

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høringsuttalelse: Endringer i ekomloven og ekomforskriften med forslag om lovhjemmel for leveringsplikt for bredbånd og tydeligere krav til entydig identifisering av sluttbrukere

Vi viser til høring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendt 3. september 2019, hvor det bes om innspill til forslag om endring i ekomloven og ekomforskriften.

I høringsnotatet fremmer departementet forslag om lovhjemmel for innføring av leveringsplikt for bredbånd av en viss hastighet, og en presisering av regelverket for entydig identifisering av sluttbruker av telefonabonnement.

Oppsummering av Forbrukerrådets innspill

Forbrukerrådet mener tilgang til rimelig bredbånd med tilstrekkelig hastighet bør være en rettighet på lik linje med vann og strøm. Vi støtter derfor intensjonen i høringen og stiller oss bak forslaget om å sikre bredbånd som rettighet. Våre innspill handler primært om forbrukernes behov for bredbånd med tilstrekkelig hastighet og utforming av leveringsplikten som rettighet.

Forbrukerrådet mener at departementet bør sette minimumshastigheten så høyt som mulig. Forslag om 10 eller 20 Mbit/s nedstrøms hastighet og 2 eller 5 Mbit/s oppstrøms hastighet er ikke spesielt fremtidsrettet fordi:

- Norge har en vedtatt målsetting i bredbåndpolitikken om at alle skal ha tilbud om 100 Mbit/s (høyhastighetsbredbånd).
- 10 eller 20 Mbit/s ned og 2-5 opp vil ikke være tilstrekkelig om flere produkter er koblet på nettet samtidig.
- Geografiske forskjeller på hastighet skaper digitale A- og B-lag. En rettighet med høyere minimumshastighet kan være med å redusere dette gapet.



Andre innspill:

- Regjeringen bør fortsatt styrke ordningen med støtte til bredbånd i distriktene. Bevilgninger til en leveringsplikt bør holdes adskilt fra støtteordningen.
- Departementet bør utrede om en leveringsplikt med minimumshastighet opp mot 30 eller 50 Mbit/s kommer i konflikt med støtteordningen til bredbånd.
- Forbrukerrådets vurdering er at leveringsplikten ikke vil virke konkurransevridende, men en utvelgelsesprosess bør ikke favorisere dominerende aktører på markedet.
- I tråd med direktivets (EECC) krav om rimelig tilgang på bredbånd, bør terskelen for dekning av etableringskostnader settes lavt.
- Hvis leveringsplikten anses oppfylt ved levering av mobilt bredbånd, mener Forbrukerrådet at det må settes krav til romslige størrelser på datapakkene.
- (Entydig identifisering) Forbrukerrådet støtter at identifikasjonskontrollen strammes inn for å unngå mobilkapring ved at andre oppretter SIM-kort og mobilavtaler i falskt navn. Strengere legitimasjonskrav bør ikke føre til mer kompliserte avtaleinngåelser for forbrukerne. Kontrollen bør gjennomføres av systemer som forbrukerne er kjent med fra før, for eksempel gjennom NAV og Altinn. Utover dette har ikke Forbrukerrådet andre innspill på forslaget om entydig identifisering.

Innføring av leveringsplikt for bredbånd

EUs nye ekomregelverk¹ pålegger medlemsstatene å sørge for at alle skal ha rimelig bredbåndstilgang med tilstrekkelig hastighet. Hastighetskravet skal være høyt nok til at alle skal kunne bruke et fastsatt minimumssett av tjenester.

Minimumssettet av tjenester inkluderer tilgang til digitale aviser, mulighet for å søke jobb, gjennomføring av videosamtaler, benytte offentlige tjenester, sende e-post og lignende.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>



Departementet har bedt om innspill til foreslått minimumshastighet på 10 eller 20 Mbit/s nedstrøms og 2 eller 5 Mbit/s oppstrøms.

Mangelfull dekning i distriktene gir digitale A- og B-lag

Nkoms dekningsrapport for 2019² viser at det er store forskjeller mellom by og land. 98 prosent i tettbygde strøk har tilgang på høyhastighetsbredbånd, mens bare 59 prosent i områder med spredt bosetting har samme tilbud.

Den markedsbaserte tilnærmingen for utbygging gjør at bransjen investerer i tettbygde strøk. Det oppstår derfor et geografisk skille mellom de som har tilgang på bredbånd med høy hastighet og de som ikke har det. Det blir mindre attraktivt å bosette seg i områder med tilbud om lavere hastigheter, og det oppstår derfor digitale A- og B-lag.

En leveringsplikt på bredbånd med høyere hastigheter enn 10 og 20 Mbit/s vil kunne redusere de geografiske skillene på hastighet som har oppstått.

Forbrukerrådet vil også minne om at direktivet fra EU pålegger statene å ta hensyn til at minimumshastigheten bør reflektere hastigheten som flertallet nyter godt av.

Målsetting om 100 Mbit/s til alle husholdninger

I 2016 ga EU-kommisjonen ut policydokumentet "Connectivity for a Competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society"³. Der har kommisjonen en målsetting om at alle husholdninger skal ha tilgang på internett med 100 Mbit/s innen 2025. Kommisjonen begrunner dette i at internettilkoblede produkter gjør at forbrukere, offentlige virksomheter og privat næringslivs krav til raskere internett er økende. Mye grunnet økt bruk av velferdsteknologi og skybasert lagring, men også e-læring i utdanningen. Forbrukernes vaner knyttet til video- og TV-strømming vil også kreve økt hastighet. Når flere produkter er tilkoblet det trådløse nettverket vil brukeropplevelsen for de med lavere hastigheter bli dårlig.

Selv om 10 eller 20 Mbit/s nedstrøms og 2 eller 5 oppstrøms vil kunne oppfylle minimumskravene i dag, er det ikke sikkert det vil være tilfellet om kort tid. I likhet med EU har Norge en overordnet målsetting om at alle skal ha tilbud om bredbånd på 100 Mbit/s. EU ønsker å nå denne målsettingen innen 2025, mens Norge ikke har satt en tidsfrist.

²<https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/attachment/43103?ts=16d6cddb4e1>

³<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/improving-connectivity-and-access>



Utfordringer knyttet til konkurransevidning og statsstøtte

Leveringsplikten bør ikke rokke ved beløpet som bevilges til bredbåndsstøtte i distriktene. Det er fortsatt behov for utbygging av fiber i områder der kobbernettet skal saneres. Bredbåndsstøtten har vært vellykket og utløste utbygging for nesten 1 milliard kroner i 2019⁴. Regjeringen bør heller øke beløpet som i dag er på 250 millioner kroner, og samtidig bevilge penger til oppfølging av leveringsplikten.

I høringsnotatet argumenter departementet med at en leveringsplikt som gir 30 Mbit/s hastighet eller mer vil kunne virke konkurransevidende, og viser til artikkel 86 (2) i EEC⁵. Forbrukerrådet har ved flere anledninger påpekt at konkurransen i bredbåndsmarkedet er lav, spesielt på høyere hastigheter⁶. Vi opplever at Regjeringen ved digitaliseringsminister Nikolai Astrup deler vår oppfatning, og ser frem til at arbeidet med ny stortingsmelding om mobil, bredbånd og telemarkedet settes i gang⁷.

Utfordringene knyttet til konkurranse er helt klart en reell utfordring i bredbåndsmarkedet, men Forbrukerrådets vurdering er at en leveringsplikt ikke vil bli konkurransevidende. Årsaken er at leveringsplikten er ment å tilby rimelig tilgang til bredbånd med tilstrekkelig hastighet i områder hvor det ikke er lønnsomt. En uheldig konsekvens som kan oppstå ved innføring av leveringsplikt på bredbånd er at utvelgelsesprosessen kan favorisere dominerende aktører i markedet. Forbrukerrådet har tillit til at Nkom vil ta slike hensyn, og vi har tillit til at departementet raskt går inn i og endrer eventuelle tildelingskriterier om nødvendig.

Departementet antyder at en leveringsplikt med minimumshastighet på 30 Mbit/s kommer i konflikt med den offentlige støtteordningen for bredbånd i distriktene. Støtteordning skal fra 2020 administreres fra fylkeskommunene som får utdelt en statlig tilskuddsramme basert på fordelingsnøkler som fastsettes av KMD⁸.

⁴ <https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/statlige-midler-gir-over-19.000-husstander-nytt-eller-forbedret-bredb%c3%a5nd>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>

⁶ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/mye-ugjort-i-bredbands-norge/>

⁷ <https://e24.no/teknologi/i/EWXKmG/regjeringen-vil-skjerpe-fiberkonkurransen-mange-har-ikke-mer-enn-en-leverandoer-aa-velge>

⁸ <https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/statlige-midler-gir-over-19.000-husstander-nytt-eller-forbedret-bredb%c3%a5nd>



Med en statlig tilskuddsramme ligger det en klar forventning om at pengene brukes til å bygge infrastruktur som gir innbyggerne høyhastighetsbredbånd. Dette er i tråd med regjeringens gjeldende målsetting i bredbåndspolitikken om at alle på sikt skal få tilbud om høyhastighetsbredbånd. Forbrukerrådet er derfor usikker på om en leveringsplikt med minimumshastighet opp mot 30 eller 50 Mbit/s vil være i konflikt med støtteordningen, men oppfordrer departementet til å utrede dette grundigere.

Kobbersanering - nød- og krisesituasjoner

Forbrukerrådet mener at departementet bør vurdere om flere kriterier enn hastighet bør inngå i leveringsplikten. Hvis hastighet på nettet er det eneste kriteriet for oppfyllelse av leveringsplikten, står man i fare for at forbrukerne gis nett med dårlig kvalitet. Mobilt bredbånd og satellitt kan i enkelte områder være spesielt utsatt for vær og vind og utgjør derfor en større sikkerhetsrisiko. For forbrukerne som blir berørt av kobbersanering, er det også viktig at deres internetttilgang erstattes med et robust alternativ.

Finansiering av leveringsplikten

EECC understreker at sluttbrukerne skal ha rimelig tilgang til bredbånd. Forbrukerrådet har ikke konkrete innspill til hvilke finansieringsordninger som bør ligge til grunn, men vil understreke at EECC gir rett til rimelig tilgang for forbrukerne. For at rettigheten skal være reell må etableringskostnaden for tilgang settes lavt. I tillegg mener vi det bør være tilbyderens oppgave å be om dekning for kostnader, slik som i Finland og Storbritannia. Dette er også gjeldende rett for andre leveringspliktige tjenester enn bredbånd i Norge i dag. Det er tilbyderne som er best egnet til å håndtere slike søknader, og det er viktig at tilkoblingsprosessen ikke blir byrdefull for forbrukerne.

Normalt leveringsområde

EECC gir adgang til å begrense leveringspliktens omfang til hva som kan regnes som en rimelig anmodning fra sluttbrukeren. Vurderingen gjøres enten ved en konkret helhetsvurdering av etableringskostnader veid mot private og allmenne interesser, eller ved å forskriftsfeste hva en rimelig anmodning innebærer. Forbrukerrådet mener hva som er innenfor normalt leveringsområde bør avgjøres skjønnsmessig fra tilfelle til tilfelle.

Forbrukerrådet mener terskelen for at en anmodning om rimelig tilgang til bredbånd ikke skal regnes som rimelig, bør være høy. I tillegg mener vi det ikke bør stilles krav til boligtetthet eller antall boliger på stedet. Slike krav vil øke



skillet mellom land og by. Norges terreng gjør at det ofte kan bli snakk om høye etableringskostnader for bredbånd, og settes terskelen for å avslå en anmodning for lavt, mister leveringsplikten preget av en rettighet for forbrukerne.

Likevel støtter vi at det settes visse begrensninger, slik at ikke nødvendigvis alle husstander får tilgang til bredbånd gjennom leveringsplikten med full dekning av de økonomiske kostnadene.

Andre innspill

Mislighold

Departementet har ikke bedt om innspill om konsekvensen av mislighold fra sluttbrukers side nå som bredbånd blir en rettighet. Når dette lovfestes, mener Forbrukerrådet at det bør fastsettes en høy terskel for stenging av bredbåndsavtaler. Det vises i den forbindelse til særreguleringen som er gjort i Forbrukerkjøpsloven § 48a av avtaler om overføring av elektrisk energi, der det i tillegg til vesentlig kontraktsbrudd kreves at nærmere bestemte vilkår ikke er oppfylt for at stenging kan skje.

Datapakker

Dersom leveringsplikten anses oppfylt ved levering av mobilt bredbånd, mener Forbrukerrådet at det må settes krav til størrelsen på datapakkene. Pakkene må være store nok og rimelige nok til at forbrukerne kan bruke internett som vanlig uten å måtte tenke på å kjøpe dyre tilleggs pakker.

Kompensasjon for ikke levert tjeneste

Hvis bredbånd skal bli en leveringspliktig tjeneste bør departementet utrede om husholdningene bør kompenseres ved nedetid av tjenesten. Strøm, som også er en leveringspliktig tjeneste, har en kompensasjonsordning der kundene har rett på erstatning ved nedetid over en lengre periode.



Oslo, 3. desember 2019

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket (s.)
Direktør Forbrukerrådet

Finn Lützow-Holm Myrstad (s.)
Fagdirektør digitale tjenester og strøm