



Post- og teletilsynet
Norwegian Post and Telecommunications Authority

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Arkivkode:	641.0
Dato:	4/7-11
2010/01511-016	

➔ Barne, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
1101919-2 - 411.9

Vår dato:
1.7.2011

Deres ref.:
201001511-/GJOFJS

Deres dato:
1.4.2011

Saksbehandler:
Daniel Hegland

www.npt.no

Kommentarer til Forbrukerombudets arbeidsdokument "Forbrukerutfordringer ved koblingssalg av bredbånd, TV og telefoni"

Post- og teletilsynet (PT) viser til brev av 1. april 2011 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD) der det bes om kommentarer til de utfordringer og skisserte tiltak Forbrukerombudet (FO) har pekt på i arbeidsdokumentet "Forbrukerutfordringer ved koblingssalg av bredbånd, TV og telefoni".

Som det fremgår av dokumentet, har PT gitt innspill til FO i løpet av prosessen, og tilsynet oppfatter at mange av innspillene som da ble gitt, er tatt hensyn til i den oversendte versjonen av dokumentet.

Etter PTs forståelse ber BLD om kommentarer fortrinnsvis til kapittel 5 og 6. Tilsynet ønsker imidlertid også å gi noen kommentarer til enkelte av de øvrige kapitlene.

I kapittel 3.2 vises det til en undersøkelse av forbrukertilfredshet i Norge som SIFO fremla i 2008, der det går frem at tilfredsheten med bredbåndstjenester og kanalpakker ligger under snittet. PT vil påpeke at det bør utvises forsiktighet med å bruke såpass gamle undersøkelser. Det er riktignok også vist til en undersøkelse utført av Europakommisjonen i 2010, men denne omfatter ikke målinger av tilfredshet med for eksempel pakker av ulike tjenester.

I kapittel 3.3 beskrives noen konkrete eksempler på henvendelser til FO som gjelder problemstillinger knyttet til blant annet koblingssalg, kollektive avtaler og tilbyderes krav med hensyn til TV-mottakere. PT savner imidlertid statistikk som viser omfanget av slike henvendelser, da gjerne sett i forhold til det totale antall henvendelser/klager som gjelder IKT, antall kunder på denne typen produkter og hvilke år henvendelsene gjelder.

I kapittel 4.5 som oppsummerer markeds- og teknologiutviklingen, hevdes det at den norske utbyggingsstrategien for høykapasitetsnett er en medvirkende årsak til at det er bygget ut mindre fiber i Norge. Det kommer imidlertid ikke tydelig frem der hvilke land man sammenligner med. I kapittel 4.3 gjøres det sammenligninger med Sverige, og da hevdes det at Sverige har en langt større andel forbrukere med fibertilknytning enn Norge. Det vises i den forbindelse til en rapport fra Post- og telestyrelsen publisert i 2010 der det oppgis en dekningsgrad med fibernet i Sverige på ca. 40 % av husholdningene, men i den samme rapporten står det også at denne dekningsgraden gjelder husholdninger som befinner seg i *nærheten* av et tilknytningspunkt, og ikke husholdninger

som faktisk er tilknyttet. Ifølge den siste oversikten til FTTH Council (publisert i februar 2011)¹ har Norge og Sverige tilnærmet lik andel (ca. 13-14 %) av husholdninger som faktisk er tilknyttet med FTTH/B². På verdensbasis er det ifølge FTTH Council seks land som har høyere penetrasjon av FTTH/B enn Norge og Sverige (disse landene er Sør-Korea, Japan, Hong Kong, Forente Arabiske Emirater, Taiwan og Litauen).

I kapittel 5 diskuteres det innledningsvis hvorfor forbrukere i økende grad velger å kjøpe flere tjenester i en pakke (typisk triple play fra én tilbyder). Videre i kapitlet drøftes mekanismer som kan gjøre det vanskeligere for sluttbrukere å bytte tilbydere, velge bort enkelte tjenester, og eventuelt kjøpe de ulike tjenestene fra forskjellige tilbydere. PTs generelle kommentar til kapittel 5 er at arbeidsgruppen har pekt på en rekke relevante problemstillinger knyttet til koblingssalg. Drøftingen fremstår som balansert, da både fordeler og ulemper ved koblingssalg er belyst. Når det gjelder ulempene ved koblingssalg er tilsynet likevel usikker på i hvilken grad disse oppfattes som problemer av de fleste forbrukerne. Arbeidsgruppen viser noen eksempler på henvendelser/klager til FO, men omfanget av slike henvendelser/klager kommer ikke tydelig frem, ref. PTs kommentar til kapittel 3.3 ovenfor.

I kapittel 6 trekkes det konklusjoner og foreslås tiltak for å avhjelpe de utfordringene som er pekt på i kapittel 5. PT vil i det følgende kommentere hvert enkelt delkapittel og forslag til tiltak.

Kapittel 6.2 (krav om kjøp av grunntjeneste): Verken her eller andre steder i dokumentet er bakgrunnen for utbyggingen av de ulike infrastrukturene/plattformene nevnt. Kabel-tv-nettene ble bygget ut primært for å tilby TV-tjenester, og TV-tjenester er fremdeles hovedproduktet til kabel-tv-tilbydere. Tilsvarende bygges fiberaksessnett primært med det mål for øyet å være særlig konkurransedyktig på bredbåndstilknytning med høy overføringskapasitet. PT mener det ut fra forretningsmessige vurderinger kan være svært inngripende dersom tilbydere pålegges å selge biprodukter alene. Utbygging av infrastruktur for høyhastighetsnett er kostbart, og tilbydernes behov for forutsigbarhet på inntektssiden bør ikke nedvurderes. Konsekvensen av eventuelt å forby tilbydernes krav om kjøp av grunntjeneste kan medføre nedsatt eller manglende villighet til å foreta nødvendige investeringer til videre utbygging av høyhastighetsnett. PT er følgelig ikke enig med FO i at krav om kjøp av grunntjeneste er en så stor ulempe for forbrukerne og konkurransen at det bør veie tyngre enn hensynet til tilbydernes behov for inntekter. Tilsynet er imidlertid ikke negativ til arbeidsgruppens tiltaksforslag om å innhente en rapport som belyser konsekvensene av krav om kjøp av grunntjeneste og konsekvensene av (eventuelle) begrensninger i denne praksisen.

Kapittel 6.3 (krav om kjøp eller leie av godkjente dekodere): Mange funksjoner i disse mottakerne er standardisert (jf. arbeid i DVB og NorDig), men av flere årsaker har det ikke lyktes å komme til enighet om en helhetlig standard som sikrer full interoperabilitet. PT har i flere år arbeidet for dette både nasjonalt og i EU, men har vært begrenset av EUs regelverk på området. Arbeidsgruppen foreslår som tiltak å 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. Etter PTs syn vil det imidlertid nå trolig være viktigere at det tas initiativ til å vurdere forutsetningene for og eventuelt innføring av en standard for å sikre åpne løsninger ved mottak av internett-baserte TV-tjenester³.

Kapittel 6.4 (sammenlignbarhet): PT har i flere år gjennom Telepriser.no gitt forbrukerne mulighet til å sammenligne priser og vilkår på abonnementer fra ulike tilbydere av fasttelefoni, mobiltelefoni og bredbånd. Undersøkelser PT har gjort viser at det er stor tilfredshet med Telepriser.no blant brukerne av tjenesten. Med unntak av TV-tjenester kan forbrukere enkelt gjøre sammenligninger mellom enkelttjenestene i en typisk triple play-pakke, og dersom det vurderes å opprette en

¹ Se <http://www.ftthcouncil.org/en/newsroom/2011/02/10/global-ftth-councils-latest-country-ranking-shows-further-momentum-on-all-fiber->

² FTTH = Fibre To The Home, FTTB = Fibre To The Building

³ Se for øvrig "TV, mangfold og valgfrihet" (2011), rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kulturministeren til å vurdere ulike tiltak som kan tilrettelegge for å sikre økt valgfrihet og mangfold for TV-seerne: http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Medier/Rapporter/Arbeidsgruppen_Sonneland_2011_TVmangfold_og_valgfrihet.pdf, side 177.

sammenligningstjeneste for produktpakker, vil det etter PTs syn være naturlig å vurdere en løsning som innebærer en utvidelse av Telepriser.no.

Kapittel 6.6 (kollektivavtaler): PT tar i utgangspunktet til etterretning forslaget om å innhente en rapport som belyser hvilken effekt kollektivavtaler mellom boligsammenslutninger og tilbydere av triple play har på forbrukernes valgfrihet og konkurransen på markedet. Tilsynet vil imidlertid påpeke at eventuelle tiltak som kan bedre den enkelte beboers valgfrihet (kortere bindingstid og mulighet for enkelthusstander til å reservere seg er nevnt som eksempler i dokumentet), vil kunne være begrensende faktorer når boligsammenslutningene skal forhandle frem avtaler med tilbydere. Slike tiltak kan derfor medføre uønskede effekter, for eksempel høyere priser. Demokratiske beslutninger i boligsammenslutninger må respekteres, og det kan ikke forventes at alt skal kunne tilrettelegges for den enkelte beboer.

Kapittel 6.7 (utbygging, utvikling og bruk av infrastruktur): Arbeidsgruppen mener her at det bør vurderes tiltak som sikrer en oppgradering av fasttelefonettet slik at dette kan bli et konkurransedyktig og reelt alternativ for større deler av befolkningen. PT vil i den forbindelse påpeke at Telenor har en uttalt målsetning om å kunne tilby såkalt superbredbånd (VDSL2) til 800 000 husholdninger innen utgangen av 2011⁴. For øvrig er tilsynet tilhenger av prinsippet om teknologinøytralitet, og vil derfor være negativ til tiltak fra myndighetene som innebærer favorisering av bestemte typer infrastrukturer/nettverksteknologier.

Videre sier arbeidsgruppen at det bør foretas en vurdering av om det er lokale produktmarkeder for tilgang til triple play, og om det i disse markedene er god nok konkurranse. Det er noe uklart hva som menes med et marked for tilgang til triple play. PT vil uansett påpeke at EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) ikke har definert noe eget marked for triple play i sine anbefalinger om sektorspesifikke markeder som er relevante for ex ante-regulering. Dersom PT skulle definert et eget marked for triple play, ville dette i noen grad vært overlappende med andre markeder som PT per i dag analyserer og regulerer. Tilsynet vil også vise til at ex ante-regulering normalt skal iverksettes på grossistnivå, og regulering på sluttbrukernivå (hvis det er dette arbeidsgruppen sikter til) skal bare være "siste utvei".

Arbeidsgruppen anbefaler også å iverksette tiltak som stimulerer til samarbeid om utbygging av ny infrastruktur som kan brukes av flere tilbydere. PT er i utgangspunktet positiv til at denne type tiltak eventuelt utredes nærmere. Tilsynet viser i denne forbindelse til at PT tidligere har tatt initiativ til dette. I 2010/2011 utredet for eksempel PT mulighetene for samarbeid om utbygging av såkalt multifiber⁵. Aktørene i bransjen ble imidlertid ikke overbevist om at utbygging av multifiber er en riktig strategi for dem, og PT har heller ikke ut fra regelverket hjemmel til å pålegge bruk av multifiber.

PT er enig med arbeidsgruppen i at web-TV potensielt kan øke valgmulighetene til forbrukerne og at nettnøytralitet i den forbindelse er viktig. Tilsynet vil fortsette å jobbe både nasjonalt og internasjonalt med problemstillinger knyttet til nettnøytralitet.

Med hilsen

Willy Jensen
direktør

Brevet er godkjent elektronisk og
ekspedert på papir uten underskrift

Torstein Olsen
avdelingsdirektør

Kopi: Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep, 0030 Oslo

⁴ Se pressemelding fra Telenor, 1. februar 2011: http://presse.telenor.no/PR/201102/1484088_1_1.html

⁵ Se PTs rapport om multifiber her: http://www.npt.no/ikbViewer/Content/126631/Multifiber_09032011.pdf