

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 03.03.21

RiksTVs innspill til høring lov om digitale ytelser

1 Innledning

RiksTV viser til forslag til ny lov om levering av digitale ytelser til forbrukere (digitalytelsesloven). Vi vil i det følgende knytte våre kommentarer og innspill til lovforslaget.

Innledningsvis vil RiksTV vise til at dagens avtalevilkår overfor forbrukere er blitt til etter flere runder med dialog med forbrukermyndighetene. I denne sammenheng er det sett hen til eksisterende forbrukerlover og ekomloven. Vi oppfatter av denne grunn at det allerede er tatt høyde for forbrukernes interesser fra RiksTVs side, og at innhold og praksis når det gjelder våre vilkår overfor forbrukere i det alt vesentlige er i samsvar med det som vil følge av lovforslaget.

Vi opplever også i vår kontakt med kunder at det er få konflikter knyttet til levering av TV-innhold, og at våre vilkår oppfattes og praktiseres som balanserte.

I det følgende vil vi dels gå inn på forslagene slik de står, og dels hva vi mener lovforslaget burde suppleres med (innenfor de rammene direktivet gir for dette).

2 Forbrukerreguleringens betydning for konkurransen – friheten til å velge (og bytte) er den viktigste sikringen av forbrukernes rettigheter

Reguleringen av forbrukernes rettigheter har stor betydning for konkurransen i markedet. Det er mange eksempler på dette. Bl.a. var det vedtak fra Forbrukerombudet som løste opp tvangskoblingen mellom tv og infrastruktur som Telenor praktiserte i mange år.

Avtaler brukes fortsatt i stor utstrekning til å låse kunder til en leverandør, for derigjennom å begrense konkurransen – og over tid hente ut høyere marginer og overskudd. Et hovedpoeng for RiksTV har den senere tid vært å få frem og kaste lys over koblingene mellom regulering av innholdsmarkedet og regulering av tilgang til infrastruktur som alt innholdet leveres over. Det vi observerer er at den dominerende aktøren i markedet benytter koblingen til å etablere vilkår som gjør det vanskelig å

orientere seg. F.eks. er forbudet mot å teknisk bundle innhold og infrastruktur erstattet av finansielle og andre mekanismer designet for å la forbrukere oppleve at han bør velge vertikalt integrerte Telenor og ikke bytte til andre. Konsekvensen er at over tid må alle bli som Telenor. Det sier seg selv at det ikke er plass til mange av Telenors type og størrelse. Resultatet er at forbrukerne vil miste variasjon i innholdstilbud og også tape i form av høyere priser - fordi få store og like leverandører etter hvert kollektivt vil bevege seg mot lavere konkurranse og likere produkter. Et hovedpoeng for RiksTV er derfor at forbrukeren må sikres handlefrihet til å velge de beste tjenestene frakoplet hva slags bredbåndstilknytning man har, for derigjennom å kunne få oppfylt behovet for informasjon, variasjon, tjenesteutvikling og lave priser over tid.

Også andre forhold påvirker konkurransen. Bindingstid er et slik tydelig eksempel som det også vises til i høringsforslaget. Skal det bygges fiber kan det forsvares at utbygger får sikre at avtaleperioden er lang nok til at investeringen kan tilbakebetales (eller hvert fall risikoen kan tas ned). Det er imidlertid ikke slik at man for å få utbygging av fiber må eller bør akseptere at forbrukeren må ta med bindingstid for leveranse av innhold med på kjøpet – og dermed krysssubsidiere med inntekter herfra. Dette er lite transparent og etterprøvbart som virkemiddel, og ødelegger konkurransen så vel i fibermarkedet (for leie av tilgang til fiber – VULA/VUA), samt at det begrenser konkurranse i innholdsmarkedet.

Selv om ikke konkurranse er det primære formålet med digitalytelsesloven, er det etter vårt syn helt avgjørende, også for forbrukerens stilling på kort og lang sikt (kanskje aller viktigst) at reguleringen ser hen til (som det på noen punkter gjøres i høringsnotatet) virkningen på konkurransen av reglene som innføres.

3 Kommentarer til høringsforslaget

3.1 Overordnet om forslaget

RiksTV støtter at det innføres regulering av levering av digitale ytelser. Vi er også i det vesentlige enige i tiltakene som foreslås. De gir et balansert forhold mellom forbrukere og profesjonelle tilbydere i det vesentlige i tråd med dagens praksis.

Uten at vi har sett slike utslag så langt i dette forslaget, ønsker RiksTV å peke på at det alltid bør sjekkes ut at foreslåtte tiltak innføres på en måte som, så langt det er mulig innrettes med tanke på å kunne oppfylles på praktiserbare måter – f.eks. slik at det er mulig å benytte digitale verktøy for innføring, oppfølging og kontroll. Dette er særlig viktig når det, som tilfellet oftest er for den loven omhandler, er snakk om forvaltning av store mengder individuelle kundeforhold. Alle transaksjoner vil ha en kostnad som må vurderes opp mot nytten - om tiltaket kan gjennomføres på en mer effektiv måte.

3.2 Forbrukerbegrepet – forbrukere i borettslag

Det bør etter vårt syn presiseres at alle forbrukere har krav på den samme beskyttelsen etter loven, og at dette også omfatter beboere i borettslag og andre sammenslutninger der det ofte vil være boligselskapet som formelt sett inngår avtalen med tjenesteleverandøren. At man er organisert som et juridisk subjekt gjør ikke de fleste sammenslutninger til noe mer enn summen av de enkeltstående forbrukerne. At man er et juridisk subjekt sier lite om profesjonaliteten og evnen til å ha motvekt i

forhandlinger med profesjonelle tilbydere. For det andre er hver beboer uansett overbygning, en forbruker med individuelle behov lik alle andre forbrukere.

3.3 Bindingstid

Vi støtter forslaget om bindingstid. Etter vårt syn bør retten til å gi unntak være snever. Det er sjelden behov eller grunnlag for et unntak ut over 6 måneder, men vi mener likevel at opp til 12 måneder er akseptabelt der det gis en reell gjenytelse.

En utfordring med de regler for bindingstid som gjelder er at det nokså sjablonmessig har vært åpnet for lengre bindingstid basert på at det gis en fordel. I de tilfellene det nærmes uten unntak gis en fordel kan man neppe si at det gis en reell gjenytelse. Den rabatterte prisen er da nærmere å betrakte som normalprisen. Poenget er at det bør presiseres nærmere hva som menes med at det gis en fordel. Det kan f.eks. lages eksempler som illustrerer forholdet mellom fordel og bindingstid.

I motsetning til for ekomtjenester (der også lengden på bindingstidene for øvrig kan diskuteres), er det ingen grunn til å ha lange avtaler om binding for innholdstjenester. Det er ingen investering som skal sikres og tilbakebetales over tid. Tvert imot er kombinasjonen av bundling og binding noe dominerende vertikalt integrert aktører foretar seg for å gi seg selv fordeler i markedet, som alle andre dermed må følge etter så godt man kan, og som til syvende og sist er til skade for forbrukerens interesser.

Etter vårt syn bør det, i tillegg til at bindingstiden begrenses for digitale ytelser, innføres et absolutt forbud mot å knytte bindingstid på innhold mot bindingstid på infrastruktur (bredbånd). Dette vil ikke være å regulere ekomsiden, som vi oppfatter vil betraktes som en kombinert tjeneste når dette tilbys sammen med en digital ytelse, og som vil reguleres av ekomloven, men å sikre at kunder på innhold skal kunne velge fritt innholdsleverandør uavhengig av hvilken fiberleverandør de måtte ha. Det er ingen grunn til at levering av infrastruktur, og ev. rabatt eller finansiering av investering i infrastruktur, skal dekkes inn (krysssubsidieres) av innelåsing på innholdssiden. Dette bidrar bare til vertikal dominans av de få aktørene som kan posisjonerer seg på denne måten, og gjør det svært vanskelig for forbrukere å orientere seg. RiksTV mener følgende form for regulering bør innføres:

"Det er ikke tillatt å kople salg av en digital ytelse til salg av bredbåndstilknytning til Internett gjennom å gi kryssende rabatter, eller trekke en fordel tilbake, for den ene produktet ved kjøp eller avvikling av det andre, eller benytte andre tilsvarende mekanismer som gir forbrukeren inntrykk av at han ikke kan velge digital ytelse fritt uavhengig av leverandør av underliggende infrastruktur."

Bindingstid må, dersom ikke forbudet skal kunne omgås, ses i sammenheng med andre tiltak dominerende aktører bruker for å låse inn forbrukeren med samme effekt (hver for seg eller samlet). Vi skal her peke på noen av de viktigste mekanismene:

- Den første er mekanismen er såkalt "win back". Det er selvsagt ikke noe i veien for å prøve å vinne kunder tilbake. Det vi mener er villedende og urimelig er når en dominerende vertikalt integrert aktør innfører ordninger som tilnærmet automatisk utløser en betydelig rabatt med fornyet bindingstid for alle som sier opp avtalen. Dette er en systematisk måte å diskriminere

mellom kunder basert på dels tilfeldighet, og dels på hvor orientert man er i å kunne utnytte mekanismen. Ordningen tilslører hva den reelle prisen er. At ikke alle kunder utnytter denne muligheten viser for øvrig hvor lite som skal til før forbrukeren mister evnen til å ta rasjonelle valg. Praksisen er villedende fordi man ikke opplyses om at leverandøren egentlig er villig til å gi en lavere pris. Praksisen er urimelig fordi den diskriminerer på et utilgjengelig og usaklig kriterium, og fordi man bare gir til de kundene som forsøker å "hoppe av" og ikke de som blir. Det er ingen beskyttelsesverdig begrunnelse for denne praksisen. Den bør derfor begrenses slik dette har vært gjort innenfor mobilreguleringen.

- Den andre mekanismen er å gi "garantipriser", f.eks. slik Telenor eller andre bredåndstilbydere kan ha gjort det med 24 måneders prisgarantiperioder. Vår oppfatning er at kunden tror dette er en bindingstid. Man har dermed langt på vei oppnådd det samme som en reell bindingstid. Dette tror vi også er en del av formålet med mekanismen. Ofte kombineres dette med win back. Praksisen bør endres slik at det blir en plikt til å forklare tydelig og samtidig med opplysningen om garantiprisen at den ikke er en bindingstid, og at kunden fritt kan si opp uavhengig av garantien.

Etter RiksTVs syn er også det ovennevnte forhold som loven bør utvides til å omfatte, fordi dette er mekanismer som er egnet til å nå det samme formålet som bindingstid.

Til departementets spørsmål om omfanget av skjønn, mener vi unntaket forbudet mot bindingstid bør gjøres så lite skjønnsmessig som mulig. Som minimum må det gis klare eksempler på hva som skal til av økonomiske fordeler (og hva som ikke er ansett tilstrekkelig) slik at regelen kan praktiseres effektivt. I dag er vår oppfatning at det skal så lite til (under ekomregelverket og gjeldende praksis for digitale ytelser) for å anses å ha gitt en fordel at unntaket har blitt hovedregelen.

På side 45 begrunner departementet hvorfor forskuddsbetalte tjenester ikke skal omfattes av loven. Vi er ikke enige i departementets begrunnelse og konklusjon. Etter vårt syn er det ikke slik at forbrukeren i større grad forstår de økonomiske realiteten ved inngåelse av avtaler om forskuddsbetaling. Tvert imot, uten å ha særlig formening om hva som venter i fremtiden, og uten å kunne sammenlikne et tilbud i dag med et tilbud i morgen, vil han ta valg som binder på akkurat samme måten som bindingstid gjør. Det er ikke primært det å forstå hva den aktuelle tjenesten koster som er problemet, men å sammenlikne denne med andre tilbud nå og i fremtiden. Konkurransemessig gir dette også samme begrensende effekt som departementet selv påpeker ift. ordinær bindingstid. Forskuddsbetaling bør av denne grunn reguleres på samme måten som ordinært betaling.

3.4 Endringer og mangler

Lovutkastet §41 og §42 omhandler endringer i ytelsen.

Det er noe uklart for oss om regelverket som foreslås vil innebære en endring i dagens praksis på levering av tv-tjenester. Loven skal regulere en mangeartet type tjenester og for tv-tjenester er det spesielt at tilbudet består av en svært stor mengde kanaler (av ulik type og oppslutning) og programmer levert på disse kanalene. At ting endrer seg innenfor disse rammene er en del av tilbudets karakter og det forbrukeren er forberedt på. Vi opplever at dagens ordning fanger opp forbrukernes behov på en god og dekkende måte.

3.5 Force Majeure

Det bør vurderes å presisere regler for force majeure. Sett i lys av Covid-19.

Med vennlig hilsen
for RiksTV AS

Merete Johansen
personvernombud