

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112, Dep
0032 OSLO

Oslo, 15. oktober 2021

Deres ref.
Vår ref. 11131-14541/LG

Ny ekomlov - høringsinnspill

Innledning

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høring av forslag til ny ekomlov. Høringsfristen er 15.10.2021.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) er interesseorganisasjonen for 41 boligbyggelag. Disse har 1.135.000 medlemmer og forvalter om lag 570.000 boliger i over 14.700 boligselskap over hele landet. Boligbyggelagene bidro til bygging av cirka 4 000 boliger i 2020.

Generelt om bredbåndsmarkedet

Som representanten for boligbyggelagene, og deres drøyt 1,1 millioner medlemmer, er NBBL opptatt av at alle forbrukere skal ha tilgang til et stabilt og raskt bredbånd til en overkommelig pris til boligen sin. Dette er viktig fordi boligens digitale motorvei spiller en stadig mer sentral rolle for jobb, shopping, offentlige tjenester, sosial kontakt og underholdning. I tillegg til et godt bredbåndstilbud, er NBBL også opptatt av at bredbåndsavtalene er balanserte.

Mange forbrukere og boligselskaper opplever i dag at disse målsetningene ikke blir oppfylt. Dette inntrykket forsterkes av rapporten «Assessment of Norwegian fixed broadband pricing in a Nordic context» av februar i år. Rapporten er skrevet av Tefficient på oppdrag fra KMD. Her fremgår det at norske forbrukere betaler mer for bredbånd, har lenger bindingstid og har mer begrensninger i kapasiteten enn forbrukere i Sverige, Finland og Danmark. Det prismessige bildet blir noe annerledes om man inkluderer etableringskostnader. Noe av grunnen til dette kan være at det i Norge først og fremst konkurreres om å etablere et kundeforhold. Når kundeforholdet først er etablert har ikke leverandørene de samme incentivene til å holde prisene nede.

For å nå målet om overkommelig priset bredbånd med god kvalitet og balanserte vilkår, må flere forutsetninger være oppfylt. For det første er det viktig at boligselskapene og andre huseiere eier infrastrukturen på egen eiendom, det vil si fiberkabler og annet utstyr som er nødvendig for å levere bredbåndstjenester. Så vidt NBBL kjenner til er denne forutsetningen i stor grad oppfylt i dag.

For det andre må boligselskapenes infrastruktur kunne brukes av ulike leverandører uten særlige tekniske problemer. Ifølge våre medlemmer kan det være tekniske utfordringer knyttet til det å bytte leverandør.

For det tredje så må flere aktører kunne levere bredbånd frem til boligselskapenes infrastruktur. Dette er kanskje den største utfordringen i dag. Det er kostnadskrevende å grave kabler frem til boligselskapene. Med unntak av Telenor er det i dag ingen bredbåndsløseleverandører som plikter å dele infrastrukturen sin frem til boligselskapet. Ifølge Stortingsmelding 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur så er det bare 44 prosent som kan velge mellom flere bredbåndstilbydere. De resterende 56 prosentene har én eller ingen tilbyder å forholde seg til. Bredbåndsutbyggingsloven som trådte i kraft 2020 skulle gjøre det enklere for flere aktører å levere bredbånd til ett og samme boligselskap, synes ikke å ha hatt særlig innvirkning på konkurransesituasjonen.

For det fjerde må forbrukerne vite at det faktisk finnes alternative tilbydere med bedre tilbud. Det hjelper lite med et bredt utvalg dersom det er vanskelig å finne dette utvalget. I dag er det utfordrende både for enkeltforbrukere og boligselskap å finne ut av hvem som potensielt kan levere bredbånd i nabolaget og til hvilken pris.

For det femte må det ikke være lange bindingstider i bredbåndsavtalene. Også her er det utfordringer i dagens bredbåndsmarked der det til dels opereres med svært lange bindingstider.

En viktig motvekt mot bredbåndsløseleverandørenes sterke markedsstilling er forbrukernes innkjøpsmakt. Denne innkjøpsmakten må samordnes og organiseres for å være sterk. Kollektivavtalene mellom større boligselskaper og bredbåndsløseleverandører er derfor et svært viktig bidrag til at prisene ikke er enda høyere og vilkårene enda mer ubalanserte.

Noen mener at nyere former for levering av bredbånd vil kunne avhjelpe mange av problemene i bredbåndsmarkedet. Det siktes her til hurtig nettilgang over 4G og 5G gjennom en antenne på husveggen – såkalt fast trådløst bredbånd.

NBBL er skeptiske til at dette produktet vil avhjelpe dagens utfordringer i det norske bredbåndsmarkedet. Dette alternativet er svært dyrt og tre av de fire aktørene med 5G-konsesjon er de største leverandørene av kablet bredbånd. Det kan også stilles spørsmål ved om kapasiteten er tilstrekkelig dersom hele nabolaget bruker 5G til sin internettbruk.

Generelt om høringen

Overordnet støtter NBBL forslagene i høringen. Det foreslås tiltak og lovendringer som legger til rette for mer informasjon om alternative leverandører til forbrukere, større konkurranse i bredbåndskabelen og kortere bindingstider.

Forslagene er imidlertid ikke tilstrekkelige til å løse dagens utfordringer. Det bør klargjøres at boligselskaper har ufravikelige forbrukerrettigheter. Forslaget synes å gi boligselskaper dårligere beskyttelse enn etter gjeldende rett. Videre så bør de nye bestemmelsene følges opp gjennom et mer aktivt tilsyn og det bør vurderes ytterligere tiltak for å styrke konkurransen i bredbåndskabelen.

Særskilte kommentarer

Symmetrisk tilgangsforskrift

Etter forslaget til ny ekomlov § 10-3 skal NKOM kunne pålegge blant annet eiere av bredbåndskabler å gi tilgang til andre bredbåndsløseleverandører. Forutsetningen er at duplisering av infrastruktur er økonomisk ineffektiv.

Slik vi forstår forslaget gjelder bestemmelsen først og fremst infrastruktur som boligselskapene eier. Som Menon påpeker i sin rapport så vil det sjelden være aktuelt å ilegge en tilgangsforskrift i disse tilfellene iom at det er i boligselskapenes egeninteresse å gi tilgang til den aktøren som har det beste og billigste bredbåndstilbudet.

I bestemmelsens andre ledd åpnes det derimot for å pålegge tilgangsforspliktelser lenger inn i nettet – det vil si i den delen som eies/disponeres eksklusivt av én bredbåndsleverandør. Her stilles det imidlertid vesentlig strengere krav for å ilegge tilgangsforspliktelser. Det kan bare gjøres i særskilte tilfeller der vanskeligheter ved å duplisere infrastruktur er omfattende, og konkurransen er vesentlig begrenset.

I Norge er det mange steder der det er begrenset konkurranse om levering av bredbånd. Det vises i den forbindelse igjen til stortingsmeldingen som slår fast at et flertall av befolkningen ikke har flere bredbåndsleverandører de kan velge mellom. NKOM har slått fast at Telenor har en sterk markedsposisjon på levering av bredbånd over fiber til sluttbrukere og derfor må gi konkurrenter tilgang til fiberkablene sine.¹ Det er ingen andre aktører som er pålagt lignende forpliktelser, selv om de kan være eneste tilbyder av denne typen tjenester i et begrenset geografisk område.

NBBL er positive til at aktører som ikke anses å ha en sterk markedsposisjon også kan ilegges tilgangsforspliktelser. Vi er imidlertid usikre på i hvilken grad NKOM kommer til å benytte denne hjemmelen til å løse noen av de problemene som er skissert innledningsvis. Til dette synes lovteksten å altfor strenge krav til å ilegge eier av bredbåndskabelen en tilgangsforspliktelse. I tillegg så har NKOM tidligere vært tilbakeholdne med å gripe inn i markedet for bredbånd til forbrukere.

I og med at lovteksten, slik vi forstår det, gjennomfører fullharmonisert regelverk så er det få muligheter til å gjøre justeringer i lovteksten. Vi vil imidlertid oppfordre NKOM til å bruke denne nye hjemmelen i et mer aktivt og offensivt tilsyn på bredbåndsområdet.

Forbrukerrettigheter

Forbrukerbegrepet

I lovforslagets §§ 4-4 (2), 4-5 (1) annet pkt, 4-6 (2), 4-8 (1) annet pkt. 4-9 (2) annet pkt., 4-12 (1) annet pkt. foreslås det at mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner skal anses som forbrukere, og få de samme rettighetene som forbrukere, med mindre de uttrykkelig samtykker til å fravike de enkelte rettighetene. Dette til forskjell fra øvrige forbrukere der det ikke kan avtales unntak fra disse rettighetene.

I henhold til regnskapsloven anses borettslag som foretak, jf. § 1-2 tredje ledd, og i lovforslagets § 1-5 nr. 27 fremgår det at begrepet «forbruker» i utgangspunktet kun omfatter fysiske personer. I merknaden til § 4-6 fremgår det at forbrukerbegrepet også omfatter «borettslag og lignende grupperinger som av flere enkeltstående forbrukere som fremstår som en gruppe». Selv om merknaden gjør det noe uklart, tilsier dette at borettslag og sameier skal anses som forbrukere, men at det kan avtales unntak fra forbrukerrettighetene.

Slik NBBL forstår det, innebærer dette en vesentlig svekkelse av mindre borettslags og sameiers rettsstilling. Etter gjeldende rett vil disse ha ufravelige forbrukerrettigheter etter ekomloven.

Borettslag og sameier styres av privatpersoner med varierende kompetanse og erfaring. I forhandlinger om ekomtjenester møter styrene svært profesjonelle og faglig kompetente ekomtilbydere. Både vår erfaring og Tefficient sin rapport viser at dette har gitt seg utslag i ubalanserte avtalevilkår. Nettopp ubalansen mellom ekomtilbydere og borettslag var hovedgrunnen til at lovgiver i markedsføringsloven § 22 falt ned på at Forbrukertilsynet skal kunne gripe inn mot «vilkår overfor sammenslutninger som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet, forutsatt at avtalen skal tjene medlemmenes personlige formål», jf. Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) punkt 12.2.

¹ Se <https://www.nkom.no/aktuelt/nkom-palegger-telenor-nye-krav-til-tilgang-i-fibernet>

NBBL foreslår derfor at det klargjøres lovteksten og forarbeidene at forbrukerrettighetene i ekomloven er ufravikelige i avtaler mellom ekomtilbydere og sammenslutninger av forbrukere som ikke driver hovedsakelig næringsvirksomhet, som borettslag og sameier.

Bindingstid

Etter lovforslagets § 4-6 kan det i utgangspunktet ikke avtales lenger bindingstid enn 12 måneder. I særlige tilfeller kan denne utvides til 24 måneder. NBBL støtter forslaget. I merknaden til bestemmelsen nevnes det som eksempel på særlige tilfeller at borettslag kan ønske en lenger avtale enn 12 måneder mot gode avtalevilkår. Etter NBBLs vurdering er det liten grunn til å åpne for lengre bindingstider i borettslagsavtaler enn avtaler med enkeltforbrukere. Bindingstider svekker konkurransen og er generelt sett uheldig. En bindingstid på 24 måneder bør derfor, på samme måte som for enkeltforbrukere, reserveres til de tilfellene der tilbyder gjør ikke uvesentlige investeringer i infrastruktur eller utstyr, eller der den lange bindingstiden er en forutsetning for at et kommersielt tilbud skal være tilgjengelig. Det bør ikke tillates bindingstider på 24 måneder bare fordi bredbåndsselskapet gir borettslaget et avslag i prisen.

For mange borettslag og sameier kan nettilkobling være svært kostnadskrevende og fra boligselskapene side kan det være ønskelig med en lengre nedbetalingsperiode enn 24 måneder. Dette behovet ivaretas av forslagets § 4-6 tredje ledd der det åpnes for at borettslag og ekomtilbydere kan inngå separate avdragsavtaler for nettilkobling som varer lengre.

Øvrige forbrukerrettigheter

Også øvrige forbrukerrettigheter som følger av forslaget til ny ekomlov er svært viktig for borettslag og bør ikke kunne fravikes i avtaler mellom borettslag og ekomtilbydere. Dette inkluderer blant annet retten til å bytte tilbyder og de nærmere reglene rundt dette, jf. § 4-14, og reglene om opplysningskrav før avtaletilbud, jf. § 4-4.

Prissammenligningstjeneste

Etter forslagets § 4-10 skal NKOM sikre sluttbrukere tilgang til prissammenligningstjenester for bredbånd. I dag er det ikke alltid like lett for forbrukere og boligselskaper å finne alternative tilbydere av bredbånd. Det er for så vidt opprettet en nettressurs (ekomportalen) som skal gi allmennheten informasjon om infrastruktur i boligområder, men her er det foreløpig svært lite informasjon. Å gjøre denne informasjonen mer tilgjengelig samt koble den til prisinformasjon, slik vi forstår departementets forslag, er et svært viktig tiltak for å øke konkurransen i bredbåndsmarkedet. NBBL støtter derfor forslaget.

Med vennlig hilsen
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA

Bård Folke Fredriksen
adm. dir.