

NKOM

|  |                         |                              |             |                  |
|--|-------------------------|------------------------------|-------------|------------------|
| Saksbehandler:<br>Finn Myrstad<br>Epost:<br>Finn.myrstad@forbrukerradet.no | Vår dato:<br>01.02.2016 | Vår referanse:<br>16/511 - 1 | Deres dato: | Deres referanse: |
|--|-------------------------|------------------------------|-------------|------------------|

## Kriterier for autorisasjonsordning NKOM - høring

Vi viser til notat 18.12.15 «Autorisasjonsordning priskalkulatorer for mobil- og bredbånd produkter – kriterier» fra Nkom, med anledning til å gi innspill. Forbrukerrådet vil med dette kommentere det foreslåtte kriteriesettet, samt beslutningen om å skrinlegge arbeidet med en nettside som bygger på den nedlagte prisportalen telepriser.no.

Elektroniske kommunikasjonstjenester (e-kom) blir mer og mer sentrale i folks liv. Internett har endret måten vi lever, arbeider og sosialiserer på og er en nødvendig infrastruktur på linje med strøm. Uten tilgang på internett kan ikke folk levere selvangivelse, betale regninger, studere eller jobbe. Fremover er god, stabil og rimelig internettilgang en nødvendighet for å lykkes blant annet med å levere digitale offentlige tjenester, muliggjøre smarte løsninger for hjem og leveranse av velferdstjenester i hjemmet. Videre er det en forutsetning for å møte den enorme digitaliseringen av økonomien og samfunnet mer generelt. De som ikke har tilgang til tilstrekkelig, stabil internetthastighet blir i praksis ekskludert fra deltakelse i samfunnet. Markedet for ekom-tjenester har vært og blir bare mer komplisert for forbrukerne å forholde seg til. Ofte selges ekom-tjenester i pakker og såkalt bundling av tjenester antas å øke i omfang fremover. Leverandørene samler stadig flere produkter i egne pakker, eksempelvis TV, bredbånd, smarte hjemmetjenester og mobilabonnement vil selges samlet til forbruker. Det er heller ikke unaturlig å tenke seg at strømkjøp og salg vil bli en del av dette når smarte strømmålere (AMS) rulles ut i de neste årene. På toppen av dette er det en rekke andre tjenester som vil komme på toppen etter hvert som teknologien blir billigere, mer sømløs og brukervennlig.

Forbrukerorganisasjonene har lenge vært misfornøyd med situasjonen på ekommerket som en følge av at det eksisterer lokale monopoler på høyhastighetsbredbånd (50 mbps+), kombinert med praksisen av tvunget koblingssalg som har redusert de reelle valgmulighetene til forbrukere.

For at forbrukerne skal kunne ta opplyste valg i et komplisert marked, er sammenligningstjenester et godt og viktig verktøy. Tidligere var telepriser.no en viktig tjeneste som økte konkurransen og gjorde at også små aktører var synlige i markedet. Derfor synes vi det er veldig beklagelig at Nkom ikke vil satse på og videreutvikle et sammenligningsverktøy som telepriser.no

### 1. Nedlegging av telepriser.no svekker forbrukernes stilling i ekommerket

Nkom har siden nedleggelsen av telepriser.no kommunisert at arbeidet med en ny og bedre løsning er igangsatt. Vi er derfor overrasket over at Nkom nå går for en annen løsning, etter at de i over et år har kommunisert at de arbeider med en ny telepriser.no.

Vi stiller oss også undrende til at Nkom i prosessen ikke har sett det hensiktsmessig å innhente synspunkter fra interessenter, herunder Forbrukerrådet, som både representerer brukere, og ikke minst sitter på utstrakt kompetanse på utvikling og drift av markedsportaler.

Etablering av en autorisasjonsordning i stedet for å utvikle en offentlig eid markedsportal slik det er skissert i notatet fra Nkom fremstår som en nest-best løsning som Forbrukerrådet mener ikke vil være til det beste for norske forbrukere.



Forbrukeres mulighet til å ta opplyste valg svekkes uten tilgang til en offentlig, nøytral sammenligningstjeneste på ekom.

En god og nøytral sammenligningstjeneste gjør det også vanskeligere for tilbyderne å utnytte forbrukernes eventuelle manglende tekniske kunnskap og innsikt i markedet. Dette igjen vil kunne bidra til å skjerpe konkurransen i markedet.

I forbindelse med rapporten «Nye markedsportaler – en mer opplyst forbruker» fra 2010, gikk Forbrukerrådet inn for at Telepriser.no fortsatt skulle drives av Post- og teletilsynet (nå Nkom), og at det ikke var avgjørende for forbrukerne at driftsansvaret for tjenesten ble ivaretatt av Forbrukerrådet. Det var imidlertid en klar forutsetning at telepriser.no fortsatt skulle drives i offentlig regi, med krav til fullstendighet, oppdatering og transparens. Når Nkom nå går inn for en autorisasjonsordning som erstatning for telepriser.no, er det i sterk kontrast til Forbrukerrådet syn fra 2010.

Nkom (den gang PT) uttalte da også følgende i forbindelse med rapporten «*Samordning av offentlige portaler*» fra 2011:

*...»Det varierer en del hvor stor faglig verdi de ulike virksomhetene mener det gir å ha ansvaret for en prisportal. Post- og teletilsynet viser til at prisportalen har stor faglig verdi for tilsynet. De viser til at telemarkedet har komplekse priser, ikke standardiserte produkter og at en i praksis snakker om et område med naturlige monopoler, noe som tilsier behov for innsyn og kontroll fra myndighetenes side.*

*Post- og teletilsynet peker på at det er betydelige faglige synergier mellom arbeidet med prisportalen og den ordinære tilsynsvirksomheten, herunder arbeidet med regulering av markedet. Post- og teletilsynet er følgelig opptatt av å beholde ansvaret for teleportalen og mener at det å plassere ansvaret hos en annen aktør vil kunne føre til redusert kunnskap om markedet.»*

Forbrukerrådet har vansker med å se hvordan disse forutsetningene har endret seg og mener derfor at en prisportal bør opprettholdes.

Forbrukerrådet driver i dag de offentlige markedsportalene finansportalen.no, hvakostertannlegen.no og strømpris.no, og er i gang med utvikle flere nye markedsportaler. Forbrukerrådet vil kostnadseffektivt og raskt kunne påta seg ansvaret for å utvikle og drifte en ny telepriser.no dersom Nkom ikke ønsker å drifte en slik portal.

## **2. En eventuell autorisasjonsordning må komme i tillegg til en offentlig markedsportal, ikke i stedet for.**

Autorisasjonsordningen skissert av Nkom har listet opp kriteriene tilgjengelig, nøyaktig, transparent, fullstendig og objektiv. Når det gjelder hvilke kriterier som skal ligge til grunn for en sammenligningstjeneste/ markedsportal viser vi til DG Sancos rapport «*Comparison Tools, Report from the Multi-Stakeholder Dialogue*<sup>1</sup> hvor forbrukerpolitiske utfordringer ved digitale sammenligningstjenester beskrives generelt, og EUs tilnærming på området presenteres.

DG Sancos rapport beskriver grunnleggende/nødvendige kriterier for en god sammenligningstjeneste. En sammenligningstjeneste må først og fremst ha transparens/gjennomsiktighet og gi en upartisk sammenligning til forbrukeren. Det vil si at det må fremkomme i hvilken grad tjenesten er leverandøruavhengig. Det må videre fremgå hvordan tjenesten er finansiert. I e-commerce studien fra 2011 opplyste bare 52% av tjenestene om sin forretningsmodell. Det bør også opplyses om datafangstmetoden slik at forbrukeren kan vurdere pålitelighet og nytte av tjenesten. Det må videre eksistere klare rangeringskriterier og mulighet for brukeranmeldelser.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/archive/documents/consumer-summit-2013-msdct-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/documents/consumer-summit-2013-msdct-report_en.pdf)



### 3. Forbrukerrådets vurdering av Nkoms kriteriesett.

- **Krav til fullstendighet**

Når det gjelder kriteriet fullstendig – der forslaget er at produktutvalget må inkludere et bredt antall tilbydere og produkter for å reflektere valgmulighetene i markedet, mener Forbrukerrådet at en god sammenligningstjeneste må inkludere alle tilbydere og alle produkter/avtaler som finnes i markedet.

For eksempel inneholder strømpris.no alle aktører og alle aktive strømvavtaler. Selv om strømvavtalen ikke lenger selges aktivt av et selskap, skal den ligge i strømpris.no så lenge det finnes abonnenter på avtalen. På denne måten vil forbruker kunne sammenligne avtalen man har med andre tilbud i markedet.

Forbrukerrådet mener derfor det er en svakhet at ordningen slik den er forslått ikke vil gi en fullstendig oversikt over markedet.

Det vil trolig være en utfordring for en kommersiell aktør til enhver tid å ha fullstendig oversikt over alle avtalene som finnes i et marked. Dette er også en erfaring Forbrukerrådet har fra vårt arbeid med markedsportaler. En effektiv metode for å oppnå fullstendighet på, er om tilbyderne blir lovpålagt å melde inn sine produkter/avtaler. Dette fungerer godt for både finansportalen.no og strømpris.no.

- **Krav til objektivitet**

At sammenligningstjenesten skal være objektiv er et svært viktig prinsipp for en sammenligningstjeneste.

Det vil kunne være krevende for en kommersiell aktør å oppfylle kravet til objektivitet og nøytralitet. For en kommersiell sammenligningstjeneste er det grunn til å anta at det i tillegg til en sammenligningstjeneste også er svært aktuelt å tilby annonseplass til tilbydere av teletjenester. En slik kobling mellom en tjeneste som skal være objektiv og som får sine inntekter av aktørene i bransjen kan være uheldig.

- **Åpner for betaling**

Det fremkommer av notatet til Nkom at sammenligningstjenesten skal være gratis eller rimelig å bruke. Dersom det blir mulig for aktørene å ta betalt for tjenesten vil ikke tjenesten være åpen eller tilgjengelig nok for forbrukerne.

En betalingsløsning representerer en terskel for forbrukerne først og fremst fordi det koster penger, men også fordi det krever registrering av betalingsmiddel og påfølgende vedlikehold ved fortsatt bruk. Forbruker kan også komme til å avstå fra å benytte tjenesten fordi kostnad ved å bruke sammenligningstjenesten ikke kan tjenes inn ved for eksempel å bytte mobilabonnement.

Det er Forbrukerrådets vurdering at en prissammenligningstjeneste bør være gratis å bruke.

- **Tilsyn med autorisasjonsordningen**

Det er avgjørende for å sikre at aktørene oppfyller kriteriene for autorisasjonen at det føres hyppige tilsyn. Nkom skriver i sitt notat at tilsyn vil være lite ressurskrevende. Forbrukerrådet er usikker på antakelsen om at en autorisasjonsordning vil kreve begrensede ressurser dersom selskaper velger å ta den i bruk.

Det fremkommer videre i oversendelsbrevet at Nkom vil kontakte aktuelle kandidater til autorisering på nyåret 2016. Vi legger til grunn at alle aktører som ønsker å tilby en sammenligningstjeneste kan søke om autorisasjon. Det betyr at det kan vokse frem flere tjenester som Nkom må føre tilsyn med.



#### 4. Kjennskap til ordningen

Forbrukerrådet stiller seg avventende til om aktører ser det som hensiktsmessig å oppfylle Nkoms kriterier i bytte mot et «godkjentstempel». En autorisasjonsordning vil uansett utforming legge visse begrensninger på sammenlikningstjenestene, og det er ikke gitt at en kommersiell tjeneste vil oppleve gevinstene ved å være autorisert som større enn de økonomiske gevinstene ved å heller prioritere innretning av løsningene slik at inntjeningen blir størst mulig.

Det vises i denne sammenheng til Report from *the Multi-Stakeholder Dialogue* ([http://ec.europa.eu/consumers/archive/documents/consumer-summit-2013-msdct-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/documents/consumer-summit-2013-msdct-report_en.pdf)), som inneholder en oppsummering av nærmere 260 kommersielle sammenlikningsløsningers forretningsmodeller, samt hvordan forretningsmodellene i praksis påvirker kvaliteten på informasjonen til forbrukerne.

Nkom ønsker å være den beste kilde til forbrukerinformasjon ved å lage en egen portal på sine nettsider der det lenkes til de autoriserte nettsidene for sammenlikningstjenester på mobil, hvor nettfart.no blir promotert, samt informasjon om gjesting, spesialnummer, klagemuligheter m.m. Forbrukerrådet synes det er positivt at mye informasjon blir samlet på ett sted, men er bekymret med tanke på om forbrukerne kjenner godt nok til nkom.no som merkevare for forbrukerinformasjon. Private nettstedet som får autorisasjon fra Nkom vil trolig ønske å bygge sin egen merkevare fremfor å promotere en portal slik det skisseres i notatet. Etter vårt syn er det derfor en risiko for at portalen ikke blir synlig nok. Forbrukerrådet er av den oppfatning at det beste alternativet er å bygge en egen merkevare hvor all forbrukerrettet informasjon og tjeneste er samlet. Dette potensialet ligger i et eget nettsted som for eksempel telepriser.no og strømpris.no.

Vi er også spørrende til om et stempel fra Nkom i seg selv gir forbrukerne kunnskap og trygghet om at løsningen gir et uhildet og fullstendig bilde i dette markedet. Det er trolig utfordringer knyttet til kjennskapen til Nkom og forståelsen av hva stempelet innebærer.

#### 5. Dekningskart for bredbånd

Nkom foreslår at de utvikler en egen tjeneste for adressesøk på bredbåndstilbud uten priskalkulator. Forbrukerne får gjennom en slik tjeneste mulighet til å se hvilke tilbydere som leverer bredbånd til egen adresse. Dette er noe Forbrukerrådet har foreslått flere ganger, og vi hilser en slik tjeneste velkommen. Vi er likevel skeptiske til at denne tjenesten ikke skal innarbeides i en sammenlikningstjeneste der også pris inngår. Pris er en viktig parameter for forbrukere og bør inngå i en slik tjeneste for å øke bruken og nytteverdien.

Vennlig hilsen  
**FORBRUKERRÅDET**

Randi Flesland  
Direktør

Finn Myrstad  
Fagdirektør

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.*