noe som gjør det mulig å skape konkurranse på bredbånd, inkludert TV-distribusjon «over the top», for en stor andel av boligselskapene.

På samme måte kan intern-nett / kobbernett for telefon / DSL benyttes til å levere VDSL, G.fast mv. innad i boligselskapet. Alternativ leverandør vil da både slippe å betale prisen for operatøraksess til Telenor, og kunne produsere Internett med høyere hastighet og kvalitet.

¹⁶ «Klage fra Broadnet AS over avslag på søknad om samtykke til ekspropriasjon av bruksrett - Solheimveien 50 i Lørenskog kommune, gnr. 105 og bnr. 246»
<https://www.oep.no/search/resultSingle.html?journalPostId=10218444>



Begge disse fremgangsmåtene forutsetter at alternativ leverandør har eller leier fibernett frem til boligselskapet. Dette har en kostnad og vil kreve investeringer som i utgangspunktet gir en alternativ leverandør et mindre gunstig utgangspunkt enn den etablerte leverandøren.

Årsakene til at disse mulighetene ikke benyttes er flere. Manglende dokumentasjon, manglende kompetanse hos boligsammenslutninger og forretningsførere og manglende infrastruktur for fremføring til boligselskapene, kan forklare noe. Men det finnes også eksempler på at kabel-TV-leverandører nekter å fortsette leveranse av TV-signaler til boligsammenslutninger som legger til rette for konkurranse. Vi frykter derfor at boligselskapenes styre kan bli presset til å si nei til alternative løsninger av frykt for kabel-TV-selskapenes mulige tiltak, og at dette begrenser forbrukernes valgmuligheter.

Det er flere sektorspesifikke virkemidler som bør vurderes overfor leverandørene for å skape mer konkurranse. Spesielt vil vi peke på muligheten til å forbedre konkurransesituasjonen ved å styrke forbrukernes lovbestemte rettigheter på dette området.

Forbrukerrådet mener at beboere i boligsammenslutninger må gis en tydelig rett til å kunne ta i bruk ledige ressurser i boligselskapets interne ekomnett og rett til å få etablert nytt internt nett for egen regning og risiko.

3.9 Villa-markedet for bredbånd

I villa-markedet for bredbånd har det vært sterk fiberutbygging, og mange forbrukere har skiftet til fiber fra kabel-TV og DSL. I de områdene som er lønnsomme å bygge ut har dette ført til mer konkurranse som har gitt mange forbrukere bedre valgmuligheter og rimelige priser.

I enkelte områder kan forbrukerne dermed velge mellom fiber, DSL med god hastighet og også oppgraderte kabel-TV-nett. Forutsatt at forskjellige aktører disponerer de forskjellige nettene, er det grunn til å tro at konkurransen vil virke godt i slike områder.

Men det er også geografiske områder der fiber vil kunne oppnå monopolstilling. Dette kan skje i områder uten oppgradert kabel-TV, eller ved at kabel-TV-aktøren har bygget fibernettet og dermed kontrollerer begge nett. På steder uten kabel-TV kan dessuten kvaliteten på DSL gjøre at det ikke er et alternativ. På slike steder kan dermed aktør med fibernett oppnå en monopolsituasjon.

I etableringsfasen av nytt fibernett vil aktørene aktivt bruke kvalitet og pris som virkemidler. Ettersom de lønnsomme områdene bygges ut først, er det grunn til å frykte at vel-etablerte aktører går fra «vekststrategi» til «melkestrategi» i disse områdene. Siden etableringsbarrierene de fleste steder er store, kan en aktør utøve monopoladferd uten særlig markedsrisiko. Uten detaljert informasjon om markedsforholdene, vil det være vanskelig å vurdere omfanget av en slik utvikling.

Forbrukerrådet mener prisutviklingen geografisk og per produkt/teknologi i bredbåndsmarkedet bør overvåkes kontinuerlig.

Per i dag fins det så vidt vi kjenner til, ingen allment tilgjengelig markedsinformasjon som viser lokale bredbåndstilbud og priser. Forbrukerne har behov for å kunne sammenligne tilbudet de får med



tilbud andre steder. Offentlig prisinformasjon vil dessuten medvirke til sterkere konkurranse mellom aktørene der det er reelle alternativer.

Slik offentliggjort prisinformasjon bør omfatte ikke bare aktørenes tilbud til nye kunder, men også for det som forbrukerne faktisk betaler. Vi oppfordrer derfor Nkom til å lansere en ny sammenlikningstjeneste for ekom-tjenester snarest.

Forbrukerrådet mener det også er behov for betydelig sterkere tiltak for å senke etableringsbarrierene, bl.a. når det gjelder å senke kostnadene for fremføring i offentlig vei og plikt til å dele fysisk infrastruktur som kan brukes til ekomnett.

Enkelte aktører får støtte av stat og kommune til utbygging av fiber i geografiske områder som er ulønnsomme. Til denne støtteordningen er det definert visse krav, blant annet at det i det aktuelle bredbåndsnettet som bygges med støtte «skal tilby andre aktører tilgang til nettet på grossistnivå».

Forbrukerrådet mener at statlig og kommunal støtte til bredbåndsutbygging bør gis med vilkår som sikrer at forbrukerne i slike områder ikke får høyere priser eller dårligere kvalitet enn steder med virksom konkurranse. Det bør årlig foreligge offentlig tilgjengelig informasjon om hvilke nett som bygges med støtte av offentlige midler.

Det er også områder som ikke er lønnsomme for fiberutbygging og som blir betjent av DSL eller LTE. Ved siden av manglende konkurranse i disse områdene er det også et problem å få levert bredbånd med tilstrekkelig kvalitet i disse områdene.

Selv om DSL gjennom operatøraksess kan tilbys av flere aktører, vil det mange steder kun være produkter produsert av Telenor som tilbys. Etersom DSL mister markedsandeler er det fare for at bredbånd over DSL kun blir et produkt produsert av Telenor i områder uten alternativer.

Forbrukerrådet mener også av denne grunn at priser og kvalitet for ulike bredbåndstjenester må overvåkes og offentliggjøres per geografisk område.

3.10 Koblingssalg

Forbrukerrådet mener det ikke kan tillates at tilbydere av bredbåndsaksess tvinger forbrukere til å kjøpe flere tjenester enn internett-tilgang. Det har eksempelvis frem til nå vært vanlig at bredbåndskunder i HFC/KTV-nett har måttet abonnere på en TV-pakke for å få internett-tilgang.

Forbrukerrådet mener, i likhet med Forbrukerombudet¹⁷, at tvunget koblingssalg begrenser forbrukernes valgmuligheter, har skadelige konkurransebegrensende virkninger og derfor må forbys. Dette bør tydeliggjøres i Regjeringens ekom-plan og i det fremtidige regulatoriske rammeverket for bredbåndsmarkedet.

¹⁷ Se Forbrukerombudets beslutning i saken om tvungen koblingssalg fra november 2014 http://www.forbrukerombudet.no/asset/5101/1/5101_1.pdf og Forbrukerombudets rapport «Forbrukerutfordringer ved koblingssalg av bredbånd, TV og telefon»: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2b12b1a5544448ce91967c69eed4ebbe/prosjektrapport.pdf>



3.11 Nettnøytralitet

Frie og nøytrale nett er en forutsetning for det internettet vi kjenner i dag – og viktig for fri ytring, fortsatt innovasjon og et velfungerende, forbrukervennlig marked. Nettnøytralitet har vært et bærende prinsipp for organiseringen av internettaksess i Norge. Retningslinjene som i 2009 ble utviklet i et samarbeid mellom bransjen, myndighetene og forbrukerorganisasjonene har fungert godt. Retningslinjene definerer tre bærende prinsipper:

- Internettbrukerne har rett til en internettilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet.
- Internettbrukerne har rett til en internettilknytning som gir adgang til
 - å hente og levere innhold etter eget ønske
 - å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske
 - å koble til utstyr og bruke programvare som ikke skader nettverket, etter eget ønske.
- Internettbrukerne har rett til en internettilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender eller mottaker.

Det er helt tydelig at stadig mer av forbrukernes tjenestekonsum via bredbåndnett produseres av, og kjøpes fra, såkalte OTT-aktører. OTT-aktører vil i årene fremover utgjøre en stadig viktigere konkurransefaktor i det norske bredbåndsmarkedet. Tjenestetilbudet fra OTT-aktørene konkurrerer direkte med aksesstilbydernes tjenestetilbud, og bidrar til økt konkurranse og økt tjenestemangfold for bredbåndskundene. Eksempelvis er dette en tydelig trend innen TV-konsum, hvor strømming av filmer, serier etc. har bidratt til å øke forbrukernes valgfrihet, og har utfordret aksesstilbydernes forretningsmodeller for TV-underholdning.

De siste års diskusjoner i og mellom Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet i EU om utformingen av nettnøytralitetsprinsippet viser at nettnøytralitet ikke er et entydig definert prinsipp. Kjernen i prinsippet om nettnøytralitet, dvs. at nettoperatører skal håndtere all trafikk på internett likt, slik at trafikken håndteres uavhengig av innhold, applikasjon, tjeneste, sender eller mottaker, er et viktig utgangspunkt.

Norge har hatt nasjonale retningslinjer for nettnøytralitet siden 2009. **Forbrukerrådet er av den oppfatning at disse retningslinjene har fungert bra, og bedre enn i mange andre land det er naturlig å sammenligne seg med.** I den senere tid har det imidlertid vært delte meninger om hvordan retningslinjene skal forstås. Uenigheten har særlig omfattet mobil internettilknytning og nye takseringsmekanismer som såkalt kvoteunntak (zero-rating). Kvoteunntak innebærer at visse trafikkstrømmer ikke takseres og kan dermed anses som en form for positiv diskriminering av de ikke-takserte trafikkstrømmene. Denne takseringsmekanismen er tatt i bruk i enkelte land i Europa, men er forbudt i land som Nederland og Slovenia i kraft av nasjonal nettnøytralitetslovgivning.

Kvoteunntak er kommersielt attraktivt fordi det gir internett-leverandøren mulighet til å segmentere kundemassen ytterligere og i større grad ta i bruk differensiert pris- og tjenestetilbud. Konsekvensene av at internettleverandørene opptre som portvokter og bestemmer hvilket innhold brukerne skal ha tilgang på har ikke bare implikasjoner for ytringsfriheten, men også for den frie konkurransen og valgfriheten hos den enkelte forbruker. **Forbrukerrådet mener kvoteunntak også er brudd på nettnøytralitetsprinsippet og bør tolkes deretter i Norge.**

Forbrukerrådet stiller seg for øvrig bak tiltakene knyttet til nettnøytralitet som Nkom foreslår i sitt innspill til Regjeringens ekom-plan av 14. august d.å.:



- Ekomyndigheten vil fortsatt forsvare prinsippet om nettnøytralitet og vil i tråd med det felleseuropeiske regelverket følge utviklingen i markedet nøye («closely monitor and ensure compliance»).
- Ekomyndigheten vil videreføre aktiv dialog om nettnøytralitet med bransjens aktører, forbrukere og andre, særlig gjennom Nkoms nasjonale Nettnøytralitetsforum.
- Ekomyndigheten vil implementere felleseuropeisk regulering av nettnøytralitet i norsk lovverk.
- Ekomyndigheten vil gjennom BEREC-arbeid bidra til utvikling av retningslinjer for håndheving av reguleringen og vil vurdere behov for nasjonale tilpasninger.
- Ekomyndigheten vil delta aktivt for å fremme norske interesser i ulike fora hvor metoder for regulering av nettnøytralitet utredes, både europeisk (f.eks. BEREC og Europarådet) og internasjonalt (f.eks. Dynamic Coalition on Network Neutrality innen IGF).

3.12 Åpne nett

Bredbåndstilbydere uten eget aksessnett tilbyr stort sett de samme Internett-hastighetene som nettoperatørene, TV-tilbudet er i hovedsak likt, telefonitjenesten er de samme og disse aktørene har i mindre grad enn forventet tatt frem nye verdikjende tjenester som ikke tilbys av aktører med eget aksessnett. Derfor kan det argumenteres at aksessstilbydere uten eget aksessnett i mindre grad enn før bidrar til økt forbrukervelferd i bredbåndsmarkedet enn de gjorde for 10-15 år siden, da de var en viktig konkurransefaktor og bidro til at Telenors aksessmonopol ble avskaffet. Men dette kan også komme av at vilkårene som disse aktørene må akseptere for å benytte seg av Telenors nett være urimelige. Derfor ønsker vi den bebudede marginskivestesten av Telenors aksessnett for bredbånd velkommen.

Samtidig er Forbrukerrådet i utgangspunktet kritisk til netteierens argumentasjon om at tilgangsregulering svekker investeringsincentiver og bidrar til å begrense utbyggingen av høykapasitets bredbåndnett, selv om vi er enig i at det er viktig med forutsigbare regulatoriske rammebetingelser som bidrar til å redusere investeringsrisiko.

Spørsmålet om ytterligere pålegg om åpne nett i form av utvidet tilgangsregulering i bredbåndnett bør vurderes løpende ut fra faktiske konkurranseproblemer, som en del av Nkoms arbeid med SMP-analyser og –vedtak i bredbåndsmarkedene. Dersom mangel på grossistregulering fører til monopoladferd i form av høyere priser og/eller dårligere tjenestetilbud fra netteiere som ikke er pålagt å tilby grossisttilgang, bør det gripes inn mot dette. Dette gjelder særlig dersom den gradvise utfasingen av Telenors kobbernett fører til at andre aksessnetteiere øker sine priser eller begrenser tjenestetilbudet som følge av redusert konkurranse fra kobberbasert bredbånd. **Forbrukerrådet mener videre at regulering må kunne vurderes lokalt eller regionalt, og ikke bare nasjonalt som i dag, dersom det oppstår monopoladferd.**

Når det gjelder utbygging av bredbåndnett som helt eller delvis baseres på offentlige midler, **mener Forbrukerrådet at kravene om åpne nett i form av grossisttilgang som en forutsetning for den offentlige støtten.** Dette er nett som ikke ville blitt utbygd uten offentlig støtte, og det er derfor naturlig at det offentlige fastsetter vilkår som sikrer at forbrukerne i det aktuelle geografiske området kan velge tilbyder av Internett-tjenesten. **Informasjon om hvilke nett som har fått støtte av de offentlige midlene bør være offentlig tilgjengelig og oppdateres årlig.**



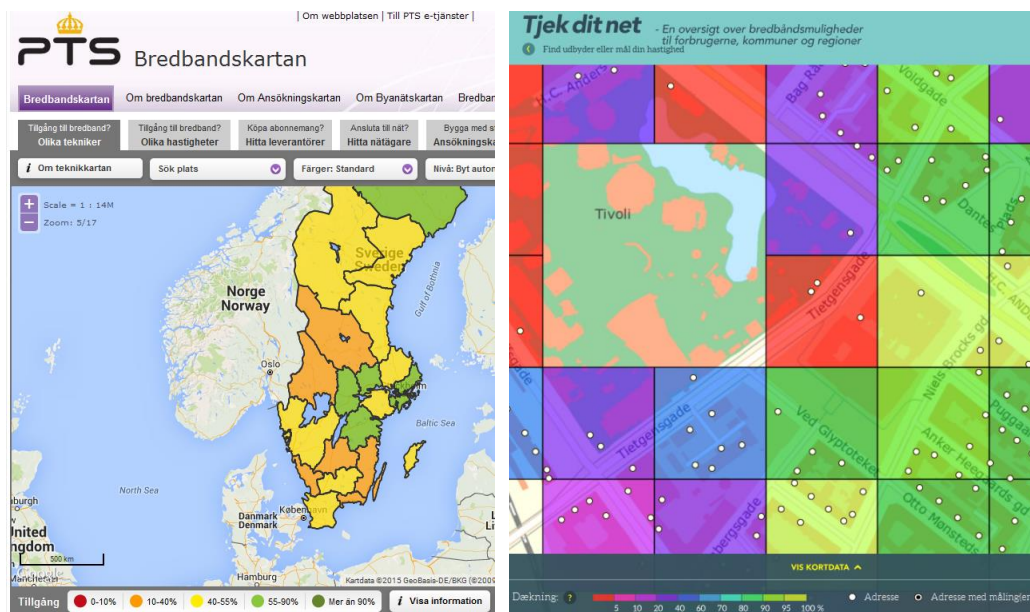
3.13 Dekningsinformasjon

Forbrukerrådet mener videre det er viktig at norske bredbåndskunder gis bedre muligheter til å treffe gode valg med hensyn til tilbyder av bredbåndnett og – tjenester basert på bedre informasjon om bredbånddekning og –tilbud der de bor.

For mange forbrukere kan tilbudet i bredbåndsmarkedet fremstå som uoversiktlig. Noen opplever det som vanskelig å finne ut av hvilke aktører som tilbyr Internett-tilgang i ulike geografiske områder.

Forbrukerrådet vil derfor anmode ekom-myndigheten om at det tas frem et informasjonsverktøy tilsvarende danskenes www.tjekditnet.dk eller svenskenes <http://bredbandskartan.pts.se/>. En slik tjeneste kan etter vår mening kombineres med en oppdatert versjon av tjenesten www.telepriser.no som frem til oktober 2014 ga forbrukerne oversikt over priser og tilbud i ekommarkedet.

En slik tjeneste vil gjøre det enklere for forbrukere om å få oversikt i markedet, samt at det synliggjør hvor dekningen er god eller utilstrekkelig, og hvor konkurransen er svak. Dette kan bidra til å skape mer dynamikk og åpenhet i markedet. Vi ser også at i bredbånddekning i økende grad påvirker boligpriser¹⁸ og blir et viktigere kriterium i valg av bolig.



¹⁸ <http://www.theguardian.com/technology/2014/mar/02/fast-broadband-vital-to-homebuyers>



4 Mobilmarkedet

Bruken av mobilnettene har endret seg betydelig de siste årene. Mobilnettbruken var for noen år siden synonymt med mobiltelefoni og SMS/MMS. I dag står mobilt bredbånd for stadig mer av mobilkonsumet. Som følge av dette har også prisstrukturene i mobilmarkedet endret seg, fra trafikk- og meldingspriser som den viktigste konkurransefaktoren, til økt fokus på pris per datamengde (gigabyte) per måned. Mens en forbrukers mobilregning tidligere besto av mange variabel priser, utgjør fastpriselementene i dag en større andel av folks mobilregning. Dette gjort det enklere å sammenligne ulike tilbyders priser.

Samtidig har det som nevnt innledningsvis foregått en konsolidering i det norske mobilmarkedet over flere år, som gjør at selv om det i dag er mange tilbydere i markedet for mobilabonnement, er de fleste store merkevarene i mobilmarkedet eid av Telenor og TeliaSonera som til sammen har en markedsandel i sluttbrukermarkedet på over 90 % etter TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 i Norge.

Denne høye konsentrasjonen øker faren for duopoladferd, og en sammenligning av prisene for mobil bredbånd i Norge og Sverige tilsier at konkurransegraden i det svenske mobilmarkedet er større enn i Norge.

Mens forbrukerne i bredbåndsmarkedet har nytt godt av konkurranse fra nye teknologier og forretningsmodeller de siste 10 årene (ref. fiberutbyggingen), har det ikke vært den samme teknologidrevne konkurransen i mobilmarkedet. 3G- og 4G-nett har blitt bygd ut av både Telenor og TeliaSonera, men de har i stor grad basert seg på samme forretningsmodell.

Forbrukerrådet mener derfor ekom-myndigheten bør bidra til at forholdene legges enda bedre til rette for tilbydere i mobilmarkedet som kan utfordre forretningsmodellen til de dominerende mobiloperatørene. Et eksempel på dette er aktører som baserer seg på såkalte småceller. Småceller er mini-basestasjoner med størrelse som en trådløs ruter. Dekningsradius er mellom 10 og 50 meter, og småceller kobles sammen med bruk av rimelige bredbåndsforbindelser. Dette kan være en kostnadseffektiv og forbrukervennlig mobilteknologi som kan drive økt konkurranse om mobilkunder.

Det er viktig at slike aktører ikke møter etableringsbarrierer som hindrer økt konkurranse i mobilmarkedet. I fremtidige frekvenstildelinger mener Forbrukerrådet at slike hensyn bør vektlegges.



5 Personvern og brukerrettigheter

Internett har i løpet av de siste tiårene erstattet mange distribusjons- og transportsystemer, samt skapt en rekke nye tjenester som har blitt en sentral og viktig del av livet.

Samtidig har internett-tjenester skapt en rekke dilemmaer forbundet med personvern og overvåkning. Det er også etablert forretningsmodeller for kjøp og salg av brukerinformasjon som er uoversiktlige, svakt regulerte og lite kjent blant sluttbrukere. Det er ingen grunn til å tro at utfordringene knyttet til overvåking, manglende informasjonssikkerhet og uklare forvaltning av data vil bli mindre i årene fremover.

Det er derfor nødvendig at norske myndigheter arbeider for å styrke folks forbruker- og personvern. Både forbrukere og seriøse tjenesteleverandører vil tjene på dette ved at tilliten øker og flere digitale tjenester benyttes med økende frekvens.

Forbrukerrådet anser at tiltak som er beskrevet under bør tas med i Digital Agenda / ekomplanen.

5.1 Personvern må ivaretas i internasjonale handelsavtaler.

Regjeringen deltar for tiden i de såkalte Tisa-forhandlingene, som skal resultere i en ny avtale om internasjonal handel med tjenester. Forhandlingene er hemmelige, men noe informasjon er tilgjengeliggjort gjennom Wikileaks. Særlig er dokumentet «Annex on Electronic Commerce» interessant fra et personvernperspektiv. Det finnes lite i denne teksten som tyder på at personvernet slik det er i Norge i dag, blir ivaretatt. I dag har EU/EØS-borgere bedre beskyttelse enn hva tilfellet er for internett-brukere i USA. TTIP-avtalen som nå også er under forhandling mellom EU og USA, berører viktige aspekter knyttet til personvern og nettnøytralitet.

Det er viktig å sikre at nye handelsavtaler både (a) ikke utvanner opparbeidede personvernrettigheter og (b) åpner for at enkeltland kan ha strengere regler enn hva som er tilfelle i andre land. Handelsavtaler er ikke riktige steder for å regulere personvern og datasikkerhet.

5.2 Skape et bedre regime for forvaltning av data

Forbrukerrådet anser at brukere av digitale tjenester fortjener en helt ny tilnærming til data hvor forbrukerne selv bestemmer hva dataene skal brukes til og der forbruker får helt annen kontroll over egne data¹⁹. Dette forutsetter at:

- Ansvarlige myndigheter må prioritere å føre tilsyn med viktige digitale tjenester.
- Den europeiske personvernforordningen som diskuteres i EU må vedtas, slik at vi får et regelverk tilpasset den digitale økonomien.
- Bedre globale standarder og regelverk. Mange av de mest populære tjenester kommer fra USA og andre land utenfor EØS. Det er et behov med bedre håndheving av Safe Harbour-avtalen mellom EU og USA.

¹⁹ En mulig løsning er beskrevet av MIT-professor Alex Pentland: <https://hbr.org/2014/11/with-big-data-comes-big-responsibility>



I dette arbeidet må norske myndigheter jobbe tett sammen med andre europeiske land. Internett-tjenester er oftest internasjonale i sin natur. Selv om noen særnorske regler kan styrke personvernet (ref. nye toppdomener), vil brorparten av arbeidet med personvern måtte gjøres i samarbeid med andre land. EU er i ferd med å vedta en oppdatert personvernforordning («EU data protection reform»). **Norske myndigheter bør aktivt bidra til dette arbeidet, og forordningen bør være en grunnstein i Norges arbeid med personvern.**

5.3 Utvikle av .sj og .bv-domener som «trygge havner»

I tillegg til domenet .no, forvalter Norge domenenene .sj (Svalbard og Jan Mayen) og .bv (Bouvetøya). Dette er sovende domener som ikke benyttes i dag, og disse domenenene kan brukes til å bedre og trygge personvern og sikkerhet på Internett. Det vil eksempelvis være mulig å etablere følgende regime: «Ønsker en ny leverandør å etablere en ny internettjeneste under domenet, skal ikke bruker akseptere et sett med betingelse – det er tjenesteleverandøren som aksepterer bruksbetingelsene for domenet». På denne måten kan vi oppnå en rekke fordeler for brukere:

- Minimumsstandarder innen personvern og forbrukerrettigheter er mulig
- Klare standarder gjør at man kan slippe kompliserte vilkår²⁰.
- Et registreringsregime som muliggjør streng og tett oppfølging av vilkår.

Forbrukerrådet anser at utvikling av disse domenenene bør tas med i Digital Agenda / ekomplan²¹.

6 Leveringsplikt på bredbånd

Nkom har i en rapport til Samferdselsdepartementet foreslått at det innføres en leveringsplikt for bredbånd med 4 Mbit/s nedstrømhastighet og 1 Mbit/s oppstrømhastighet²². **Forbrukerrådet støtter den delen av forslaget som går ut på å gjøre bredbåndstilgang til en rettighet, men stiller spørsmål ved de foreslåtte hastighetskravene.**

Som vi har kommentert over, må det forventes at etterspørselen etter kapasitetskrevende bredbåndstjenester vil øke fremover. Dette er både knyttet til økt konsum av underholdningstjenester på Internett og til digitale velferds- og nyttetjenester som forbrukere i hele landet bør ha like muligheter til å ta i bruk. **Dersom det skal innføres en leveringsplikt for bredbånd, mener Forbrukerrådet det er viktig at dette ikke bidrar til å skape en situasjon med A- og B-lag blant norske husholdninger knyttet til tilgang til kapasitetskrevende bredbåndstjenester.**

Rapporten fra Nkom viser at de foreslåtte hastighetskravene ikke nødvendigvis vil være nok for å håndtere økt bruk av eksempelvis skytjenester, velferdsteknologi, morgendagens smarthusløsninger og fjernarbeid og fjernovervåking av høy kvalitet. Dette er tjenester som i dag kan sies å være i en tidlig fase, med begrenset etterspørsel, men som det må forventes at mange forbrukere vil etterspørre når tjenestene videreutvikles og etableres som massemarkedstjenester.

²⁰ Forskere på Carnegie Mellon universitetet i USA fant i 2012 at det ville ta 25 dager per år for en gjennomsnittlig Internett-bruker å lese vilkår på nettstedet som man besøker.

²¹ «Personvernsoner på nett: Kan Norge styrke personvernet for nettbrukere gjennom toppdomenenene .sj og .bv?» http://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/19/2014/10/Rapport_Personvernsoner_pa%CC%8A_nettpdf (2014)

²² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, «Leveringspliktige elektroniske kommunikasjonstjenester for tiden fremover.»



Slik Forbrukerrådet ser det, vil det på denne bakgrunn være svært uheldig hvis rettigheten for bredbåndstilgang fører til digitale klasseskiller som følge av at hastighetskravene knyttet til en slik rettighet er satt for lavt. Særlig betenkelig er dette i forhold til tilbudet av offentlige velferdsgoder. Eksempelvis ønsker stadig flere eldre å bo hjemme lengst mulig i stedet for å flytte på sykehjem. Ny og innovativ bruk av velferdsteknologi vil kunne bidra til at det i større grad er mulig i årene fremover. Det vil da være svært uheldig hvis et slikt offentlig velferdsgode har geografiske begrensninger som følge av at myndigheten har satt hastighetskravet for leveringsplikten på bredbånd for lavt.

Sundvollen-plattformen tilsier at Regjeringen har som ambisjon å sikre tilgang til høyhastighetsbredbånd i hele landet, med mål om hastighet på 100 Mbit/s. EUs digitale agenda legger opp til at alle EU-borgere skal ha tilgang til 30 Mbit/s nedlastingskapasitet og at minst 50 % av husholdningene skal abonnere på bredbånd med mer enn 100 Mbit/s innen 2020. På denne bakgrunn fremstår forslaget fra Nkom som lite fremtidsrettet. **Forbrukerrådet frykter at et så lavt hastighetskrav som 4 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1 Mbit/s oppstrøms hastighet kan føre til at leveringsplikten virker mot sin hensikt, i den forstand at det aldri vil bli bygd ut høykapasitetsnett til forbrukere som bor i de mest grisgrendte strøkene av landet.**

Ut fra det politiske ønsket om lik mulighet til fullverdig digital samfunnsdeltakelse uavhengig av hvor man bor i landet, mener derfor Forbrukerrådet at hastighetskravet bør være mer fremtidsrettet og settes betydelig høyere enn 4/1 Mbit/s.