

Transport- og kommunikasjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

27/04/2021

Forbrukerrådets innspill til “Stortingsmelding 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur – mobil-, bredbånds- og internettjenester.”

Overordnede prioriteringer

Forbrukerrådet takker for muligheten til å gi innspill til “Stortingsmelding 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur – mobil-, bredbånds- og internettjenester.” På bakgrunn av den korte høringsfristen, har vi begrenset innspillene til disse områdene

- **Bredbåndstilgang**
- **Konkurranse**
- **Pris og forbrukerrettigheter**

Bredbåndstilgang

Korona-epidemien har tydelig vist hvor viktig det er med tilgang til bredbånd med høy kapasitet og kvalitet, for å sikre velferd og økonomiske aktiviteter, og for deltakelse i utdanning og det sosiale liv. I dag er det fortsatt altfor mange husstander (og bedrifter) som ikke har et godt nok tilbud, og de store forskjellene har skapt et digitalt klasseskille som ikke er akseptabelt. I denne sammenhengen er det bra at regjeringen har satt mål om 100 Mbit/s-nett til 100 prosent av norske husstander innen 2025. Samtidig er vi redd dette ikke er tilstrekkelig for å møte fremtidens behov og krav.

Utviklingen, blant annet med tingenes Internett og hjemmekontor/skole med strømming av høyoppløst video, viser at en generell målsetting om 100 Mbit/s ikke er nok. Det er derfor viktig å sikre at nett som bygges med offentlig støtte kan oppgraderes til høyere hastigheter over tid. Vi er også bekymret for forskjellen i dekning mellom tettbygde og spredtbygde strøk. Meldingen trekker frem at:



“dekningen for fiberbasert bredbånd (FTTH) er på 78 prosent av husstandene i tettbygde strøk per første halvår 2020, mens den er på 55 prosent av husstandene i spredtbygde strøk.”

Det er viktig at vi forebygger digitale klasseskiller og sikrer alle tilstrekkelig bredbåndstilgang til en rimelig pris.

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- **minst 95% av norske husstander skal ha tilbud om minst 1 gigabit innen 2025.**
- **tilskuddsordningen for bredbånd i statsbudsjettet økes til 1 milliard kroner per år, i perioden 2022-2025.**

Det er liten tvil om at både kablede og trådløse nett vil spille viktige roller i leveransen av bredbåndstjenester. Særlig kan radiobaserte nett som Fast Mobilt Bredbånd (FMB) være viktig for bredbåndsdekning i grisgrendte strøk. I markeder som er mer utviklet enn Norge på mobilsiden, eksempelvis Finland, leveres det i dag gigabit-hastigheter over FMB. Prisene i Finland er også betydelig lavere enn i Norge. Eksempelvis tilbyr Telenor i Finland FMB med gigabit hastighet til ca. 450 kroner i måneden, mens Telenor i Norge tilbyr FMB med 100 Mbit/s til 999 kroner per måned. Med andre ord: Telenor i Norge tar mer enn dobbelt så høy pris og tilbyr en tiendedel av hastigheten sammenliknet med deres finske kolleger.

Dette er et tydelig tegn på at konkurranseintensiteten på FMB spesielt og bredbånd generelt er for lav i Norge i dag. Særlig gjelder dette fordi Telenor har varslet nedleggelse av kobbernettet («telefonlinja») i løpet av noen år. Med nedleggelsen mister mange områder den eneste konkurransen som finnes mot fiber- og KabelTV-operatører, og et godt tilbud med FMB blir derfor ekstra viktig.

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- **tilbydere får tilgang til mobiloperatørenes FMB-nett på måter som muliggjør konkurranse, for eksempel gjennom kostnadsorienterte priser¹ for Telenor. Den lave andelen alternative tilbydere på Telenors fibernet er i så måte bekymringsfull, og det samme bør ikke skje på FMB.**

¹ «En tilbyder med sterk markedsstilling kan bli pålagt prisregulering. Når prisreguleringen setter krav til kostnadsorienterte priser, kan Nkom bruke ulike kostnadsmodeller for å fastsette kostnadsgrunnlaget. Kapitalkostnad, også kalt WACC (Weighted Average Cost of Capital) er en av kostnadene som inngår i kostnadsmodellene.» <https://www.nkom.no/ekom-markedet/kostnadsmodeller-og-wacc>



- alternative utbyggere, og ikke bare mobiloperatørene, kan bygge FMB-nett. Her bør det ses nøye på frekvensallokering: Dersom lokale eller regionale aktører får anledning til å kjøpe radiofrekvenser som egner seg godt til FMB, vil det trolig føre til stor grad av lokalt og regionalt basert utbygging.
- det vurderes nøye om deler av 3.5GHz-båndet bør splittes, slik at man ikke trenger å være en nasjonal aktør for å få slik tilgang. I Tyskland har myndighetene allokert deler av dette båndet til lokale nett.

Konkurransen

Norske fibernett er inne i en «gullalder» og det har vært en veldig god utbygging i mange år. Nå er det på tide å også sette søkelyset på konkurranse mellom aktører. Stortingsmeldingen trekker frem at:

«44 prosent av husstandene kan velge mellom to eller flere tilbydere for hastighetsklassen 100 Mbit/s nedlasting og 10 Mbit/s opplasting.»

Det vil si at 66 prosent ikke har valgfrihet på en tjeneste vi alle er avhengige av. Videre trekker meldingen frem at:

«prisnivået (kjøpekraftsjustert) for norske bredbåndskunder ligger betydelig over gjennomsnittet for EU både når bredbånd kjøpes kun som internettjeneste og når det kjøpes sammen med telefoni og TV («triple play».)»

Regjeringen diskuterer at mulighetene for mer treffsikker regulering er mulig, fordi:

«frem til nå har markedsanalysene konkludert med at det finnes ett nasjonalt geografisk marked i Norge og pekt ut én tilbyder med sterk markedsstilling. Utviklingstrekkene i bredbåndsmarkedene kan innebære at det i kommende markedsanalyser er grunnlag for å utpeke tilbydere med sterk markedsstilling i ulike geografisk avgrensede områder».

Det er en klar europeisk trend at regionale aktører blir regulert på tilgang til sine fibernett, og norske fibernett vil kunne håndtere dette godt.

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- **Stortinget ber regjeringen om å instruere ekom-myndigheten til å regulere bredbåndsmarkedene regionalt og sikre bedre konkurranse og valgfrihet for bredbåndskundene.**

Prisnivået på ekom-tjenester i Norge er høyere enn de fleste land vi kan sammenligne oss med. I Stortingsmeldingen trekker Regjeringen frem at de:



«ønsker å legge til rette for virksom konkurranse som reduserer prisdifferansen til andre nordiske land for både mobil- og bredbåndstjenester. Regjeringen vil også at ekommyndigheten skal være særlig oppmerksom på prisnivået i de deler av landet hvor det er færre tilbydere å velge mellom».

Reguleringen bør bli strengere enn hva tilfelle er med dagens regulering av tilgang til Telenors fibernett. Det er få aktører som har tegnet grossistavtale med Telenor om tilgang til fiber på grossistnivå, noe som er et tegn på at reguleringen ikke fungerer særlig godt.

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- **Det følger krav om åpning av nett sammen med offentlig bredbåndsstøtte. Dette regimet er teoretisk på plass i dag, men vår forståelse er at det er svært få alternative tilbydere i offentlig støttede nett. Vi mener det er nødvendig at NKOM foretar en grundig analyse av tekniske og markedsmessige hindre av hvorfor så få aktører benytter seg av muligheten til å tegne grossistavtaler for fiber. Eksempelvis er mange offentlig støttede nett bygd i områder som ligger langt unna utvekslingspunkter for trafikk mellom operatører. Konkurransen vil trolig styrkes dersom man kan få rimelig tilgang til offentlig støttede nett på disse punktene også.**
- **Ytterligere regulering og kontroll av grossistsproduktene bør vurderes om det ligger urimelige hindre i veien for mer åpenhet og konkurranse.**

Det finnes også flere initiativer med åpne nett som ikke er drevet fram av regulering. Vi tenker særlig på OBOS OpenNet som leverer fiberbaserte bredbåndstjenester til borettslag i Oslo-området. OBOS OpenNet er kun leverandør av konnektivet og lar sluttkundene velge leverandører av TV og Internett selv. Dette er kundevennlig og konkurransefremmende.

Myndighetene bør legge til rette for flere selskaper av denne typen. I den forbindelse er det særlig viktig at selskaper som OBOS OpenNet har mulighet til å leie mørk fiber til rimelige priser. I mange deler av landet fungerer markedet for tilgang til mørk fiber dårlig.

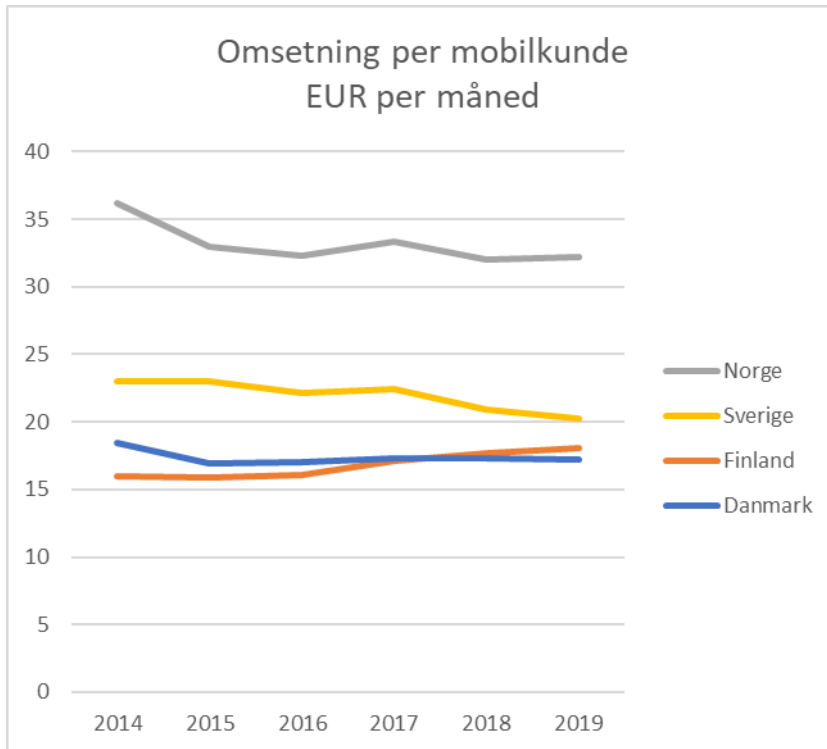
Forbrukerrådet ber derfor om at:

- **Det offentliggjøres, som en del av den planlagte ekomportalen eller på annet egnet vis, hvor det finnes mørk fiber, og krav om at alle som mottar offentlig støtte også etablerer mørk fiber som en tjeneste.**

Konkurransen på det norske mobilmarkedet er svak. Telia og Telenor kontrollerer til sammen nesten 90 prosent av markedet, noe som gir de to største operatørene en betydelig høyere markedsandel enn hva tilfellet er i



andre nordiske land, hvor to de største mobiloperatørene har en markedsandel på mellom 60 og 70 prosent. Denne situasjonen har negative konsekvenser for norske mobilbrukere som betaler mye mer for mobiltjenester enn hva våre norske naboer gjør:



Når vi i tillegg vet at norske mobilbrukere bruker mindre data enn våre nordiske naboer framstår det norske mobilmarkedet som høyt priset og lite brukt. Dette skader forbrukere og næringsliv, og mobiloperatørene bør heller ikke ha noen interesse av å sende Norge inn i en mobilmessig «bakevje».

Regjeringen trekker frem at:

«Norske sluttbrukere betaler i gjennomsnitt 2 til 5 ganger mer per GB data sammenliknet med svenske, danske og finske sluttbrukere, etter at ulikheter i kjøpekraft er hensyntatt. Ubegrensede datapakker er lite utbredt i Norge, og inneholder ulike begrensninger. Norske sluttbrukere bruker om lag halvparten så mye data per måned som i Sverige og Danmark, og om lag 1/5 så mye data som i Finland. I tillegg er den årlige veksten i databruk lavere i Norge enn i de tre andre landene... Rapporten konkluderer med at den mest sannsynlige årsaken til at vi har de høyeste inntektene per GB i Norge, er den høye markedskonsentrasjonen med to sterke aktører som sammen kontrollerer store deler av markedet. Høyere kjøpekraft i Norge spiller imidlertid også en viss rolle.



Andre faktorer som analyseres anses å ha liten betydning... Regjeringen mener funnene i rapporten klart underbygger behovet for økt konkurranse i det norske mobilmarkedet. Det er derfor nødvendig å videreføre regjeringens mål om å legge til rette for minst tre konkurransedyktige mobilnett i Norge.»

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- Det legges bedre til rette for eSIM, som både legge til rette for nye tilbud, men også gjøre det enklere for kundene å bytte mobiltilbyder.
- Det bør settes konkrete mål om kraftig reduksjon i «porteringstiden», altså tiden det tar en kunde å bytte mobiloperatør.
- Eventuell subsidiering av utbygging må ikke stimulere til varige lokale monopol. Dersom myndighetene deler ut midler til enkeltoperatører til å bygge dekning i svært spredte strøk, så vil det kunne ligne på monopolene i fibermarkedet. Med offentlig støtte bør det følge strenge krav til åpning av nett.
- Offentlige aktører må legge til rette for at ansatte velger mobilabonnement selv, slik at ikke store bedriftsavtaler systematisk favoriserer store aktører. Eksempelvis etter modell av pensjonssparing.

Pris og forbrukerrettigheter

Resultater fra dekningsundersøkelsen om bredbånd må åpnes på samme måte som i Danmark, slik at husstander og borettslag kan se hvilke leverandører som har meldt inn dekning på ulike adresser og til hvilken pris de leverer tjenester. Regjeringen melder at de «vil at det skal etableres en eller flere forbrukerportaler for bredbånd, som inneholder mulighet for sammenlikning av priser for ulike bredbåndstilbud». Dette er positivt og et krav Forbrukerrådet har hatt lenge. I dag er dette vanskelig tilgjengelig info, og statistikken som viser hvor mange tilbydere som finnes på ulike plasser blir derfor teoretiske og uten praktisk verdi. Dette gjelder også for borettslag hvor mange styreverv kan trenge bevisstgjøring av valgmuligheter.

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- En forbrukerportal for bredbånd opprettes snarest og at det legges til rette for at den gir oppdatert, presis informasjon om pris, hastighet og leverandører til forbrukerens adresse.

Videre ser vi med bekymring på at forbrukere i praksis «tvinges» til å kjøpe produkter i en pakke. Forbrukertilsynet besluttet i 2015 at tvunget koblingsalg



av TV og bredbånd, som vanlig praksis, var ulovlig. Dessverre lever praksisen videre ved at selskapene priser enkelttjenestene på en slik måte at det for de aller fleste ikke lønner seg å inngå andre TV-tjenester enn den bredbåndstilbyderen har. Dette er mulig fordi bredbåndsselskapene i stor grad har monopol på leveransen av sine tjenester og kontrollerer infrastrukturen inn i huset .

Konkurransbildet blir forverret ved at spesielt de store leverandørene, låser kundene ytterligere inne ved å legge på flere tjenester “på toppen”, slik som mobil-, sky, og strømmetjenester. Dette øker byttekostnadene, gjør det vanskelig å sammenligne pris og øker barrierene for konkurrenter å komme inn på markedet.

Forbrukerrådet ber derfor om at:

- **Det innføres forbud mot krysssubsidiering av tjenester, og at det legges til rette for ytterligere konkurranse på tjenestenivå og føres hyppigere kontroll av markedet hvor en aktør har monopol eller spesielt sterk markedsstilling.**

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Finn Lützow-Holm Myrstad

Fagdirektør