

Forbrukerutfordringer ved koblingssalg av
bredbånd, TV og telefoni

Innhold

Innhold.....	2
1 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Presisering av problemstillingen.....	5
1.3 Metode	5
1.4 Arbeidsdokumentets hovedinnhold	6
2 Sammendrag	7
3 Hva mener forbrukerne?.....	10
3.1 Innledning	10
3.2 Forbrukertilfredshetsundersøkelser	10
3.3 Henvendelser	12
3.4 Oppsummering.....	13
4 Generelt om markedet og teknologiutviklingen.....	14
4.1 Innledning	14
4.2 Markedet for koblingssalg av TV, bredbånd og telefoni (triple play)	14
4.3 Utbyggingsstrategi.....	15
4.4 Teknologiutvikling.....	17
4.5 Oppsummering.....	19
5 Forbrukerutfordringer ved koblingssalg.....	20
5.1 Innledning	20
5.2 Fordeler ved kjøp av produktpakker	20
5.3 Krav om kjøp av grunntjeneste	21
5.3.1 Innledning	21
5.3.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne.....	22
5.3.3 Oppsummering.....	23
5.4 Krav om kjøp/leie av hardware	23
5.4.1 Innledning	23
5.4.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne.....	24
5.4.3 Oppsummering.....	25
5.5 Priser.....	25
5.5.1 Innledning	25
5.5.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne.....	26
5.5.3 Oppsummering.....	27
5.6 Kontraktsrettslige begrensninger ved oppsigelse	28
5.6.1 Innledning	28
5.6.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne.....	29
5.6.3 Oppsummering.....	30
5.7 Kollektivavtaler.....	30
5.7.1 Innledning	30
5.7.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne.....	30
5.7.3 Oppsummering.....	32
6 Konklusjoner og forslag til tiltak.....	33
6.1 Innledning.....	33
6.2 Krav om kjøp av grunntjeneste	33
6.3 Krav om kjøp eller leie av godkjente dekodere	34

6.4	Sammenlignbarhet.....	35
6.5	Kontraktsrettslige begrensninger ved oppsigelse	36
6.6	Kollektivavtaler	37
6.7	Utbygging, utvikling og bruk av infrastruktur	38

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Forbrukerombudet har sett en utvikling der forbrukere tilbys pakker med flere ekomtjenester og -produkter fra en og samme tilbyder. Dette gjelder særlig TV-, bredbånds- og telefonitjenester levert over én kabel. Undersøkelser fra Norge og andre land viser at forbrukere i stadig større grad kjøper produktpakker der enten to eller tre av disse tjenestene inngår.¹

Forbrukerombudet har registrert ulike strategier som benyttes for å få forbrukerne til å kjøpe flere tjenester, eksempelvis ved å stille krav til kjøp av en grunntjeneste (forbruker må kjøpe TV-signaler for å få internettilgang) eller ved å gi rabatt ved kjøp av flere tjenester. Disse strategiene er ikke nye. Allerede i 2003 påpekte Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) i rapporten 'Forbrukere og utviklingen av bredbånd i Norge – fra borger til kunde?' at ekomtilbydere opererte med krav om kjøp av flere tjenester.

Forbrukerombudet mottar henvendelser fra forbrukere som uttrykker misnøye med denne utviklingen. Både fordi de føler seg presset til å kjøpe flere ekomtjenester fra en og samme tilbyder, men også fordi de opplever vanskeligheter med å bytte tilbydere av ekomtjenester, da særlig TV-signaler og/eller internettilgang.

Salg av ekomtjenester i pakker kan også ha en rekke fordeler for forbrukerne, særlig ved at forbrukerne har én avtalepart å forholde seg til når det gjelder avtaleinngåelse, betaling og kundeservice.

For å se nærmere på de ulike problemstillingene knyttet til koblingssalg av ekomtjenester søkte Forbrukerombudet i 2009 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om prosjektmidler. Dette gjorde vi for å vurdere fordelene og ulempene ved koblingssalg i sin fulle bredde, og dersom det var nødvendig, skissere hensiktsmessige tiltak.

Selve prosjektet, som ble igangsatt i 2010, har som hovedformål å undersøke forbrukernes valgfrihet. Valgfrihet gjør at forbrukerne kan bytte til bedre og billigere tjenestetilbydere og er en forutsetning for at konkurransen i markedene skal fungere. I tillegg til mer fornøyde forbrukere, vil økt valgfrihet kunne bidra til å skape en konkurransedyktig næring og effektiv ressursbruk.

De nærmere rammene for prosjektet er beskrevet i prosjektsøknaden og prosjektbeskrivelsen.

¹ Undersøkelser gjennomført av Statens institutt for forbruksforskning viser at det har vært en betydelig økning i antall bredbåndsavtaler som inkluderer både internet- og TV-tjenester (17 prosent i 2007 og 31 prosent i 2008). Antallet som også kjøper IP-telefoni er imidlertid noenlunde konstant, se Slette-meås: 'Forbrukere i bredbånds- og TV-markedet' s. 17 (http://www.sifo.no/files/file75208_forbrukere_i_bredbands-_og_tv-markedet120109_web.pdf). For undersøkelser fra andre land, se eksempelvis Ofcom: 'Communications market report' s. 57 (http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/753567/CMR_2010_FINAL.pdf).

1.2 Presisering av problemstillingen

I henhold til prosjektsøknaden skal prosjektet blant annet undersøke "hvilke innelåsende mekanismer som finnes, som krav til kjøp av flere tjenester sammen, bindingstid, oppsigelsesregler, gebyrer og lignende". Problemstillingen for prosjektet er derfor å identifisere eventuelle mekanismer som gjør det vanskelig å kjøpe TV-tjenester, internetttilgang og IP-telefoni fra forskjellige tilbydere, herunder generelle vanskeligheter knyttet til det å bytte tilbyder av enkelttjenester.

Koblingssalg av disse tjenestene (såkalt triple play) skjer først og fremst der tjenestene leveres over fiber-, koaksial- eller kobber-kabel. Forbrukerombudet har derfor undersøkt tilbydere som tilbyr disse produktpakkene over denne teknologien. Vi har eksempelvis ikke undersøkt vilkårene for levering av enkelttjenester over radiobølger (mobilt bredbånd eller satellitt).

Andre produkter og tjenester kan også leveres i samme pakke. Vi har undersøkt hvilke andre produkter og tjenester som inngår i disse produktpakkene, men hovedfokuset har vært på koblingssalg som kan ha en mobilitetshindrende effekt i forhold til en av kjernetjenestene, eksempelvis kravet om at kunden kjøper eller leier bestemte mottakere for å motta TV-signaler.

I henhold til prosjektsøknaden skal prosjektet ikke bare identifisere eventuelle mobilitetshindrende mekanismer, men dersom det er nødvendig, også foreslå mulige tiltak. Resultatet av prosjektet er dette arbeidsdokumentet som er første skritt i Forbrukerombudets videre arbeid på området. Dette dokumentet vil være et utgangspunkt for en videre diskusjon rundt hva som kan gjøres for å sikre forbrukerne større valgfrihet og muligheten til å kjøpe enkelttjenester fra forskjellige tilbydere.

1.3 Metode

For å utrede spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen, opprettet Forbrukerombudet en intern arbeidsgruppe.

Arbeidsgruppa har gått gjennom vilkårene, herunder priser, til 11 utvalgte tilbydere, for å avdekke eventuelle mekanismer som gjør at forbrukere kjøper flere tjenester fra en og samme aktør, og for å kartlegge mekanismer som kan gjøre at forbruker ikke bytter tjenestetilbyder for en eller flere av tjenestene. Denne gjennomgangen ble foretatt juni, juli og september 2010. Tilbyderne ble valgt på bakgrunn av antall abonnenter, geografisk område de leverer tjenester i, og forretningsmodell (om de leverer alle tjenester over eget nett, andres nett, eller får noen tjenester levert av andre). Disse aktørene er Canal Digital, Get, Lyse, Homebase, Nextgentel, Eninvest, Tafjord Mimer, Tussa, Loqal, NEAS og Eidsiva bredbånd.

For å finne vilkårene og prisinformasjon har arbeidsgruppa tatt utgangspunkt i selskapenes egne hjemmesider. Der det ikke har vært tilstrekkelig informasjon på hjemmesidene, har vi tatt direkte kontakt.

For mange forbrukere som bor i boligsammenslutninger er det inngått egne avtaler mellom boligsammenslutningen og ekomtilbyderen. Arbeidsgruppa har også innhentet enkelte slike standardkontrakter.

Videre har arbeidsgruppa hatt møter, telefonsamtaler og/eller e-postkorrespondanse med en rekke ulike aktører for å få deres perspektiv på problemstillingene prosjektet omhandler.

Disse aktørene er:

- Bynettforeningen
- Post- og teletilsynet
- Konkurransetilsynet
- IKT-Norge
- Forbrukerrådet
- InterMedia/Universitet i Oslo ved Arild Boman
- Den britiske teleregulatoren Ofcom
- Statens institutt for forbruksforskning ved Dag Slettemeås
- Europakommisjonen ved Fred-Arne Ødegård
- Norges vassdrags og energidirektorat ved Bjørnar Fladen
- Norske boligbyggelag ved Jon Grimsbo
- Standard Norge
- Enkelte lokale borettslag

Arbeidsgruppa har gått gjennom en rekke artikler, rapporter og andre dokumenter som er relevante for prosjektet. I den grad de har dannet grunnlaget for det vi skriver i dette dokumentet, er det vist til disse.

Som nevnt innledningsvis, er noe av bakgrunnen for prosjektet henvendelser Forbrukerombudet får om disse problemstillingene fra forbrukere. Arbeidsgruppa har derfor også gått gjennom forbrukerhenvendelser som kan ha relevans for prosjektet.

1.4 Arbeidsdokumentets hovedinnhold

I dokumentets kapittel 2 følger et sammendrag.

I kapittel 3 gjennomgås henvendelser Forbrukerombudet har mottatt det siste året som kan belyse ekomtilbydernes bruk av koblingssalg og forbrukernes valgfrihet ved kjøp av TV-, internett og telefonitjenester.

I kapittel 4 følger en gjennomgang av markedet for levering av TV-, internett- og telefonitjenester over en og samme kabel, samt enkelte teknologiske utviklingstrekk som har særlig betydning for dette markedet. Formålet med kapittelet er å vise hvordan mer grunnleggende faktorer i markedet og teknologiutviklingen potensielt kan hindre eller fremme forbrukernes valgfrihet.

I kapittel 5 følger en gjennomgang av de ulike avtale- og prismekanismene vi har identifisert i prosjektet som kan bidra til at forbrukere i økende grad kjøper flere tjenester fra en og samme tilbyder, samt gjøre det vanskeligere å bytte.

Dokumentet avsluttes med konklusjoner og forslag til tiltak som kan bedre valgfriheten i kapittel 6.

2 Sammendrag

Norske forbrukere kjøper i stadig større grad flere ekomtjenester i en pakke. Dette kan ha flere fordeler, men forbrukerne kan også støte på flere utfordringer i forbindelse med valg av internett-, TV- og telefonitjenester.

Forbrukerombudet har mottatt henvendelser fra forbrukere som opplever problemer ved kjøp av enkelttjenester fra tilbydere eller bytte av tjenestetilbyder. Problemene er særlig knyttet til krav om kjøp av flere tjenester, dekodeproblematikk eller til at vedkommende er bundet til én enkelttilbyder gjennom en boligsammenslutningsavtale.

Dette inntrykket bekreftes gjennom undersøkelser av forbrukertilfredsheten der det fremgår at forbrukere er mindre tilfreds ved kjøp av internetttilgang og TV-signaler enn på andre forbrukermarkeder og at de i mindre grad bytter tilbyder av internetttilgang enn misnøyen skulle tilsi.

Årsakene til at forbrukere i økende grad kjøper flere tjenester i en pakke, kan blant annet være fordi at kunden får en samlefaktura å betale, og hvis noe ikke fungerer kan vedkommende henvende seg til én tilbyder. Kunden får også gjennomgående en prismessig mer gunstig avtale ved å kjøpe flere produkter fra én tilbyder.

En annen grunn til at stadig flere forbrukere kjøper flere tjenester i en pakke, kan være vanskeligheter knyttet til det å kjøpe enkelttjenester fra forskjellige tilbydere. Forbrukerombudet har etter en gjennomgang av utvalgte tilbyderes vilkår, samtaler med aktører og en gjennomgang av rapporter på området funnet en rekke forhold som kan gjøre det vanskelig for forbrukerne å kjøpe TV-signaler, internetttilgang og IP-telefoni fra forskjellige tilbydere.

Markedet og teknologiutviklingen

Triple play leveres i dag over fibernett, kabelnett og oppgraderte fasttelefoninett. Med unntak av fasttelefoninettet er det netteier som bestemmer hvilken tilbyder som kan bruke nettet til overføring av ekomtjenester. Dette gir forbrukerne færre alternative tilbydere og gjør det vanskelig for forbrukerne å bytte tilbyder.

I Norge er det bygd ut mindre fiber enn i eksempelvis Sverige og forbrukerne har liten eller ingen valgfrihet mellom ulike leverandører i ett og samme nett. I Sverige og enkelte andre land er det større grad av samarbeid og offentlig satsning på nettutbygging med den konsekvens at det bygges mer fiber som deles av flere aktører.

Fasttelefoninettet kan bare i begrenset grad brukes til kapasitetskrevenne bredbåndstjenester og er derfor ikke noe alternativ for de fleste norske husstander. En økning i oppgraderingen av fasttelefoninettet til hurtigere standarder for dataoverføring kan gi forbrukerne større valgfrihet både fordi de aller fleste husstander er tilkoblet dette nettet, og fordi flere aktører kan bruke fasttelefoninettet for levering av innholdstjenester.

En økning i distribusjonen av TV- og filmtjenester direkte over internett kan potensielt gi forbrukerne større valgfrihet ved at forbrukeren kan velge hva man vil se og hvem som skal levere det. Dette forutsetter at opphavsrettigheter blir klarert på en effektiv måte og at dette innholdet ikke støter på hindringer i nettet, for eksempel gjennom diskriminering av internettrafikk.

Krav om kjøp av grunntjeneste

Alle de undersøkte tilbyderne krever at forbrukerne kjøper en grunntjeneste. Kabeltvselskapene krever at forbrukerne kjøper TV-signaler for å få internetttilgang og telefoni, og fiberselskapene krever at forbrukerne kjøper internetttilgang for å få TV-signaler og telefoni. Dette kravet begrenser forbrukernes mulighet til å kjøpe ekomtjenester fra forskjellige tilbydere.

Denne typen koblingssalg kan også føre til at forbrukerne kjøper tjenester som er unødvendige, dyrere og/eller dårligere enn de ellers ville gjort uten kravet om å kjøpe en grunntjeneste.

En fordel med dette kravet kan være at det gir en mer forutberegnelig inntekt til selskapene som kan brukes til utbygging av høykapasitetsnett.

Krav om kjøp eller leie av godkjent hardware

Alle de undersøkte tilbyderne krever at forbrukerne kjøper eller leier godkjent hardware, blant annet dekodere for tilgang til TV-signaler, som ikke kan benyttes i tilknytning til tjenester fra andre tilbydere. Dette kravet begrenser forbrukernes muligheter til å bytte leverandør av ekomtjenester, både på grunn av kostnadene knyttet til det å bytte dekodere, men også fordi forbrukerne ikke ønsker å miste innhold de har lagret på den de allerede har.

En annen ulempe ved denne praksisen er at forbrukerne kan ende opp med dyrere eller dårligere dekodere.

En fordel med kravet om kjøp eller leie av godkjent dekodere er at tilbyderen kan se tjenestetilbudet i sammenheng med det fysiske utstyret, noe som kan innebære at kunden får et bredere tjenestetilbud og enklere support.

Priser

De undersøkte tilbyderne tilbyr ekomtjenester med en rekke priselementer. Dette gjør det utfordrende for forbrukerne å sammenligne priser både innad hos én tilbyder og mellom tilbydere, særlig der pakketilbud skal sammenlignes med kjøp av enkelttjenester.

Rabatter for triple play brukes i utstrakt grad av tilbyderne vi har sjekket, og gjør at det blir billigere for forbrukerne å kjøpe disse tjenestene i en pakkeløsning enn hver for seg. I tillegg har vi sett at det kan være betydelige tilkoblings- og etableringsgebyrer knyttet til levering av triple play og varierende betingelser. Rabattene, ulike gebyrer og andre betingelser for tilbudet kan gjøre det vanskeligere å sammenligne priser, samt at det kan bidra til at forbrukerne kjøper flere tjenester enn de egentlig ønsker og vegrer seg mot å bytte tilbyder.

Kontraktsrettslige begrensninger ved oppsigelse

De undersøkte tilbyderne opererer med bindingstid og oppsigelsestid på flere av tjenestene. Bindingstid og oppsigelsestid gjør at forbrukerne ikke kan benytte seg av billigere og bedre tilbud i denne perioden. Gjennom forlengelse av bindingstiden ved kjøp av nye tjenester eller utvidelse av enkelttjenester, kan perioden hvor forbrukerne i realiteten er avskåret fra å bytte tilbyder bli vesentlig lenger enn den opprinnelige bindingstiden. Der forbruker har inngått flere tilleggsavtaler kan det bli vanskelig å holde oversikt over når de ulike bindingstidsavtalene utløper og de økonomiske konsekvensene av en eventuell oppsigelse.

Fordelene ved bindingstid er at det kan gi forbrukerne lavere etablerings- og tilkoblingsgebyr og tilbydere en forutberegnelig inntektsstrøm som sikrer utbygging av høykapasitetsnett.

Kollektivavtaler

Mange husstander betaler for ekomtjenester over husleien gjennom en kollektivavtale med lang bindingstid. Disse avtalene gjør det vanskelig for den enkelte forbruker å bytte tilbyder både fordi forbrukerne må betale for tjenestene selv om de bytter tilbyder og prissammenligning vanskeliggjøres ved at mange forbrukere ikke vet hva de betaler for tjenestene.

En fordel med slike avtaler er at beboerne kan få en bedre og billigere avtale enn de ville fått gjennom individuelt fremforhandlede avtaler.

For å bedre forbrukernes valgfrihet foreslås det flere mulige tiltak, se nedenfor i kapittel 6.

3 Hva mener forbrukerne?

3.1 Innledning

I denne delen av dokumentet ser vi nærmere på forbrukertilfredshetsundersøkelser som sier noe om hvor fornøyde forbrukerne generelt er med markedene for TV-signaler og internetttilgang. I tillegg gjennomgås henvendelser Forbrukerombudet har mottatt det siste året om koblingssalg og ulike problemstillinger som har betydning for forbrukerne valgfrihet ved kjøp av internett-, TV- og telefonitjenester.

3.2 Forbrukertilfredshetsundersøkelser

SIFO fremla i 2008 en oversikt over forbrukertilfredsheten på 40 norske markeder. Forbrukertilfredsheten ble undersøkt ved å stille en rekke forbrukere ulike spørsmål som skulle indikere om de i) har tillit til bransjen, ii) om det er god prisinformasjon og valgfrihet som muliggjør rasjonelle valg, og iii) om det er tilfredsstillende klageforhold.²

Undersøkelsen viser at kundetilfredsheten både når det gjelder bredbånds- og TV-tjenester (kanalpakker) ligger under snittet.³ Videre fremgår det at prisinformasjonen for internett- og TV-tjenester er på det jevne sammenlignet med andre bransjer, men når det gjelder valgfrihet kommer begge tjenestene ut med lavere score enn andre bransjer.⁴

Europakommisjonen gjennomførte i år en undersøkelse av forbrukertilfredsheten på 50 forskjellige markeder, herunder 11 markeder der forbrukerne inngår løpende tjenesteavtaler.⁵ Norge var en del av denne undersøkelsen. I tillegg til å vise at internetttilgang er ett av markedene der europeiske og norske forbrukere er minst fornøyd, viser også undersøkelsen at det er langt færre internettkunder som bytter tilbyder enn antallet som har opplevd problemer med tjenesten. Dette står i motsetning til andre markeder, der det gjennomgående er like mange eller flere som bytter tjenester, sammenlignet med antallet som har opplevd problemer.⁶

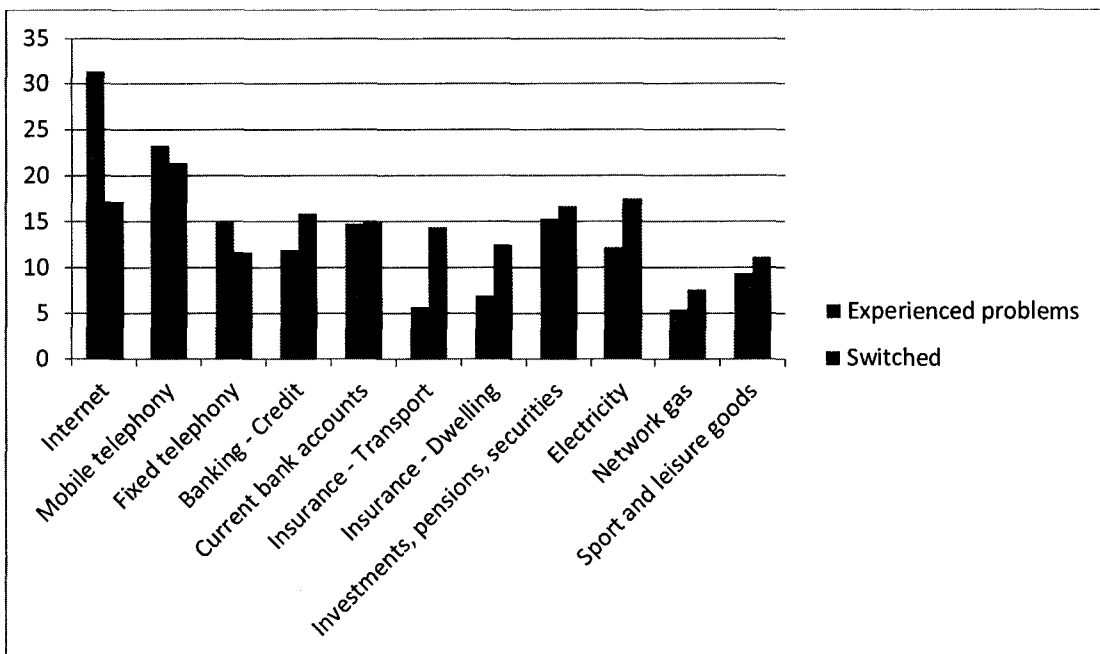
² Se Berg: 'Forbrukertilfredshet 2008', (2008), s. 9 (http://www.sifo.no/files/file73831_web-off.pdf)

³ Se Berg: 'Forbrukertilfredshet 2008', (2008), s. 16

⁴ Se Berg: 'Forbrukertilfredshet 2008', (2008), s. 72 og 75

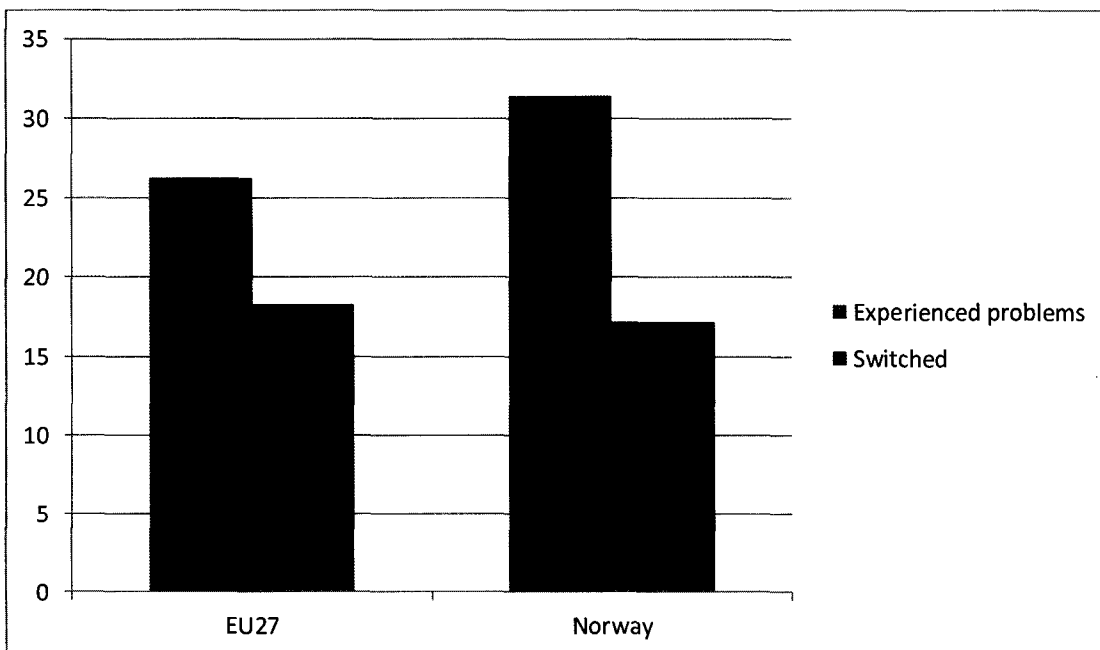
⁵ Se Europakommisjonen: 'Consumer Market Monitoring Survey', (2010), (http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm)

⁶ Se Forbrukerombudet: 'Internett og mobil kommer dårlig ut i undersøkelse', (20.10.2010), (<http://www.forbrukerombudet.no/id/11041037.0>)



Figur 1: Sammenligning av 11 «switching markets». Prosent. Kilde: Europakommisjonens "Consumer Market Monitoring Survey" (2010).

Undersøkelsen viser også at det er større misforhold mellom antall problemer og faktiske bytter i Norge enn gjennomsnittet er i Europa.



Figur 2: Sammenligning av hvor mange som har opplevd problemer med internettjenester og hvor mange som har byttet leverandør. EU og Norge. Prosent. Kilde: Europakommisjonens "Consumer Market Monitoring Survey" (2010).

3.3 Henvendelser

Henvendelser til Forbrukerombudet tyder på at forbrukere opplever vanskeligheter knyttet til det å kjøpe enkelttjenester eller bytte tjenester som kan leveres som en del av en pakke. Nedenfor følger et utvalg av problemstillinger som går igjen i flere av henvendelsene vi har mottatt det siste året.

Krav om kjøp av flere tjenester

- Forbruker betalte kr 5 500 for å knytte husstanden opp til et fibernett. Etter ett år med TV-signaler av svært dårlig kvalitet og en digitalmottaker som ikke fungerer, ønsker forbrukeren å kjøpe TV-tjenester via satellitt. Det lokale fiberselskapet tillater ikke at vedkommende kun kjøper internetttilgang. Å få en ny internett- og TV-tilbyder vil innebære betydelige byttekostnader gjennom høye etablerings- og tilkoblingskostnader.
- Forbruker ønsker å inngå avtale om levering av TV-signaler til sin sommerbolig. Forbrukeren er eksisterende kunde av fiberselskapet og kjøper både strøm, TV-signaler og internetttilgang fra samme selskap på sin hjemmeadresse. Tilbyderen krever at kunden også kjøper internetttilgang til sin sommerbolig for å få TV-signaler fra selskapet.
- Forbruker har internett via kobberkabelen og TV-signaler via satellitt. Vedkommende ønsker å kjøpe TV-signaler fra fiberselskapet, men da må han også kjøpe internetttilgang. Han er fornøyd med sin nåværende internetttilgang og ønsker ikke å kjøpe internetttilgang fra fiberselskapet.

Bundet til boligsammenslutningsavtale

- Forbruker har opplevd store problemer med å motta TV-signaler i en periode på nesten et år. Tilbyderen innrømmer at problemet ligger på deres side, men greier ikke å løse saken. Forbruker får ikke byttet tilbyder fordi vedkommende er bundet gjennom sameieavtalen.
- Forbrukeren ser ikke på TV. Likevel må vedkommende betale for en mottaker, fordi styret har inngått avtale med en kabeltvtilbyder om at alle enheter i sameiet skal betale for en mottaker over husleien.
- Prisen for å motta kabeltvsignaler stiger årlig med 5 prosent. Forbruker ønsker derfor å si opp avtalen, men har ingen alternative tilbydere å kjøpe signaler fra.

Krav om kjøp/leie av godkjent mottaker

- Sameiet der forbrukeren bor har inngått avtale med et kabeltvselskap om at alle i sameiet skal betale for en ny HD-mottaker. Denne mottakeren har ingen opptaksfunksjon. Forbruker har i dag en HD-mottaker med opptaksfunksjon fra samme kabeltvselskap som kostet 3 550. Forbruker ønsker å beholde denne mottakeren og har ikke behov for en mottaker til. Avtalen mellom sameiet og kabeltvselskapet innebærer imidlertid at kunden må betale for den nye mottakeren. Beboerne i sameiet var ikke involvert i avtaleprosessen.
- Forbruker har bygd en Home Theater PC som funksjonsmessig ligger flere år foran alle mottakere som tilbys av tvsignaltilbydere på det norske markedet. Forbruker bor i et sameie der tilbyderen av TV-signaler krever både avtalerettslig og teknisk at vedkommende bruker en av tilbyderens egne mottakere. Forbruker har greid å omgå tilbyderens tekniske sperrer og bruker sin egen mottaker, i strid med avtalen.

- Kabeltvselskapet begynte for et par år siden å stille krav om at alle måtte ha en mottaker. Samtidig økte månedsavgiften på grunn av disse boksene. Forbruker kan fortsatt motta TV-signaler fra kabeltvselskapet uten mottaker og har ikke behov for den ekstra funksjonaliteten en mottaker gir.
- Forbruker har kjøpt en HD-mottaker der lyd og bilde ikke er synkronisert. Dette gjelder svært mange av HD-mottakerne denne tilbyderen selger. Selskapet burde oppdaget denne feilen før de sendte produktet ut på markedet. Tilbyderen jobber med å rette feilen. Selskapet har også tidligere levert mottakere av svært dårlig kvalitet og erfaringsmessig kan det ta månedsvis før det kommer noen løsning.
- Forbruker sa opp en kanal. Dette medførte at alt innhold som var tatt opp fra denne kanalen på mottakeren ikke lenger var tilgjengelig.
- Forbruker har en TV med innebygget mottaker som fungerer med tilbyderens TV-signaler. TVen er imidlertid ikke formelt godkjent av tilbyderen. Klager får derfor ikke kjøpt CAM-modul eller programkort fra forhandler med mindre klager sier at han har en nyere TV enn det han faktisk har.
- Å leie en mottaker er svært dyrt. Etter få år har kunden betalt mange ganger mottakerens faktiske verdi. Forbrukeren ønsker å bruke mottakeren vedkommende allerede har i TVen, men det tillater ikke tilbyderen.

Rabatt ved kjøp av flere tjenester

- Forbruker har fått tilbud på en triple play-pakke med ekstra HD-mottaker. Vedkommende ønsker å kjøpe telefonitjenester fra en annen aktør da disse har billigere priser for samtaler til utlandet. Forbruker reagerer på at månedsprisen blir høyere hvis vedkommende kun kjøper TV-signaler og internettaksess enn hva den ville blitt om han også kjøper telefonitjenesten fra selskapet.

3.4 Oppsummering

Undersøkelser av forbrukertilfredsheten viser at forbrukere er mindre tilfreds ved kjøp av internett og TV-tjenester og at de i mindre grad bytter tilbyder enn misnøyen skulle tilsi.

Forbrukerombudet har også mottatt henvendelser fra forbrukere som opplever problemer knyttet til det å kjøpe enkelttjenester fra ekomtilbydere eller å bytte tjenester. Problemene er særlig knyttet til det å kjøpe enkelttjenester, dekodeproblematikk eller at vedkommende er bundet til en ekomtilbyder gjennom en boligsammenslutningsavtale.

4 Generelt om markedet og teknologiutviklingen

4.1 Innledning

I dette kapitlet følger en gjennomgang av markedet for levering av TV-, internett- og telefonitjenester over en og samme kabel (triple play), samt enkelte teknologiske utviklingstrekk som har særlig betydning for dette markedet. Formålet med kapitlet er å vise hvordan grunnleggende faktorer i markedet og teknologiutviklingen potensielt kan hindre eller fremme forbrukernes frihet til å velge ekomtjenester fra forskjellige leverandører.

4.2 Markedet for koblingssalg av TV, bredbånd og telefoni (triple play)

Triple play er et markedsføringsbegrep som brukes for å beskrive levering av TV-tjenester, internetttilgang og telefoni over en og samme infrastruktur. Tjenestene er satt sammen og solgt i pakker av en enkelttilbyder (koblingssalg). I den senere tid har også andre tjenester, slik som for eksempel alarmtjenester og mobiltelefoni, blitt tilbudt over samme infrastruktur og/eller blitt tilbudt som en del av en pakke. Da den mest utbredte formen for koblingssalg er triple play, vil dette derfor være fokuset i dette dokumentet.

Triple play selges i dag bare over faste aksessteknologier som oppgraderte fasttelefonnett, kabelnett eller fibernett.

Fasttelefonnettet (kobbernettet) kan brukes til overføring av triple play, men bare dersom det oppgraderes til standarder som gir hurtig overføring av digitale data (VDSL⁷ eller VDSL2). De aller fleste husstander er tilkoblet kobbernettet, og om lag 45 prosent av alle husstander fikk bredbånd via forskjellige DSL-teknologier i 2008 i følge estimater fra Teleplan/Post- og teletilsynet.⁸ Antallet husstander som er tilknyttet hurtigere DSL-standarder som kan overføre triple play er ikke kjent, men Nextgentel, som leverer triple play over VDSL, anslår at de kan levere tjenester til opp mot 200.000 abonnenter over denne teknologien⁹. Selv om nye og hurtigere DSL-standarder utvikles, er det antatt at dette er dyrt å implementere og at fysiske begrensninger som støy og andre forstyrrelser vil kunne gjøre det vanskelig å levere nye kapasitetskrevede tjenester.¹⁰

Kabelnett (kombinert koaksial- og fiberkabel) brukes i dag til overføring av triple play. Kabelnett er velegnet til å overføre multimedietjenester slik som triple play, men har visse utfordringer når det gjelder nyere bruksmønstre som kan kreve større kapasitet ut fra kunden, se punkt 4.4. Ifølge estimater fra Teleplan/Post- og teletilsynet hadde 15 prosent av husstandene tilgang til bredbånd via kabelnettene i 2008.¹¹

Fibernett brukes også til overføring av triple play. Utfordringen til fibernett ligger ikke i begrensninger i teknologien, men i at det bygd ut lite av denne typen infrastruktur. Det er

⁷ Very high-speed Digital Subscriber Line

⁸ Se Post- og teletilsynet: 'Kapasitetskartlegging av bredbånddekning i privatmarkedet', (2009), s. 14 (http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109845/Kapasitetskartlegging_av_bredbandsdekning_i_privatmarkedet.pdf)

⁹ Se Morten Ågnes: 'Velkommen etter, Telenor!' (<http://www.nextgentel.no/detneste/tag/vdsl2/>)

¹⁰ Se Nexia og Econ Poyry: 'Bredbånd 2.0', (2009), s. 55 (http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Bredband_20_Nexia_Econ_ny2.pdf)

¹¹ Se Nexia og Econ Poyry: 'Bredbånd 2.0', (2009) s. 56

derfor kostnadskrevenne å øke dekningen av disse nettene.¹² Ifølge estimater fra Teleplan/Post- og teletilsynet hadde bare 7 prosent av husstandene tilgang til bredbånd via fibernett i 2008.¹³

Alternative leveringsformer for enkelttjenester som inngår i triple play er for eksempel ulike former for mobilt bredbånd for internettaksess og det digitale bakkenettet eller satellitt for TV-signaler. Ingen av disse aksessformene leverer i dag alle tjenestene som inngår i en triple play-avtale, og de er derfor ikke et alternativ for forbrukere som ønsker triple play-avtaler.

De største aktørene etter omsetning som leverer triple play i Norge er Canal Digital og GET over kabeltvernett som de eier selv, NextGenTel over kobbernettet som eies av Telenor og Lyse over fibernett som de eier selv.

Canal Digital er heleid av Telenor Broadcast Holding, som er en del av Telenor-konsernet. Canal Digital leverer sine tjenester i egneide kabeltvernett i Oslo og andre byer og tettsteder i landet.

GET eies av et investeringsselskap basert i Nederland, og har i tillegg til egne kabeltvernett i de største byene i landet også inngått partnerskapsavtaler om levering av GETs TV-tjenester i tredjeparts infrastruktur rundt om i landet.¹⁴

NextGenTel er heleid av svenske TeilaSonera, og leverer sine tjenester først og fremst over andre selskapers infrastruktur, eksempelvis i Telenors kobbernett og Hafslunds fibernett. Hvilke tjenester selskapet tilbyr, varierer fra sted til sted.

Lyse er et kraftselskap som eies av 16 kommuner i Sør-Rogaland. I tillegg til å levere ekomtjenester over eget fibernett, leverer selskapet bredbåndstjenester til en rekke andre kommunale og fylkeskommunale kraftselskap under merkenavnet Altibox.

4.3 Utbyggingsstrategi

Dersom forbrukerne skal ha frihet til å velge mellom ulike tilbydere av ekomtjenester som inngår i triple play, må de enten ha tilgang til ulike nett som kan levere disse tjenestene eller mulighet til å velge mellom ulike tilbydere over en og samme infrastruktur.

Infrastrukturen som brukes for overføring av disse tjenestene eies av private aktører. Med enkelte unntak, viser vår gjennomgang at innholdsleverandørene også eier infrastrukturen og er den eneste tilbyderen over infrastrukturen de selv eier. I noen tilfeller har tilbyderen inngått avtale med en egen TV-distributør om levering av TV-tjenesten (for eksempel GET).

Bakgrunnen for dette er til dels myndighetenes valg av strategi ved utbygging av ekomnett med høy kapasitet.

I en rapport fra Norges handelshøyskole er det skissert to ulike utbyggingsstrategier:¹⁵

¹² Se Nexia og Econ Poyry: 'Bredbånd 2.0', (2009), s. 57

¹³ Se Post- og teletilsynet: 'Kapasitetskartlegging av bredbånddekning i privatmarkedet', (2009), s. 14

¹⁴ Se GETs partnerkart: http://get.no/web/produkt/digitalTV/get_partnerkart

¹⁵ Se Godø og Henten, NHH working paper no 16/08: 'Structural conditions for business model design in new information and communication services- A case study of multi-play and MVoIP in Denmark and Norway, (2008), s. 16 flg. (http://bora.nhh.no:8080/bitstream/2330/2095/1/A16_08.pdf)

Det ene ytterpunktet var at staten, eller et statlig selskap, skulle stå for planlegging og utbygging av høykapasitetsnettet på samme måte som staten står for veiutbyggingen, og at private aktører skulle kunne konkurrere om å tilby innhold i dette nettet. Forkjempere for denne utbyggingsmodellen fremhevet særlig nettets betydning for nasjonal sikkerhet og stort utvalg av innhold for forbrukerne.

Det andre ytterpunktet var at private aktører bygget ut og driftet et høykapasitetsnett, under forutsetning av at rammebetingelsene var til stede. En slik utbygging ble fremhevet å være mer effektiv og fleksibel.

Ifølge den samme NHH-rapporten valgte Sverige den første modellen, med statlig planlegging og utbygging gjennom det statskontrollerte TeliaSonera, mens Norge valgte å overlate utbyggingen til private aktører. Rapporten peker videre på at dette blant annet har gitt utslag i at Sverige i tidsperioden 1999-2007 brukte 588 millioner euro gjennom statlige subsidier på utbygging av høykapasitetsnett, mens Norge i samme tidsperiode brukte 71,5 millioner euro gjennom statlige subsidier på det samme.¹⁶ I år ble TeliaSonera pålagt å åpne blant annet fibernettet for andre tilbydere av bredbåndstjenester slik at det nå er konkurranse mellom ulike tilbydere av ekomtjenester i dette nettet.¹⁷

Privat utbygging av infrastruktur med konkurranse mellom private aktører, ble også valgt i forbindelse med utbyggingen av kabeltvernet i Norge.

Både den norske og den svenske strategien har gitt en bredbåndsdekning på 99 prosent.¹⁸ I Sverige har man imidlertid en større andel forbrukere med fibertilknytning¹⁹ og, ifølge en undersøkelse gjennomført av Aftenposten, lavere priser.²⁰ Dette kan skyldes en rekke faktorer, herunder geografi og et spredt bosettingsmønster, men også valg av utbyggingsstrategi. Ifølge rapporten Bredbånd 2.0 er det de landene som har ambisiøse målsettinger, og ikke overlatt til markedet alene å bygge ut høykapasitetsnett, som har kommet lengst i bredbåndsutviklingen både kapasitetsmessig og bruksmessig.²¹

I Norge er det vanlig å regne en utbyggingskostnad på mellom 15.000 og 30.000 kroner per husstand ved utbygging av høykapasitetsnett.²² Det kan derfor diskuteres om det er hensiktsmessig av samfunnsøkonomiske grunner å sikre forbrukerne valgfrihet gjennom parallell utbygging av infrastruktur.

I flere land har myndigheter og tilbydere inngått et samarbeid for å bygge ut høykapasitetsnett. Eksempelvis har nylig syv teleoperatører i Italia gått sammen med

¹⁶ Se Godø og Henten, NHH working paper no 16/08, (2008), s. 17)

¹⁷ Se pressemelding fra Post- og telestyrelsen, (24.5.2010),

(<http://www.pts.se/sv/Nyheter/Pressmeddelanden/2010/PTS-beslut-om-bredbandskonkurrens-ska-sakra-konsumenternas-valmojligheter/>)

¹⁸ Se Godø og Henten, NHH working paper no 16/08, (2008), s. 17

¹⁹ Nesten 40 prosent i Sverige i 2009, se PTS: 'Bredbands kartlaggning 2009', (2010) s. 42

(<http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2010/2010-5-bredbandskartlaggning-100211.pdf>) og Se PTS et al.: 'Telecommunication markets in the Nordic Countries', (2010), s. 21

(<http://statistik.pts.se/pts2009/download/Telecommunication-markets-in-the-Nordic-countries-2010.pdf>)

²⁰ Se Aftenposten: 'Sverige raskere og billigere på bredbånd', (25.6.2009),

(<http://www.aftenposten.no/pengenedine/article3139263.ece>)

²¹ Se Nexia og Econ Poyry: 'Bredbånd 2.0', (2009), s. 39

²² Se FAD: 'vei, vann og bredbånd', (2010), s. 2 (http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/20100312_vei-vann-bredband.pdf)

myndighetene, og opprettet et eget selskap som skal stå for utbygging av fibernett.²³ Hovedargumentene for å lage dette partnerskapet oppgis å være å unngå duplisering av infrastruktur og å koordinere investeringer.

Også Europakommisjonen ønsker i sin strategi å legge opp til større grad av samarbeid mellom operatørene om utbygging og deling av høykapasitetsnett.²⁴

Ifølge rapporten Bredbånd 2.0 antas det å være særlig viktig med et samarbeid i Norge på grunn av at topografien og befolkningsstrukturen som gjør utbygging særlig kostnadskrevede.²⁵

4.4 Teknologitviking

En annen faktor som har betydning for forbrukernes frihet til å velge ulike tilbydere av ekomtjenester er teknologitvikingen. I det følgende gjennomgås tre teknologiske utviklingstrekk som kan få betydning for forbrukernes valgfrihet: i) oppgradering av fasttelefonnettet, ii) økning i kapasitetsbehovet og iii) TV-tjenester direkte over internett.

Oppgradering av fasttelefonnettet

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, kan kapasitetskrevede ekomtjenester (TV-signaler og bredbånd) leveres over fasttelefonnettet dersom det oppgraderes til hurtigere standarder for overføring av digitale data. I og med at de aller fleste norske husstander er tilkoblet fasttelefonnettet, vil dette kunne gi forbrukerne større valgfrihet i og med at de vil ha flere tilbydere av disse tjenestene. En annen fordel med å oppgradere fasttelefonnettet er at det, ifølge Telenor, er en relativt sett billigere og raskere måte å kunne levere kapasitetskrevede ekomtjenester til kunder enn gjennom fiberutbygging.²⁶

En ulempe med denne infrastrukturen er at den med teknologien som er tilgjengelig i dag har begrensninger som kan gjøre det vanskelig å levere tjenester som tilfredsstiller forbrukernes økende kapasitetsbehov.²⁷

Ifølge rapporten Bredbånd 2.0 er det vanskelig for andre operatører å gjennomføre denne oppgraderingen med mindre Telenor flytter sentralene nærmere kundene. Dette har selskapet, ifølge samme rapport, ikke gjort i særlig grad.²⁸ Den senere tiden har Telenor imidlertid signalisert at de nå vil satse på en storstilt oppgradering av fasttelefonnettet.²⁹

Dette vil kunne gi forbrukerne større valgfrihet ved at de i større grad enn i dag kan bytte mellom ulike tilbydere av ekomtjenester som krever høy kapasitet.

²³ Se Telecompaper: 'Italian operators sign fibre network agreement' (11.11.2010) (<http://www.telecompaper.com/news/italian-operators-sign-fibre-network-agreement>)

²⁴ Se nedenfor punkt 6

²⁵ Nexia Econ Pöyry Bredbånd 2.0, s. 6

²⁶ Se Dagens IT: 'Lover bredbånd fra nest øverste hylle', (6.5.2010), (<http://www.dagensit.no/article1892865.ece>)

²⁷ Nexia og Econ Pöyry, 'Bredbånd 2.0', (2009), s. 54

²⁸ Nexia og Econ Pöyry, "Bredbånd 2.0", (2009), s. 54

²⁹ Se Telecomrevy: 'VDSL2 fra Telenor i 2011', (28.10.2010), <http://www.telecomrevy.no/bredband/vdsl2-fra-telenor-i-2011/>

Økning i kapasitetsbehovet

Økning i forbrukernes kapasitetsbehov vil kunne ha stor betydning for forbrukernes valgfrihet. Dersom kapasitetskravene øker, vil oppgraderte fasttelefonnett potensielt ikke kunne levere hastigheter som forbrukeren etterspør. Dette vil igjen kunne medføre at forbruker ikke har reelle alternativer til eksempelvis fibernet. I OECD-landene anslås det et økt kapasitetsbehov på 50-60 prosent årlig, og utbygging av høykapasitetsnett anses like viktig som utbygging av annen infrastruktur som vei, vann og elektrisitet.³⁰

Økningen i kapasitetsbehovet skyldes i første rekke den økte bruken av levende bilder, både til videotelefoni og -konferanser, deling av levende bilder med venner og kjente via sosiale medier, nye måter å overføre levende bilder (streaming av filmer over nettet eller bruk av fildelingstjenester som lovlig distribusjonsteknologi), spilling med og mot venner og kjente i sanntid på en datamaskin eller en spillkonsoll og ikke minst at selve innholdet får høyere kvalitet (som for eksempel tredimensjonale, høyoppløselige, levende bilder).

Den endrede brukeratferden der forbrukere i større grad enn tidligere deler kapasitetskrevene informasjon på internett, gjør at forbrukerne får et økende behov for høyere opplastingskapasitet, det vil si hastigheten fra forbrukeren ut på internett. I kabelnett og oppgraderte fasttelefonnett er opplastingskapasiteten gjennomgående vesentlig lavere enn nedlastingskapasiteten. Dette står i motsetning til fibernet, som gir like høy kapasitet både til og fra kunden.³¹

TV- og fasttelefoni over internett

En annen utvikling som vil kunne gi forbrukerne langt større valgfrihet er utviklingen av telefoni- og TV-tjenester som er direkte tilgjengelige over internett. Forbrukere har lenge kunnet ringe direkte over internett blant annet ved bruk av Skype.

Når det gjelder TV-tjenester, er ikke utviklingen kommet like langt. Men trenden er at stadig mer innhold med stadig bedre kvalitet blir tilgjengelig direkte over internett. Dette vil kunne føre til radikale endringer i forbrukernes TV-konsum. Forbrukerne vil ikke lenger være nødt til å kjøpe en grunnpakke av TV-kanaler fra en bestemt tilbyder, men vil potensielt fritt kunne velge programmene de ønsker å se på det tidspunktet de ønsker å se det fra alle tilbyderne av dette innholdet.

Ifølge rapporten Bredbånd 2.0 vil en utvikling med stadig mer streaming eller nedlasting av TV-programmer og filmer med høyoppløselige 3D-bilder og flerkanalslyd over internett, føre til en betydelig økning av kapasitetsbehovet i nettene. Dette gjelder selv om det utvikles ny teknologi som gjør at selve innholdet tar mindre plass.³²

Økt bruk av direkte streaming av innhold fra innholdsprodusentene, vil kunne føre til at eksisterende forretningsmodeller blir utfordret. Dette er allerede realiteten i USA, hvor kabeltvselskapene utfordres av selskaper som Hulu og Netflix. Disse selskapene lar forbrukerne streamer eller laste ned det samme innholdet fra sine servere som forbrukerne kan kjøpe fra kabeltvselskapene, men til en rimeligere pris. For å verne om sine inntekter har de etablerte kabeltvselskapene på ulike måter forsøkt å sperre ute innhold fra de nye

³⁰ Se FAD: 'Breitt breiband til alle', (9.9.2009), (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/aktuelt/taler_og_artikler/minister/tidligere_fornyings_og_administrasjons_mi/2009/breitt-breiband-til-alle.html?id=576560)

³¹ Se Nexia Econ Pöyry: 'Bredbånd 2.0', (2009), s. 29

³² Se Nexia Econ Pöyry: 'Bredbånd 2.0', (2009), s. 31

aktørene eller ta betalt for overføringen. Et eksempel på dette er den amerikanske kabeltilbyderen Comcast som i 2008 sperret sine nett for BitTorrent trafikk.³³ Denne trafikken blir blant annet brukt til å levere TV-tjenester over internett. Et annet eksempel er NextGenTels struping av nettrafikk fra NRKs web-TV i 2006.³⁴

En grunnleggende forutsetning for fremveksten av TV-tjenester over internett i Europa og Norge, slik vi ser har skjedd i USA gjennom tjenester som Hulu og Netflix, er at klareringen og forvaltningen av opphavsrettigheter over landegrensene effektiviseres. Allerede i 2005 pekte Europakommisjonen på en lang rekke problemer knyttet til klarering av opphavsrettigheter i Europa, særlig det at digital distribusjon av opphavsrettslig beskyttet innhold må klareres hos en lang rekke nasjonale aktører i EU/EØS-området. Dette fører til at utviklingen av ulike tjenester som lovlig tilgjengeliggjør digitalt innhold på internett, enten dette er musikk eller film, skjer langt tregere i Europa enn i USA.³⁵

Som en del av den digitale agenda har Europakommisjonen satt som mål å lage et indre marked for digitalt innhold.³⁶ Det vil si at forbrukere skal kunne kjøpe digitalt innhold fra andre land som er med i EU/EØS-samarbeidet. Dette vil kunne føre til større konkurranse på det norske og det europeiske markedet og større valgfrihet for forbrukerne. Forbrukerne vil da kunne velge mellom ulike mellommenn fra hele Europa for sine TV-tjenester.

4.5 Oppsummering

Triple play leveres i dag over fibernett, kabeltvtnett og oppgraderte fasttelefonnett. Delvis på grunn av den norske utbyggingsstrategien av høykapasitetsnett er det bygd ut mindre fiber i Norge og det er liten eller ingen valgfrihet mellom ulike leverandører i ett og samme nett. I enkelte andre land er det større grad av samarbeid og offentlig satsning på netttutbygging med den konsekvens at det bygges mer fiber som deles av flere aktører. Dette kan gi forbrukerne mer valgfrihet og et raskere bredbånd.

En økning i oppgraderingen av fasttelefonnettet slik at kapasitetskrevede ekomtjenester kan overføres over dette nettet, kan gi forbrukerne større valgfrihet i og med at de fleste husstander er tilkoblet dette nettet.

Forbrukernes økte krav til kapasitet vil imidlertid potensielt kunne føre til mindre valgfrihet ved at tregere nett ikke lenger vil kunne være et godt alternativ for forbrukerne.

En økning i distribusjonen av TV- og filmtjenester direkte over internett kan potensielt gi forbrukerne større valgfrihet ved at forbrukeren kan velge hva man vil se og hvem som skal levere det. Dette forutsetter at rettighetene blir klarert på en effektiv måte og at dette innholdet ikke støter på hindringer i nettet, for eksempel gjennom diskriminering av internettrafikk.

³³ Se Ammori: 'TV Competition Nowhere', (2010), s. 15, (<http://www.freepress.net/files/TV-Nowhere.pdf>)

³⁴ Se Nettavisen: 'Derfor blir NRK dårlig', (3.10.2006), (<http://pub.nettavisen.no/nettavisen/it/article757490.ece>)

³⁵ Se Europakommisjonen: 'Study on a community initiative on the cross-border collective management of copyright', (2005), (: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/management/study-collectivemgmt_en.pdf)

³⁶ Se EuropakommisjonenDG InfoSocs nettsider vedrørende den digitale agenda: (http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche_dae.cfm?action_id=160&pillar_id=43&action=Action%201%3A%20Simplifying%20pan%2DEuropean%20licensing%20for%20online%20works)

5 Forbrukerutfordringer ved koblingssalg

5.1 Innledning

I dette kapittelet ser vi på ulike mekanismer som kan forklare at forbrukere i stadig større grad kjøper flere tjenester fra en og samme tilbyder, samt opplever vanskeligheter med å bytte tilbyder.³⁷

Vi ser først på de generelle fordelene ved kjøp av produktpakker (5.2), før vi går gjennom mekanismer som kan gjøre det vanskeligere å bytte tilbyder (5.3-5.9). I tillegg til de generelle fordelene ved kjøp av produktpakker i punkt 5.2, ser vi på mulige fordeler og ulemper for forbrukerne ved de ulike mekanismene under hvert punkt.

5.2 Fordeler ved kjøp av produktpakker

En av grunnene til at forbrukere i stadig større grad kjøper flere tjenester i en pakke, er at det kan ha en rekke gunstige effekter sett fra forbrukerens ståsted. Kunden får en samlefaktura å betale, og hvis noe ikke fungerer kan vedkommende henvende seg til én tilbyder. Kunden kan også få en rimeligere pris ved å kjøpe flere produkter fra en tilbyder. At en aktør har kontroll over store deler av verdikjeden, innhold, infrastruktur og mottaker, kan i tillegg gjøre det enklere for tilbyderen å lage nye tjenester, samt å tilpasse tjenestene til den enkelte forbruker. Dette kan også gjøre det enklere å yte kundeservice dersom eventuelle feil skulle oppstå.

SIFO-rapporten 'Forbrukernes stilling i informasjonssamfunnet' fra 2007 peker på at leveranser av teknisk kompliserte og sammensatte produkter er en betydelig utfordring for forbrukeren. I mange tilfeller vil det kunne være uklart hvem som har ansvaret dersom en tjeneste ikke fungerer.³⁸ Dersom ikke e-posten fungerer, kan det potensielt være en rekke forskjellige selskaper som leverer mangelfulle produkter: Selskapet du kjøpte PCen av, selskapet du kjøpte ruterer fra, e-posttilbyderen, internettilbyderen etc. Forbrukeren risikerer her å bli kasteball mellom ulike tilbydere. Der én enkelt tilbyder leverer flere produkter i en pakke, blir ansvarsforholdene klarere.³⁹ Hvis forbruker f.eks. er misfornøyd med kvaliteten på bredbåndstelefon, kan vedkommende forholde seg til én tilbyder, istedenfor to eller flere tilbydere hvor det kan være usikkert hvem som er ansvarlig for feilen.

I en rapport fra Norges Handelshøyskole argumenteres det for at kunden får særlig to fordeler av å kjøpe flere ekom-tjenester fra en og samme tilbyder: for det første gjennom lavere priser og for det andre gjennom lavere transaksjonskostnader ved å ha én avtalepart å forholde seg til ('economies of scope').⁴⁰

Ofcom, teletilsynet i Storbritannia, har nylig gjennomført en undersøkelse der de blant annet har spurt britiske forbrukere om bakgrunnen for at de kjøper pakketilbud bestående av flere tjenester. 70 prosent av de som kjøpte produktpakker oppga at det var fordi det var

³⁷ Jf. fotnote nr. 1.

³⁸ Se Slettemås: 'Forbrukernes stilling i informasjonssamfunnet' (2007) s. 121 og 122 (http://www.sifo.no/files/file72356_oppdagsrapport2007-15web.pdf)

³⁹ Se Slettemås (2007) s. 122 og 123

⁴⁰ Se Godø og Henten: 'Structural conditions for business model design in new information and communication services - A case study of multi-play and MVoIP in Denmark and Norway' (2008) s. 35 (http://bora.nhh.no:8080/bitstream/2330/2095/1/A16_08.pdf)

billigere, 49 prosent oppga at det var fordi det var enklere å forholde seg til én tilbyder, og 34 prosent oppga at det var enklere å få alt på en regning.⁴¹

I samme rapport fremgår det at forbrukere som kjøper produktpakker er noe mer fornøyd med tjenestene i sin helhet, kundeservice og pris der de inngår i en pakke, enn dersom tjenestene kjøpes individuelt.⁴²

Også norske forbrukerundersøkelser underbygger dette inntrykket. I en spørreundersøkelse foretatt på vegne av Post- og teletilsynet i 2007, fant TNS Gallup at 27 prosent valgte tilbyder av bredbåndstelefonifordeling fordi de fikk et pakketilbud sammen med bredbånd og 17 prosent fordi de fikk en felles faktura. Dette er en økning fra henholdsvis 17 og 8 prosent i 2006.⁴³ Ved siden av pris, var dette de to viktigste årsakene til å velge den konkrete tilbyderen.

Som vist innledningsvis er det en stor og økende andel forbrukere som kjøper ulike produktpakker – dette gjelder særlig pakker som inkluderer TV- og bredbåndstjenester. Det kan være ulike grunner til denne utviklingen. I tillegg til lavere pris kan være fordi det rett og slett er enklere for forbrukeren å ha én avtalepart å forholde seg til.

Alt dette taler for at forbruker bør ha mulighet til å kjøpe en pakke fra en og samme tilbyder. Det er imidlertid også viktig at forbruker samtidig har mulighet til å kjøpe tjenester fra andre aktører. Det kan også reises spørsmål om fordelene med produktpakker kan gjøre at forbrukere vil kvie seg for å bytte der alternative tilbydere ikke leverer triple play.

5.3 Krav om kjøp av grunntjeneste

5.3.1 Innledning

Med unntak av Homebase, krever alle tilbydere vi har undersøkt at forbrukerne kjøper en grunntjeneste, som enten er internetttilgang eller TV-signaler, for at de skal kunne kjøpe andre ekomtjenester fra tilbyderen.

Fibernettilbydere krever at forbrukerne kjøper deres bredbåndstjeneste for at de skal kunne få kjøpe TV- og telefonitjenester. Et eksempel på dette finnes i Loqals avtalevilkår:

Abonnement på internett er en forutsetning for levering av alle tjenester fra Loqal på fiberteknologi.

Kabeltilbydere krever på sin side at forbrukerne kjøper deres TV-tjeneste for at de skal kunne få kjøpe øvrige tjenester. NextGenTel, som blant annet leverer triple play over fasttelefonnettet, forutsetter at kunden kjøper internettaksess for å få TV- og telefonitjenester.

NEAS er den eneste tilbyderen som krever at forbruker kjøper alle de tre elementene i triple play: bredbånd, TV- og telefonitjenester.

⁴¹ Se Saville Rossiter-Bose: 'Consumer Switching and Bundling' (2010) s. 62 (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/annexes/switching-bundling.pdf>)

⁴² Se Saville Rossiter-Bose (2010) s. 64-66

⁴³ Se TNS Gallup: 'Intech AS Bredbåndstelefonifordeling 2007' (2007) s. 11 (http://www.npt.no/ikbViewer/Content/101848/Brukerunders%c3%b8kelse_2007.pdf)

Forbrukerombudet har fått flere henvendelser fra forbrukere som reagerer på dette kravet. Et utdrag fra et eksempel på en slik henvendelse følger:

"Jeg er Altibox kunde hos X. Med Altibox mener jeg en pakke av tv, internett og telefon gjennom kabel hjemme hos meg privat. Her jeg bør kunne jeg kun få kabel fra X. Y ville ikke levere til meg.

Jeg ønsker egentlig bare å ha tv gjennom X. Jeg reagerer på at jeg ikke får lov til å bestille kun tv hos X, men at jeg må bestille internett også. Det går altså ikke an å bestille tv uten å bestille internett. Tv kommer på ca 250 per måned og internett koster ca 450 per måned.

Dette synes jeg er tvang. Jeg vil ikke ha internett; jeg vil bare ha tv. Kan dere gjøre noe med dette?"

Dette kravet kan medføre at forbrukeren avtalerettslig må binde seg til å kjøpe en tjeneste han ikke ønsker eller ønsker å kjøpe fra en annen leverandør, for å få muligheten til å kjøpe tjenesten han vil ha.

I fremstillingen nedenfor ser vi på mulige fordeler og ulemper for forbrukerne med denne typen koblingssalg.

5.3.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne

Dersom tilbyderne kan se på alle tjenestene de tilbyr i sammenheng fordi alle kundene har avtale om levering av de samme produktene, kan dette gi muligheter for å utvikle de ulike tjenestene slik at de utfyller hverandre og kommuniserer bedre sammen. Et eksempel på dette er hjemmesentralen til Altibox, som gir internettilgang på TVen. Dette kan potensielt gi bedre produkter for forbrukere som ønsker alle tjenestene.

Det er svært dyrt å bygge fiber- og kabelnett, særlig på grunn av høye utgifter til graving.⁴⁴ En mulig fordel ved bruk av koblingssalg er at tilbyderen kan få en mer forutberegnelig inntekt. Dette kan igjen føre til økt fiberutbygging og etablering av flere høykapasitetsnett, som igjen kan føre til økt valgfrihet for forbrukerne. Denne fordelene gjelder imidlertid bare i en utbyggingsfase der inntekter knyttet til salg av disse tjenestene går til utbygging av infrastruktur.

Ettersom det gjennomgående er et krav om at forbrukeren må ha tilbydernes grunntjeneste, kan det imidlertid medføre at forbrukeren må betale for en tjeneste som han ikke vil ha eller som han ønsker å kjøpe fra en annen tilbyder.

En forbruker kan eksempelvis ikke velge kun å kjøpe hurtig internettilgang fra en lokal kabelaktør for så å se på TV direkte over internett. Dette kan føre til at forbrukerne kjøper tjenester som er unødvendige, dyrere og/eller dårligere enn de ellers ville gjort dersom det ikke var krav om å kjøpe flere tjenester.

Denne typen koblingssalg kan være særlig problematisk dersom det mangler alternative tilbydere i forbrukerens lokalområde. Dersom forbrukeren ønsker hurtig internett fra

⁴⁴ Se Nexia: 'Vei, vann og bredbånd (2010) s. 2 (http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/20100312_vei-vann-bredband.pdf)

kabeltilbyderen, jamfør eksempelet ovenfor, er han nødt til å kjøpe TV-abonnement fra samme tilbyder dersom det ikke finnes gode alternativer for kjøp av hurtig internetttilgang.

5.3.3 Oppsummering

Alle triple play-tilbyderne Forbrukerombudet har undersøkt krever at forbrukerne kjøper en grunntjeneste. Kabeltvselskapene krever at man kjøper TV-signaler for å få internetttilgang og telefoni, og fiberselskapene krever at man kjøper internetttilgang for å få TV-signaler og telefoni.

En av fordelene med dette kan være at det gir en mer forutberegnelig inntekt til selskapene som kan brukes til utbygging av høykapasitetsnett. Denne typen koblingssalg kan imidlertid ha negative konsekvenser for forbrukere som av ulike grunner bare ønsker én tjeneste fra tilbyderen.

5.4 Krav om kjøp/leie av hardware

5.4.1 Innledning

Samtlige av de 11 tilbyderne vi har undersøkt har bestemmelser i sine vilkår om at kunden er forpliktet til å bruke hardware som enten er godkjent, utleid eller solgt fra tilbyderen for å bruke tjenestene som tilbys.

Dette gjelder både dekodere for tilgang til TV-signaler og rutere/hjemmesentraler eller lignende for å få internetttilgang og telefoni. Et eksempel på dette finnes i Gets avtalevilkår pkt. 4.1:

Abonnentens Nett må til enhver tid tilfredsstille gjeldende regler, og det må ikke tilkobles utstyr som ikke er godkjent.

Åtte av tilbyderne krever at du leier dekode for å få tilgang til TV-signaler. Loqals kunder kan velge mellom å kjøpe eller leie dekode⁴⁵, mens NEAS sine kunder må kjøpe dekode.⁴⁶ Hos Canal Digital kan kundene enten kjøpe dekode direkte fra selskapet eller kjøpe en kortavleser (CAM) som kan settes inn i godkjente TVer med integrerte dekode (IDTV).⁴⁷

⁴⁵ Se oversikt over dekode på: <http://www.loqal.no/index.php?page=dekode>

⁴⁶ Se oversikt over dekode på: <http://www.neas.no/bytte-av-dekode.aspx>

⁴⁷ Se mer om IDTV på: <http://kabel.canaldigital.no/kabel-tv/TV/Temasider/IDTV/IDTV/>

Forbrukerombudet har fått flere klager på dette fra forbrukere som er misfornøyde med å måtte bruke en bestemt type hardware. Et utdrag fra et eksempel på en slik henvendelse følger:

"Jeg vurderer å kjøpe digital-TV fra X. Imidlertid har jeg bitt meg merke til en veldig luguber sak, nemlig at de tar 148 kr i mnd i "leie" + 299 kr i etablering PER HD-PVR-boks (digital tuner med HD-støtte). Hvis jeg f.eks. ønsker to stk tunere med HD-støtte har jeg da etter f.eks. 3 år betalt på disse boksene 11254 kr. I tillegg kommer en såkalt "kortavgift" på 500 kr i året."

Kravet innebærer at forbrukeren ikke kan velge fritt hvilken dekode han eller hun vil benytte for å motta TV-signaler, men må velge dekode som tilbyderen enten selger, leier ut eller godkjenner.

Bakgrunnen for denne begrensningen er i følge tilbyderne å hindre at innhold urettmessig spres til andre gjennom bruk av piratkort eller deling av innhold på internett.⁴⁸ Kravet gir imidlertid også TV-tilbydere en ekstra inntektskilde. I fremstillingen nedenfor ser vi på mulige fordeler og ulemper dette kravet gir for forbrukerne.

5.4.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne

På samme måte som kravet om å kjøpe en grunntjeneste, kan tilbydere ved å stille krav om kjøp/leie av hardware se tjenester i sammenheng med hardware og levere en mer kundevennlig totalopplevelse. Istedenfor å sikre kompatibilitet over en rekke ulike plattformer, kan tilbyderen konsentrere seg om å tilby den best mulige brukeropplevelsen på sin infrastruktur, gjerne gjennom avanserte innholdsportaler og lignende. Dette kan være en fordel for forbrukere som kan få bedre tjenester.

Andre fordeler kan være at forbrukeren ikke trenger å tenke på annet enn å koble til utstyret for at det skal fungere. Dersom det oppstår problemer vil tilbyder både ha et klarere ansvar og lettere kunne utbedre eventuelle feil eller mangler. I visse tilfeller vil feilretting kunne gjøres uten at tilbyderen må ha direkte tilgang til forbrukerens utstyr.

Når forbrukeren ikke kan bruke annet enn tilbyderens godkjente utstyr til å motta TV-signaler, øker imidlertid forbrukerens byttekostnader. Forbrukeren må kjøpe eller betale etableringskostnader for leie av en ny dekode, dersom han ønsker å bytte tilbyder. Har forbrukeren kjøpt en TV med godkjent dekode kan vedkommende også risikere å måtte kjøpe ny TV ved bytte av tilbyder, dersom den nye tilbyderen ikke har godkjent samme TV og forbruker ikke ønsker en ekstra boks. Enkelte tilbydere opererer med en avgift for å avslutte leieforholdet, noe som også bidrar til å øke byttekostnadene.

Denne praksisen kan i tillegg føre til at forbrukeren leier eller kjøper en annen dekode enn han ville gjort dersom han selv fritt kunne velge. Dette kan føre til at forbrukeren får en dårligere og/eller dyrere dekode enn vedkommende ellers ville anskaffet. Kravet er særlig problematisk der forbrukeren mangler alternative TV-tilbydere, og ikke kan velge å inngå avtale med den tilbyderen som har den beste dekode.

⁴⁸ Se f.eks. Gets brukerveiledning til HD-PVR dekode s. 57

(http://get.no/web/images/cms/innhold/kundesenter/sos/pdf/DTV-HDPVR_brukerveiledning)

En annen ulempe med denne praksisen er at forbrukeren kan risikere å miste innholdet som er lagret på dekoderen ved bytte av tilbyder.

Hensynet til miljøet vil også kunne spille inn, fordi dekodere blir overflødige ved bytte av tilbyder. Miljøbelastningen kan imidlertid reduseres noe ved bruk av leiedekodere som leies ut til andre kunder og ved videresalg av eide dekodere.

5.4.3 Oppsummering

De undersøkte tilbyderne krever at forbrukerne kjøper eller leier godkjent hardware. Slikt utstyr kan ikke brukes hos andre tilbydere.

En fordel med denne praksisen er at tilbyderen kan se tjenestetilbudet i sammenheng med det fysiske utstyret og dermed blant annet kunne gi kunden et bredere tjenestetilbud og enklere support.

En ulempe ved denne praksisen er at forbrukeren kan ende opp med en dyrere eller dårligere dekode enn vedkommende ellers ville kjøpt. I tillegg vil det kunne redusere antall forbrukere som bytter tilbyder av TV-signal på grunn av kostnader knyttet til å anskaffe ny dekode og fordi de ikke ønsker å miste innhold de har lagret på den de allerede har.

5.5 Priser

5.5.1 Innledning

Med unntak av Canal Digital og Loqal oppgir samtlige av de undersøkte tilbyderne en pakkepris på triple play på sine hjemmesider. Flere av tilbyderne tilbyr flere forskjellige triple play-pakker. Det nærmere innholdet i de forskjellige pakkene (hastighet, kanaler etc.) varierer fra selskap til selskap. I tillegg til pakkepriser, oppgis også prislister på enkelttjenestene.

Det er en rekke ulike priselementer på tjenestene som selges av de undersøkte tilbyderne. I tillegg til en fast månedspris, tilkommer etablerings- og tilkoblingsavgifter. Prisene på tjenestene varierer etter hurtigheten på internettilgangen, typen hardware som leveres med tjenestene (telefon og dekode), antall kanaler som inngår i TV-tjenesten, hvor mye det koster å ringe (startpris og minuttpris), bindingstidens lengde, om tjenestene leveres som en del av en borettslagsavtale, om det er særskilte kampanjer med mer.

Av de 11 tilbyderne vi sjekket tilbyr samtlige en eller annen form for rabatt ved bestilling av flere tjenester i en pakke, enten pakken består av to eller tre tjenester. Det varierer om rabatten gis som en reduksjon av etableringskostnader, og/eller månedsavgift, eller i form av andre fordeler som for eksempel hurtigere bredbånd eller prioritert kundeservice. Størrelsen på rabatten varierer fra noen få kroner opp til 1860 kroner i lavere etableringsgebyr og 38 kroner i lavere månedsutgift. Størrelsen på rabatten avhenger av hvilke produktpakker forbrukeren velger hos den enkelte tilbyderen.

Startkostnadene knyttet til å få ekomtjenester er i de undersøkte selskapene gjerne delt i to: en tilkoblingsavgift og en etableringsavgift. Kostnadene til å koble seg til et nett varierer kraftig mellom de ulike selskapene vi har undersøkt, og beror på de konkrete omstendighetene ved den enkelte oppkoblingen, særlig om det må graves. Å etablere selve kundeforholdet koster fra 0 kroner til 6.490 kroner hos selskapene vi undersøkte.

Under følger utdrag fra to henvendelser Forbrukerombudet har mottatt vedrørende rabatter og tilkoblingsavgifter:

"Basert på avtalen inngått i mai 2009 er betingelsene satt som følger:

- 1. Internett 30 mbit/30 mbit 699,-*
- 2. Rabatt internett ekspress minus 250,-*
- 3. TV-basispakke inkl. en standard HD dekode kr 249,-*
- 4. Telefon 140,-*
- 5. Ekstra HD PVR 79*

Tilbyder hevder at det er en forutsetning ved 30/30 Mbit at telefon skal være inkludert og at rabatten er knyttet til dette."

*"- Vi mener de 5500 kronene vi betalte fra vår side var for BÅDE tv og internett-tilkobling, og at vi da bør få refundert deler eller hele beløpet når det lå et så spesifikt krav som at internett-abonnementet krever kabel-tv-abonnement – uten at vi ble opplyst om det hverken før eller etter bestilling
- Det vil koste oss over tusen kroner i tilkoblings- og etableringsavgift å få skiftet over til en annen internettleverandør"*

5.5.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne

Som vist ovenfor er prisbildet på ekomtjenester fra de undersøkte tilbyderne satt sammen av en rekke elementer. Dette innebærer at det kan være utfordrende for forbrukerne å sammenligne ulike tilbud.

Det er en konkurransemessig fordel, og dermed også en fordel for markedet, at tilbyderne kan konkurrere ved å prise ulike elementer på ulike måter. Dersom prisene ved en slik konkurranse i markedet blir lavere, er det en fordel som kommer forbrukerne til gode. Tilbyderne vil gjerne kunne tilby en lavere totalpris på en trippel play-pakke enn de kan for tre separate delelementer. En stor del av kostnaden ved det å levere ekomtjenester til forbrukerne er knyttet til det å bygge infrastruktur. Å selge flere tjenester over en og samme infrastruktur kan gi stordriftsfordeler som forbrukerne kan ta del i gjennom rabatter ved kjøp av flere tjenester.

En forutsetning for at dette skal være en fordel for forbrukerne er imidlertid at prisene kommuniseres klart, slik at forbrukerne kan sammenligne tilbudene på en god måte. Det gjelder både sammenligning mellom den enkelte tilbyders ulike priser (pakkepris kontra pris på delelementer) og mellom de ulike tilbyderne.

Hos én av de tilbyderne vi sjekket fant vi for eksempel detaljert informasjon om alle de ulike priselementene under fanen til de ulike tjenestene, mens prisinformasjon for ulike pakker ble gitt på en annen av tilbyderens nettsider. Pakkeprisingen besto kun av en månedspris sammen med informasjon om hvilke tjenester som inngikk i pakken, uten ytterligere informasjon om prisen på de ulike tjenestene i pakken eller informasjon om størrelsen på en eventuell rabatt. En forbruker som ønsker å sammenligne prisene på enkelttjenester kontra pakker, er i et slikt tilfelle nødt til å finne tjenestene som inngår i pakkene under de ulike fanene og summere disse for å vite hva rabatten utgjør. Dette kan være spesielt aktuelt for de forbrukerne som kun ønsker to tjenester, for eksempel internett og TV.

Eksempelet i forrige avsnitt illustrerer utfordringen med å sammenligne ulike priser hos én enkelt tilbyder. Om forbruker er nødt til å gjøre det samme hos hver enkelt tilbyder når han skal sammenligne flere tilbydere, blir utfordringen større.

For forbrukere som er en del av borettslagsavtaler, gjelder gjerne egne priser som ikke opplyses på tilbydernes nettsider. Disse forbrukerne kan dermed støte på ytterligere vanskeligheter med å sammenligne priser, i og med at de i varierende grad betaler for disse tjenestene over husleien og dermed kanskje ikke vet hva de betaler.

Det er også viktig at betingelsene (for eksempel eventuelle bindings- og oppsigelsestider) for de ulike pristilbudene kommer klart frem. Om kontraktsrettslige bindinger, se nærmere i pkt. 5.6. Det er relevant for forbruker å sammenligne hva han må betale for tjenestene etter en eventuell bindingstid går ut. Prisen for år 2, år 3 osv. kan for eksempel være høyere enn det første året på grunn av en kampanje eller lignende. Engangsrabatter som gjerne får stort utslag det første året kontra løpende rabatter kan dermed skape en utfordring når forbruker skal sammenligne flere tilbydere, fordi han da må ta hensyn til hvor mange år han skal ha tjenesten.

Tilkoblings- og etableringsgebyrer bør også synliggjøres klart for forbrukerne.

Bruk av rabatter og ulike gebyrer kan også være med på å gjøre prissammenligningene mer uoversiktlige og vanskelige.

I den første henvendelsen gjengitt under punkt 5.5.1 er det eksempelvis billigere for forbruker å inngå en avtale om kjøp av alle tre tjenestene som inngår i triple play, enn kun å kjøpe TV-signaler og internetttilgang fra tilbyderen. Forutsetningen for å få rabatten på 140 kr er nemlig at man kjøper alle elementene i pakken, herunder også telefon. Dersom dette ikke er klart nok kommunisert, vil forbrukerne kunne villedes til å kjøpe noen av elementene i den tro at rabatten uansett slår inn.

Bruk av rabatter og høye oppstartskostnader kan gjøre at forbrukeren ikke kjøper enkelttjenester fra forskjellige tilbydere, eller ikke bytter til bedre og/eller billigere tilbydere. Dette kan på sikt skade konkurransen på markedet.

5.5.3 Oppsummering

Prisene på ekomtjenester er satt sammen av en rekke elementer. Dette gjør det utfordrende for forbrukerne å sammenligne priser både innad hos én tilbyder og mellom tilbydere, særlig der pakketilbud skal sammenlignes med kjøp av enkelttjenester.

Rabatter for triple play brukes i utstrakt grad av tilbyderne vi har sjekket, og gjør at det blir billigere for forbrukerne å kjøpe disse tjenestene i en pakkeløsning enn hver for seg. Rabattene, ulike gebyrer og andre betingelser for tilbudet kan imidlertid gjøre det vanskeligere å sammenligne priser, samt at det kan gjøre at forbrukere kjøper flere tjenester enn de egentlig ønsker.

5.6 Kontraktsrettslige begrensninger ved oppsigelse

5.6.1 Innledning

Med unntak av NEAS, der vi ikke fant noen opplysninger om bindingstid, opererer alle tilbyderne vi undersøkte med 12 måneders bindingstid på TV-tjenester ved etablering. De fleste tilbyderne har også 12 måneders bindingstid ved etablering av internettilgang. Homepage har imidlertid ingen bindingstid og hos Get slipper kunden bindingstid mot at det betales et ekstra etableringsgebyr. Halvparten av de undersøkte tilbyderne opererer også med bindingstid på telefoni. I kollektivavtaler vil bindingstiden ved etablering kunne være lengre, se nedenfor punkt 5.7.

Ved en utvidelse av tjenestetilbudet kan bindingstiden forlenges. Dette gjelder både der forbrukerne kjøper nye tjenester dersom den nye tjenesten forutsetter at forbrukerne har den opprinnelige grunntjenesten, men også der den enkelte tjenesten oppgraderes. Vi har sett at det kreves 12 måneders bindingstid ved kjøp av ekstra dekoder og ved kampanjetilbud på ekstra TV-kanaler. I tillegg operer én tilbyder med tre måneders bindingstid ved kjøp av ekstra TV-kanaler.

Her er et utdrag fra en henvendelse til Forbrukerombudet som illustrerer utfordringer forbruker kan støte på ved bruk av bindingstid:

"Ved oppsigelse av en "TV-pakke" er jeg i tillegg blitt fakturert kr. 150,- for "Brudd avtaleperiode program". At det skulle komme et slikt EKSTRA straffegebyr var helt ukjent for meg. Det ble ikke sagt verken ved bestilling eller oppsigelse. X påstår at jeg har en avtale som løper fram til en dato i 2010 - og at jeg ved oppsigelse før denne datoen må betale for brudd på bindingstid. Jeg mener at det med evt "bindingstid" utover den allerede kundeuvennlige praksis med hele 2 måneders oppsigelse - overhodet ikke er kommunisert. Jeg bestriker at jeg er forpliktet av en slik "avtale" - og nekter derfor å betale gebyret."

Alle de undersøkte tilbyderne har i tillegg til eventuell bindingstid også minimum én måneds oppsigelsestid på alle tjenestene. Enkelte leverandører krever lengre oppsigelsestid på noen av tjenestene. Canal Digital har to måneders oppsigelsestid på bredbånd og tre måneders oppsigelse på TV. Tafjord Mimer og Homepage har også tre måneders oppsigelsestid på TV. Hos NEAS kan du si opp alle tjenestene med 14 dagers varsel, men oppsigelsen gjelder fra kommende kvartal (på grunn av kvartalsvis betaling).

Her er utdrag fra en henvendelse om oppsigelse til Forbrukerombudet:

"X opplyser ved bestilling at det er 2 måneders oppsigelsestid på deres ulike "TV-pakker". Oppkopling klarer de 11 timer, men nedkopling må de bruke 2 måneder på. Er dette lovlig?"

Bindings- og oppsigelsestid innebærer at forbrukerne i perioder vil være avskåret fra å bytte tilbyder. I det følgende drøftes fordeler og ulemper for forbrukerne ved bruk av bindingstid og oppsigelsestid.

5.6.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne

En mulig fordel med bindingstid kan være at kunden betaler lavere tilkoblings- og /eller etableringsavgift. Forbruker vil da i stedet betale for kostnader knyttet til tilkobling og/eller etablering gjennom en månedlig abonnementspris i bindingstiden.

Det er dyrt å bygge fiber- og kabelnett, særlig på grunn av høye utgifter til graving.⁴⁹ En mulig fordel ved bindings- og oppsigelsestid er at tilbyderen kan få en mer forutberegnelig inntekt. Dette kan igjen føre til økt fiberutbygging og etablering av flere høykapasitetsnett som igjen kan føre til økt valgfrihet for forbrukerne.

Ved bindings- og oppsigelsestid knyttet til hardware, eksempelvis dekodere, kan en annen fordel for forbrukerne være at det senker terskelen for å ta i bruk ny teknologi i og med at startkostnadene blir lavere.⁵⁰

Ulempen med bindings- og oppsigelsestid er imidlertid at forbrukerne er avskåret fra å bytte til en billigere og bedre tilbyder i perioden bindings- og oppsigelsestiden løper. Forbrukerne kan bryte avtalen, men da påløper det gjerne et avbruddsgebyr eller andre misligholdsbeføyelser som kan gjøre at det totalt sett ikke lønner seg å bytte tilbyder. Der bindingstiden kommer i tilknytning til kampanjetilbud på eksempelvis TV-kanaler, vil rabatten gjøre prisbildet mer komplisert for forbrukerne å forholde seg til, se ovenfor under punkt 5.5.2.

Om forbruker vil utvide eksisterende tjenester, for eksempel kjøpe nye TV-kanaler og/eller dekoder, krever enkelte tilbydere at forbrukeren inngår en ny bindingstidsavtale for denne tjenesten. Ved å kjøpe eksempelvis nye kanalpakker, øker dermed byttekostandene for forbruker da en oppsigelse vil medføre at forbrukeren må betale avbruddsgebyr for brudd på bindingstiden. I motsetning til subsidiering av dekoder og eventuelle gravekostnader ved fri etablering, har tilbyder marginale kostnader knyttet til det å levere nye TV-kanaler. Tilbyder har ved levering av nye TV-kanaler ikke foretatt særskilte investeringer. Det er derfor ikke samme behov for en bindingstid som forhindrer tap for tilbyder dersom kunden sier opp avtalen kort tid etter inngåelse.

Rabatter på TV-kanaler kombineres gjerne med bruk av bindingstid. Dette kan medvirke til at forbrukeren opplever det som enda vanskeligere å bytte tilbyder. Forbrukerne er kontraktsrettslig bundet til å fullføre avtalen ut bindingstiden og om en forbruker har inngått flere tilleggsavtaler om for eksempel ekstra TV-kanaler (sport, film etc) kan det også være vanskelig å holde oversikt over når de ulike bindingstidsavtalene utløper og hvilke økonomiske konsekvenser en eventuell oppsigelse vil innebære.

En eventuell oppsigelsestid vil komme på toppen av bindingstiden og gjøre perioden hvor forbruker er avskåret fra å velge andre tilbydere enda lenger.

⁴⁹ Se Nexia: 'Vei, vann og bredbånd (2010) s. 2 (http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/20100312_vei-vann-bredband.pdf)

⁵⁰ Se Copenhagen Economics: 'How does handset subsidies affect incentives to innovate?' (2008) (http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109445/Vedlegg3-Copenhagen_Economics-How_does_handset_subsidies_affect_incentives_to_innovate.pdf) og SIFO: 'Bundet til mobilmasten' (2010) punkt 7 (http://www.sifo.no/files/file77120_bundetilmobilmast_web.pdf)

5.6.3 Oppsummering

De fleste tilbyderne vi undersøkte opererer med bindingstid og oppsigelsestid på flere av tjenestene. Fordelen ved bindingstid er at det kan gi forbrukerne lavere etablerings- og tilkoblingsgebyr og tilbyderne en forutberegnelig inntektsstrøm som sikrer utbygging av høykapasitetsnett.

Ulempen med bindingstid og oppsigelsestid er imidlertid at forbrukerne ikke kan benytte seg av billigere og bedre tilbud i denne perioden. Gjennom forlengelse av bindingstiden ved kjøp av nye tjenester eller utvidelse av enkelttjenester, kan perioden hvor forbrukerne i realiteten er avskåret fra å bytte tilbyder bli vesentlig lenger enn den opprinnelige bindingstiden. Der forbruker har inngått flere tilleggsavtaler kan det bli vanskelig å holde oversikt over når de ulike bindingstidsavtalene utløper og de økonomiske konsekvensene av en eventuell oppsigelse.

5.7 Kollektivavtaler

5.7.1 Innledning

Mange forbrukere er bundet av kollektivavtaler mellom tilbydere av triple play og boligsammenslutninger. Dette gjelder særlig i tettbygde strøk.

Forbrukerombudet har fått innsyn i de generelle vilkårene som tre av de undersøkte tilbyderne benytter. I tillegg til de generelle vilkårene kommer de konkrete vilkårene, slik som priser og tjenester som inngår i avtalen. Vi har sett to konkrete avtaler mellom tilbyder og boligsammenslutning. I den ene avtalen var det en bindingstid på tre år og omfattet TV-tjenester og mottaker. Den andre avtalen hadde en bindingstid på fire år og omfattet både TV-signaler, bredbånd og en HD-dekoder. Begge avtalene gir den enkelte beboer anledning til å utvide tjenestetilbudet dersom det er ønskelig. Betaling for tjenestene som boligsammenslutningen kjøper skjer over husleien, mens den enkelte husstand betaler direkte til tilbyder for et utvidet tjenestetilbud.

Forbrukerombudet har mottatt henvendelser om problemer knyttet til disse kollektivavtalene:

"Boligsameiet der jeg bor, har inngått en avtale med X fra mars 2010, om at alle boenheter i sameie skal ha en HD dekode. Denne skal følge/tilhøre leiligheten, hvis jeg skal flytte. Vi som bor her, er ikke blitt spurt om vi vil være med på dette. Ingen avstemning er blitt gjort. Selv har jeg en avtale med X fra nådvør. Min dekode har opptaksmuligheter og HD. Dekoderen jeg får via sameiet har ikke opptaksmuligheter. Min avtale/pakke som jeg inngikk i desember 2009 kostet 3.550,-. Jeg ønsker ikke en dekode til, det holder med den jeg har."

Kollektivavtaler reiser spesielle problemstillinger for forbrukerne, fordi de blir bundet av en avtale som ofte inngås av styret i boligsammenslutningen de bor i uten at beboerne nødvendigvis er involvert i avtaleinngåelsesprosessen. Som regel blir alle beboerne i boligsammenslutningen bundet av avtalen, slik at det ikke er mulig for forbrukerne å velge om de vil inngå avtalen eller ikke.

5.7.2 Mulige fordeler og ulemper for forbrukerne

Ved å inngå kollektivavtaler kan boligsammenslutningene utøve forbrukermakt, og på den måten oppnå bedre og billigere avtaler for beboerne enn det den enkelte forbruker får ved å kjøpe tjenestene direkte fra tjenestetilbyderne. Videre er det en fordel for mange forbrukere

at boligsammenslutningene inngår avtale på vegne av dem, fordi de slipper å sette seg inn i et komplisert marked.

Forbrukerne slipper i tillegg å forholde seg til flere tilbydere av de ulike tjenestene, og man får samlet alle utgiftene forbundet med boligen i husleien.⁵¹

Avtalen mellom boligsammenslutningen og tilbyderen inkluderer som regel en avtale om oppgradering av boligsammenslutningens private nett og/eller en serviceavtale for dette. På denne måten får boligsammenslutningen vedlikeholdt sitt nett uten å måtte inngå særskilt avtale med en tredjepart om denne tjenesten.

For tilbyderne av tjenestene er det en fordel å kunne inngå en avtale med mange forbrukere, fordi de sparer store transaksjonskostnader – noe som kan overføres til forbrukerne gjennom lavere priser.

De fordelene boligsammenslutningene oppnår gjennom kollektive forhandlinger med tjenestetilbydere, motsvares ofte av forpliktelser som boligsammenslutningene påtar seg på vegne av beboerne.

Den vanligste av disse forpliktelsene er lang bindingstid. I de avtalene vi har sett er de på henholdsvis tre og fire år. Denne bindingstiden er betraktelig lenger enn bindingstiden på 12 måneder som gjelder for individuelle forbrukeravtaler, jf. bransjenormen for internettaksess.⁵² I den tiden boligsammenslutningen er under bindingstid, hindres et stort antall forbrukere i å velge andre tilbydere som eventuelt kan tilby andre og bedre tjenester. Ulempen ved dette vil være særlig fremtredende der det er flere tjenester eller hardware som inngår i avtalen.

Mange boligsammenslutninger har forbud i vedtektene mot at den enkelte beboer setter opp sin egen satellittantenne eller bakkenettantenne, med den følge at den enkelte forbruker ikke kan inngå abonnement med en konkurrerende TV-tilbyder dersom han ønsker det.

Dersom forbrukeren kan sette opp sin egen TV-antenne, må han fortsatt betale for TV-tjenesten han mottar gjennom boligsammenslutningens kollektivavtale over husleien. Dette kan være et problem for forbrukere som ønsker et annet tilbud enn det som gis gjennom den kollektive avtalen. Dette kan være et særlig stort problem for innvandrere og andre med tilknytning til utlandet som ønsker tilgang til kanaler som ikke tilbys av den TV-tilbyderen boligsammenslutningen har avtale med.

Under innledningen i punkt 5.7.1 er det gjengitt et eksempel på en avtale som omfatter både TV-signaler, internett og HD dekker og en henvendelse der beboeren må kjøpe en ny dekker til tross for at han allerede har en bedre dekker. Der kollektivavtalen inkluderer mer enn kun grunntjenesten, og den enkelte beboer ikke har noen mulighet til å reservere seg mot deler av avtalen, vil avtalen kunne innebære omfattende begrensinger i forbrukernes valgfrihet.

Boligsammenslutningene kan oppleve ekstra byttekostnader i forbindelse med bytte av tilbyder i forhold til privatpersoner. Disse byttekostnadene knytter seg i første rekke til administrasjon. Blant annet må hele boligsammenslutningen bli enig om at de vil bytte

⁵¹ Typisk: Forsikring, kommunale avgifter, vaktmester, varmtvann, fyring, trappevask, TV/internett/telefoni osv.

⁵² Bransjenormen finnes på: http://www.forbrukerombudet.no/asset/3547/1/3547_1.pdf

tilbyder, og hvilken tilbyder de skal bytte til. Videre kan et koordinert utstyrsbytte for en rekke husstander komplisere et bytte, særlig der flere beboere eksempelvis har lagret programmer på dette utstyret som de ønsker å beholde eller hvor de har gått til anskaffelse av eksempelvis en dekoder eller TV som er godkjent for bruk med den eksisterende tilbyderens signaler. At beboerne i ulik grad abonnerer på ulike tilleggstjenester og produkter med bindingstid fra tilbyderen vil også kunne gjøre et bytte vanskeligere.

I tillegg til ovennevnte mulige ulemper er det en svært varierende grad av kompetanse i styrene til de ulike boligsammenslutningene. Dette kan ha betydning for hvor gode avtaler boligsammenslutningen inngår, særlig når det gjelder pris og bindingstid. Styrets kompetanse avhenger i stor grad av det enkelte styremedlems bakgrunn og hvilken bistand de får fra boligbyggelagene. Forbrukervernreglene vil i mange tilfeller ikke beskytte styrer som ikke har tilstrekkelig kompetanse. Hvorvidt preseptorisk forbrukervernlovgivning får anvendelse på disse avtalene vil bero på en konkret vurdering. Det er uttalt i forarbeidene til forbrukerkjøpsloven at boligsammenslutninger kan være beskyttet etter denne loven dersom en fysisk person inngår avtalen på vegne av beboerne eller dersom det avtales at kjøpet skal skje på forbrukervilkår.⁵³

5.7.3 Oppsummering

Mange husstander er omfattet av en kollektivavtale. En fordel med slike avtaler er at beboerne kan få en bedre og billigere avtale en de ville fått gjennom individuelt fremforhandlede avtaler. Disse avtalene gjør det imidlertid vanskelig for den enkelte forbruker å bytte tilbyder i og med at avtalene har lange bindingstider, og forbrukerne derfor ikke har mulighet til å skaffe seg de samme tjenestene fra en annen tilbyder. Tjenestene blir videre fakturert over husleien, og forbrukerne må dermed betale for tjenestene uavhengig av om de ønsker dem eller ikke.

⁵³ Se forbrukerkjøpsloven § 1 (3) og forarbeidene til forbrukerkjøpsloven, Ot.prp.nr.44 (2001-2002), s. 39.

6 Konklusjoner og forslag til tiltak

6.1 Innledning

I denne delen av dokumentet trekkes det konklusjoner på bakgrunn av drøftelsene i dokumentet, i tillegg til at vi foreslår en rekke tiltak.

6.2 Krav om kjøp av grunntjeneste

Som redegjort for under punkt 5.3 stiller alle de undersøkte tilbyderne krav om at du kjøper en grunntjeneste. Gjennomgående krever kabeltviderne at du kjøper TV-tjenester dersom du ønsker internettaksess og fiberselskapene krever at du kjøper internettaksess dersom du ønsker TV-signaler.

Dette kan ha negative konsekvenser for forbrukerne der det er andre tjenester som er bedre eller billigere eller dersom forbrukeren bare ønsker å kjøpe en annen tjeneste enn grunntjenesten. I praksis kan konsekvensen være at forbrukerne er nødt til å kjøpe en tjeneste de ikke ønsker. Konsekvensene er særlig negative der forbrukerne ikke har andre alternative tilbydere som de kan kjøpe tjenesten de ønsker fra (når de ikke ønsker å kjøpe grunntjenesten fra den aktuelle tilbyderen).

Stadig flere forbrukere kan etter hvert få tilgang til TV-innhold via internett og trenger ikke lenger å kjøpe dedikerte TV-tjenester. Kravet om å kjøpe en grunntjeneste er en ulempe både for forbrukerne og konkurransen i markedet for triple play tjenester, og etter Forbrukerombudets oppfatning bør disse hensynene veie tyngre enn hensynet til tilbyders behov for inntekter. Konsekvensene av krav om kjøp av en grunntjeneste og konsekvensene av et eventuelt forbud mot dette bør imidlertid utredes nærmere.

Mulig tiltak:

- Innhente en rapport som belyser konsekvensene av krav om kjøp av grunntjeneste og konsekvensene av begrensninger i denne praksisen.

6.3 Krav om kjøp eller leie av godkjente dekodere

Som redegjort for under punkt 5.4 stiller alle de undersøkte triple play-tilbydere krav om at forbrukeren kjøper eller leier dekodere tilbydere leverer selv eller har godkjent. Disse dekodere kan som hovedregel ikke benyttes til å motta signaler fra andre aktører.

At forbrukerne ikke kan velge den dekodere de selv ønsker kan ha flere negative konsekvenser for forbrukerne og markedet for dekodere. Kravet fører til at forbrukerne ikke fritt kan velge den dekodere som har de beste egenskapene og/eller den rimeligste prisen. I tillegg bidrar kravet til å gjøre det vanskeligere for forbrukerne å bytte tilbydere både fordi det øker kostnadene knyttet til det å bytte, og fordi forbrukerne risikerer å miste innhold som er lagret på dekodere.

Bakgrunnen for kravet er hovedsakelig å forhindre uautorisert tilgang på TV-signaler. Ved hjelp av standardisering av krypteringssignaler og/eller kortlesere (som tilbydere forpliktes til å følge) kan man sikre at ulike dekodere fungerer med signaler fra ulike tilbydere uten at tilgang til TV-signaler misbrukes.

Som påpekt innledningsvis tillater Canal Digital nå at du kjøper en kortleser som kan settes i dekodere fra enkelte TVer. Selv om denne kortleseren koster like mye eller mer enn de billigste dekodere, gjør den det mulig å bruke den innebygde dekodere i forskjellige godkjente TVer. Dette er et positivt initiativ som gir Canal Digital's kunder noe større valgfrihet.

Det har tidligere vært enkelte nasjonale initiativer for å få til en standardisering på dette området, men dette har ikke resultert i noen forpliktende standarder. Forbrukerombudet er av den oppfatning at standardiseringsarbeidet bør gjenopptas, intensiveres og gjøres forpliktende for å sikre interoperabilitet mellom ulike dekodere og ulike tilbydere av TV-signaler. Arbeidet med standardisering bør se hen til tidligere og eksisterende standardiseringsarbeid både nasjonalt og internasjonalt, og det er viktig at arbeidet ikke står i veien for produktutvikling og konkurranse på dekodemarkedet.

Å kjøpe dekodere fra samme aktør som man kjøper TV-signaler kan ha en rekke positive konsekvenser for forbrukerne, se ovenfor punkt 5.2, men forbrukerne bør ikke tvinges til å velge mellom et begrenset antall godkjente dekodere som ikke fungerer med TV-signaler levert av andre tilbydere.

Mulig tiltak:

- Oppfordre berørte departementer til å initiere et nasjonalt arbeid med relevante aktører for å sikre interoperabilitet mellom ulike tilbydere av TV-signaler og dekodere, eksempelvis ved å standardisere krypteringssignaler og/eller kortlesere.

6.4 Sammenlignbarhet

Som redegjort for under punkt 5.5 kan det være vanskelig å sammenligne priser og andre vilkår på ekom tjenester som selges i en pakke. Både fordi det er en rekke ulike priselementer og vilkår på den enkelte tjenesten, men også fordi pakkene er satt sammen av flere ulike produkter. I og med at mange forbrukere betaler for en del av disse tjenestene og en rekke andre tjenester over husleien, er det grunn til å anta at mange ikke vet hva de egentlig betaler. Videre er det mulig for forbrukerne å oppgradere tjenestene ved eksempelvis å kjøpe nye kanalpakker eller et hurtigere bredbånd, noe som også får konsekvenser for både priser og vilkår, herunder bindingstid.

For at forbrukerne skal kunne foreta informerte valg ved å sammenligne pris, vilkår og kvalitet, må forbrukerne kunne sammenligne enkelttjenester og pakketilbud fra flere aktører. I dag er dette en stor utfordring.

Det finnes ingen norske undersøkelser om hvordan forbrukere oppfatter vilkårs- og prisinformasjonen for triple play, men den årlige SIFO-surveyen slår fast at de færreste ser på seg selv som godt orientert når det gjelder priser og kvalitet på bredbånd (9 prosent). I den andre enden av skalaen er det hele 35 prosent som ser på seg selv som dårlig orientert.⁵⁴ Det er grunn til å anta at utfordringene ikke er mindre der man i tillegg skal sammenligne kjøp av enkelttjenester med pakketilbud.

Det finnes i dag ingen prissammenligningstjeneste ved kjøp av produktpakker, for eksempel tilsvarende www.telepriskollen.se, som har en egen kategori for dette.⁵⁵ Post- og teletilsynets Telepriser.no gir sammenligningsmulighet på fasttelefoni og bredbånd (og mobiltelefoni) isolert sett, men TV-distribusjon mangler foreløpig en slik mulighet.

Etter Forbrukerombudets oppfatning bør det vurderes å opprette en norsk sammenligningstjeneste som muliggjør sammenligning mellom produktpakker og enkelttjenester.

Mulige tiltak:

- Behandle saker etter markedsføringsloven der informasjonen om priser- og eller vilkår gjør det vanskelig å sammenligne produktpakker og enkelttjenester.
- Oppfordre berørte departementer til å opprette en sammenligningstjeneste som gjør det mulig å sammenligne produktpakker og enkelttjenester som inngår i disse produktpakkene.

⁵⁴ Slettemeås og Kjørstad: 'Digital mestring – internett og bredbånd' (2008) (http://www.sifo.no/files/file72900_prosjektnotat_2-2008_web.pdf)

⁵⁵ Se <http://www.telepriskollen.se/Paket/Prislista.aspx>

6.5 Kontraktsrettslige begrensninger ved oppsigelse

Som redegjort for under punkt 5.6 opererer de undersøkte tilbydere med 12 måneders bindingstid for kjøp av enkelttjenester som inngår i triple play. Denne bindingstiden kan forlenges med opp til 12 måneder der forbrukeren oppgraderer tjenesten, eksempelvis ved kjøp av TV-kanaler og dekker. Oppsigelsestiden varierer fra en til tre måneder.

Bindings- og oppsigelsestid reduserer forbrukernes valgfrihet i perioden bindingstiden og oppsigelsestiden gjelder. Perioden uten valgfrihet kan forlenges vesentlig der forbrukerne oppgraderer tjenesten eller kjøper nye tjenester som forutsetter at forbrukerne har den opprinnelige tjenesten.

Der det er foretatt særskilte investeringer i tilknytning til avtalen, er det rimelig at tilbyder gjennom en bindingstid har sikkerhet for å få dekket disse investeringene. På denne bakgrunn har Forbrukerombudet lagt til grunn i bransjenorm for internettaksess at tilbydere kan operere med ett års bindingstid der forbrukeren får en fordel ved avtaleinngåelsen og denne fordelen ikke knytter seg til lavere priser, men til konkrete investeringer slik som subsidiering av hardware eller utgifter til graving.⁵⁶ Av normen følger det også at oppsigelsestiden ikke skal være lenger enn én måned etter utløpet av den måneden oppsigelsen er mottatt av tilbyderen.⁵⁷

Etter Forbrukerombudets oppfatning er reglene i bransjenorm for internettaksess en balansert løsning som tar tilbørlig hensyn til tilbydernes og forbrukernes interesser. Tilsvarende regler bør derfor innføres i avtaler om levering av andre tjenester som inngår i triple play, særlig avtaler om levering av TV-signaler.

Mulig tiltak:

- Følge opp, og eventuelt ta initiativ til nye, politiske vurderinger av bindingstidens lengde og oppsigelsestider.

⁵⁶ Se Bransjenorm for internettaksess punkt 6.3.3 (http://www.forbrukerombudet.no/asset/3547/1/3547_1.pdf)

⁵⁷ Se Bransjenorm for internettaksess punkt 6.8 (http://www.forbrukerombudet.no/asset/3547/1/3547_1.pdf)

6.6 Kollektivavtaler

Som redegjort for under punkt 5.7 er mange forbrukere bundet til å kjøpe en eller flere tjenester som inngår i triple play fra en enkelttilbyder gjennom avtaler mellom boligsammenslutningen og tilbyderen. Disse avtalene har lang varighet og det fører til en varig redusert valgfrihet for den enkelte beboer. Å bytte tilbyder etter bindingstidens utløp kan være vanskelig fordi beboere kan ha investert i utstyr for å få tilgang til tilbyderens tjenester samt ha lagret innhold som ikke lenger er tilgjengelig dersom tilbyderen skiftes ut. I og med at beboerne betaler for disse tjenestene over husleien, kan det være vanskelig for forbrukerne å ha oversikt over hvor mye de betaler.

For større boligsammenslutninger kan dette imidlertid også føre til at beboerne får bedre vilkår eller billigere tjenester, i og med at de har en bedre forhandlingsposisjon overfor tilbyderen. Hvor gode avtaler sammenslutningen fremforhandler vil imidlertid variere, og avhenger av størrelsen på boligsammenslutningen samt styrets kompetanse.

For større boligsammenslutninger i tettbygde strøk kan en mulig måte å øke forbrukernes valgfrihet være at flere tilbydere kobler seg på boligsammenslutningens nett slik at alle disse kan levere innhold til beboerne. Norsk Bynettforening, Norske Boligbyggelags Landsforbund og Norges Velforbund har inngått en prinsippavtale som skal gjøre det mulig for flere tilbydere å levere tjenester fra flere nett til beboere i en boligsammenslutning.⁵⁸ For å gjennomføre dette er det en forutsetning at boligsammenslutningen ikke inngår avtaler med en enkelttilbyder som forplikter alle beboerne til å kjøpe tjenester fra denne tilbyderen.

Etter Forbrukerombudets oppfatning bør det foretas en nærmere vurdering av hvilken effekt disse avtalene har på forbrukernes valgfrihet og konkurransen på markedet for triple play-tjenester, samt vurdere eventuelle tiltak som kan bedre forbrukernes valgfrihet.

Mulig tiltak:

- Innhente en rapport som belyser hvilken effekt kollektivavtaler mellom boligsammenslutninger og tilbydere av triple play har på forbrukernes valgfrihet og konkurransen på markedet for triple play-tjenester. På bakgrunn av denne kartleggingen, vurdere eventuelle tiltak som kan bedre forbrukernes valgfrihet, for eksempel gjennom kortere bindingstid og mulighet for enkelthusstander til å reservere seg.

⁵⁸ Se pressemelding fra Norske Boligbyggelags Landsforbund: <http://www.nbbl.no/Aktuelt-fra-NBBL/Pressemeldinger/id/168/categoryId/3/Vil-ha-mer-valgfrihet-pa-nettene>

6.7 Utbygging, utvikling og bruk av infrastruktur

Som redegjort for under punkt 4 kan forbrukernes valgfrihet begrenses av at forbrukerne har store etableringskostnader og at tilbydere som kan levere tjenester over annen infrastruktur ikke oppleves som gode alternativer på grunn av kapasitetsbegrensninger, manglende bredde i tjenestetilbudet eller andre forhold.

Med forbrukernes økte krav til båndbredde kan det føre til at valgfriheten begrenses ytterligere på grunn av store kapasitetsforskjeller i de ulike overføringsnettene.

Det kan tenkes mange tiltak som kan sikre forbrukerne attraktive alternativer til deres eksisterende innholdsleverandører. Disse må imidlertid utredes nærmere da de har vidtrekkende og til dels svært inngripende konsekvenser for aktørene i markedet. I det følgende skisseres noen mulige løsninger.

De fleste husstandene er tilkoblet fasttelefoninettet. Disse kan brukes til levering av triple play dersom de oppgraderes. Oppgraderingen er imidlertid kostnadskreven og forutsetter at netteieren (Telenor) tar en aktiv rolle i dette arbeidet, eventuelt at tilbydere som bruker denne infrastrukturen til å levere triple play gjør de nødvendige investeringene. Tiltak som sikrer en oppgradering av fasttelefoninettet bør derfor vurderes slik at dette kan bli et konkurransedyktig og reelt alternativ for større deler av befolkningen.

I motsetning til strømmarkedet, hvor forbrukere betaler nettleie til netteieren, men kan velge fritt blant en rekke strømleverandører, er forbrukere som regel forpliktet til å kjøpe innhold (enten internetttilgang eller TV-signaler) fra netteieren. Ved å skille disse avtalene slik at forbruker betaler en separat linjeleie og kan kjøpe innholdstjenester fra andre tilbydere, sikres større konkurranse. Motforestillingen mot en slik løsning er gjerne at dette ødelegger for investeringsvilligheten, som igjen kan føre til at forbrukerne ikke får tilgang til infrastruktur med høy kapasitet. Det er derfor viktig at tilbydere har gode og forutsigbare rammebetingelser. Inntekter som forsvaret investeringene bør imidlertid ikke komme som et resultat av manglende konkurranse fordi forbruker er bundet til kun én aktør også etter bindingstidens utløp. Det bør derfor foretas en vurdering av om det er lokale produktmarkeder for tilgang til triple play og om det i disse markedene er god nok konkurranse. Videre bør det vurderes å iverksette tiltak som stimulerer til samarbeid om utbygging av ny infrastruktur som kan brukes av flere tilbydere.

Web-TV kan potensielt gjøre valgfriheten til forbrukerne svært mye bedre. For å sikre at denne utviklingen skjer hurtig, må alle ha tilgang til høykapasitetsnett. Videre må det skje en bedre og enklere klarering av opphavsrettigheter, i tillegg til at å forhindre eventuelle konkurransebegrensende tiltak som eksisterende aktører kan benytte for å beholde sin posisjon på TV-markedet. Eksempelvis vil prinsippet om at internettbrukerne skal ha rett til en internettilknytning fri for diskriminering med hensyn til innhold/innholdsleverandør være viktig. Dette prinsippet er kommet til uttrykk i retningslinjer for nettnøytralitet som Post- og teletilsynet har utarbeidet i samarbeid med en rekke ulike aktører.⁵⁹

Forbrukerne som i dag har internett og ønsker telefoni, kan velge mellom en rekke tilbydere. Forbrukerne må ikke velge telefoni fra samme tilbyder som leverer internetttilgangen, og det finnes en rekke alternativer. Ideelt sett burde forbrukere med internetttilgang i fremtiden kunne velge like mange TV-tilbydere som telefonitilbydere.

⁵⁹ Se Post- og teletilsynet: 'Retningslinjer for nettnøytralitet' (2009) (http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109607/Retningslinjer_for_nettnoytralitet.pdf)