

MOTTATT

27 SEP 2010

**Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep****0030 OSLO****Deres ref.****Vår ref.****Sak nr:** 10/1694-2**Saksbehandler:** Charlotte Tvedt**Dir.tlf:** 45 21 22 78**Dato:**

23.09.2010

Utkast til endringer i ekomlov, ekomforskrift og nummerforskrift - Høringsuttalelse

1. Innledning

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 23. juni 2010 som gjelder forslag til endringer i ekomloven, ekomforskriften og nummerforskriften.

Jeg synes det er bra at det skjer en gjennomgang av ekomregelverket nå, og det er en god anledning til å få oppdatert og forbedret de eksisterende reglene. Endringene som foreslås av Samferdselsdepartementet berører i mange tilfelle mitt tilsynsområde – som sikkert kjent fører jeg tilsyn med at næringsdrivendes handelspraksis, markedsføring og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven (mfl.) - og jeg har derfor flere merknader til de ulike forslagene fra departementet. For meg er det særlig viktig at de endringene som foreslås, både styrker forbrukervernet og fremmer teknologisk utvikling. Jeg støtter derfor departementets ønske om å tilstrebe mest mulig teknologinøytrale regler.

Fra mitt arbeid har jeg god kjennskap til mange av de problemene forbrukere møter i hverdagen, og av denne grunn vil jeg gi spesiell oppmerksomhet til enkelte problemstillinger som tas opp i høringsnotatet. Det er etter mitt syn viktig at regelverket beskytter også grupper som har behov for ekstra beskyttelse, som for eksempel barn og unge. Av denne grunn vil jeg gi spesiell oppmerksomhet til problemstillingene som er knyttet til fellesfakturerte tjenester. Avslutningsvis gjør jeg departementet oppmerksom på andre tema som etter mitt syn også bør vurderes i denne revisjonsrunden, men som ikke er nevnt i høringsnotatet. Jeg håper at departementet tar seg tid til å vurdere mine innspill.

Før jeg går videre, vil jeg bemerke at endringene som foreslås er omfattende og til dels av stor betydning for både tilbydere og sluttbrukere. Etter min vurdering er det ved enkelte anledninger vanskelig å se rekkevidden av enkelte av bestemmelsene, og jeg vil derfor anmode Samferdselsdepartementet om å innta flere konkrete eksempler og presiseringer i forarbeidene til revidert lov på hvilke typer tjenester som omfattes av loven og hva som faller innunder de ulike enkeltbestemmelsene. Jeg har presisert hvilke bestemmelser dette gjelder under kommentarene til de enkelte merknadene.

2. Kommentarer til punktene i høringsnotatet

Punkt 2.4 Samlokalisering

Departementet foreslår å styrke myndighetenes adgang til å pålegge samlokalisering i vid forstand.

Jeg er enig med departementet i at samlokalisering er viktig for å fremme investeringer i ny infrastruktur, innovasjon og bærekraftig konkurranse, og at det derfor anses hensiktsmessig å styrke adgangen til å pålegge samlokalisering i vid forstand.

I det kabelbaserte telemarkedet oppstår det flere og flere lokale monopoler rundt om i landet. Dette skyldes særlig de høye investeringskostnadene for de nye fibernettene, som stanser videre utbygging i et område så snart den første kabelen er lagt. Det er med andre ord få eller ingen såkalte "second movers" i dette markedet, som kan presse den dominerende tjenestetilbyderen på pris og kvalitet, jf. WIKs rapport "The Economics of Next Generation Access"¹ utarbeidet for EU Kommisjonen.

Jeg får også mange henvendelser fra forbrukere som bor i borettslag, boligsameier eller på andre måter er bundet til en kollektivavtale på ekomtjenester. Henvendelsene går blant annet ut på at forbrukerne ønsker andre TV-kanaler eller andre tjenester som den aktøren de er tilknyttet ikke kan levere. Problemstillingen er særlig aktuell for innvandrere som ønsker å følge med på nyhetssendinger osv. fra hjemlandet. Disse må ofte betale for en kollektivavtale som borettslaget har inngått for ekomtjenester over husleien, samtidig som de må betale for et eget privat parabolanlegg for å kunne se de kanalene de egentlig ønsker å se.

Jeg er derfor positiv til at mulighetene for å pålegge aktørene samlokalisering og deling av kabler foreslås utvidet, slik at andre aktører kan komme inn på markeder hvor forbrukerne pr. i dag kun har tilgang til en tilbyder av ekomtjenester. Etter mitt syn er det å gi forbrukerne tilgang til flere tilbydere av ekomtjenester den beste og enkleste måten å sikre ekomtjenester av en god kvalitet til en fornuftig pris.

Utfordringen med å gi forbrukerne tilgang til flere tilbydere er løst på forskjellige måter i sammenlignbare land. I Sveits legger det tidligere hel-statseide Swisscom 4 fiberkabler til hver husstand de bygger nett til, slik at andre aktører kan leie kapasitet i deres nett og konkurrere på innhold. I Sverige har det svenske Post- og teletilsynet pålagt Telia å åpne deres fibernett for andre aktører.

Da det svenske Post- og teletilsynet la ut sin pressemelding om åpning av Telias fibernett², kom de med følgende begrunnelse:

"Sverige behöver stora investeringar i moderna bredbandsnät för vi ska uppnå målen i regeringens bredbandsstrategi. Våra regler för bredbandsmarknaden skapar trygghet för alla aktörer som vill investera, såväl Telia Sonera som andra. Detta är en nyckelfråga för att svenska konsumenter ska ha bra bredbandstjänster och många operatörer att välja mellan även i framtiden, säger Göran Marby, generaldirektör på Post- og teletilsynet."

¹ http://www.ectaportal.com/en/upload/ECTA%20NGA_Executive_Summary_masterfile_2008_09_16.pdf

² <http://www.pts.se/sv/Nyheter/Pressmeddelanden/2010/Post-og-teletilsynetS-beslut-om-bredbandskonkurrens-ska-sakra-konsumenternas-valmojligheter/>

Jeg har lenge ønsket en mer aktiv regulering av telemarkedet i Norge, blant annet ved hyppigere bruk av hjemlene til å pålegge aktørene samlokalisering og deling av kabler. Dette vil etter mitt syn gi forbrukerne større utvalg og bedre kvalitet på de tjenestene de kjøper.

For å oppfylle rammedirektivets formål om enklere og raskere regulering, mener jeg direktivets artikkel 12.3 bør gjennomføres i ekomloven § 4-4 andre ledd slik den er foreslått. Bruk av skjønn ved fastsettelse av kompensasjon for samlokalisering etter ekomloven § 12-3, kan føre til uønsket trenering av vedtak fra aktørenes side.

Punkt 3.1 Tilgang til bredbånd

Departementet foreslår at det ikke skal gjøres noen endringer i ekomloven og forskriften om bredbånd og internetttilgang.

Jeg forstår departementets kommentarer slik at det antas at bredbåndstilbudet til norske forbrukere antas å være godt nok, ettersom 99,9 % har tilgang på bredbånd, 70 % har koblet seg til bredbånd og at de langt fleste kan bestille raskere bredbåndshastigheter hvis de ønsker det. Departementet har videre lagt til grunn at gjeldende lov og forskrift gir tilstrekkelig rettsgrunnlag til at avtalen om leveringspliktige tjenester eventuelt kan endres på et senere tidspunkt.

Etter hva jeg forstår er dekningsgraden på 99,9 % basert på minimum 640 kbit/s nedstrøms og 128 kbit/s oppstrøms kapasitet. I vurderingen av hvilket minimumstilbud som bør fastsettes, vil det etter min mening være naturlig å legge til grunn en høyere kapasitet for hva som anses som bredbånd. I rapporten "Bredbånd 2.0 - Status og utvikling mot 2015"³ er det foretatt beregninger som viser dekningsgraden ved høyere kapasiteter, bl.a. 4 Mbit/s nedstrøm og 0,5 Mbit/s oppstrøm.

Bredbånd er en svært viktig tjeneste i dagens samfunn, og i mine øyne er det mer naturlig og fremtidsrettet å definere bredbånd med en høyere hastighet enn det som gjøres i dag. I EUs digitale agenda for Europa er det fastslått at målet er at alle europeere innen 2013 har tilgang på mye høyere internett hastighet enn 30 Mbit/s, og at halvparten av EU-borgerne skal ha en oppkoblet hastighet på 100 Mbit/s innen 2020.⁴ Jeg mener det er naturlig at departementet ser hen til dette målet. Norge ligger forholdsvis langt fremme i den teknologiske utviklingen, sammenlignet med mange EU-land, og etter mitt syn bør være en klar målsetning at vi ligger i teten også innenfor bredbåndsdekning og hastighet.

Det vil dermed være naturlig å heve nivået på minimumstilbud på bredbånd etter hvert som ulike tjenester krever større kapasitet. Jeg er av det syn at forbrukernes behov i nær fremtid kan aktualisere en leveringsplikt på bredbånd med større hastighet til faste husstander for tilbydere med leveringsplikt.

Jeg er derfor enig med Forbrukerrådet i at en mer realistisk målestokk for den kapasitet som vil være nødvendig i nær fremtid, bør være noe tilsvarende den finske regjeringens lovfestede løfte om 1 Mbit/s bredbåndskapasitet til alle per 1. juli i år, og ytterligere løfte om 100 Mbit/s innen 2015.

³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/bredband-20.html?id=570961

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/index_en.htm punkt 2.4

Punkt 3.2 Bindingstid ved inngåelse av avtaler

Som departementet nevner i høringsnotatet har jeg lagt ned betydelige ressurser for å sikre at næringsdrivende, herunder tilbydere, ikke benytter vilkår om bindingstid hvor lengden på bindingstiden overstiger 12 måneder. Selv om jeg i stor grad oppfordrer næringsdrivende til ikke å benytte bindingstid, er jeg er fornøyd med at departementet nå lovfester en maksimum lengde på 12 måneder. Som departementet er kjent med, er jeg av det syn at direktivteksten ikke er til hinder for lovfesting av en slik regel.

Etter mitt syn er det likevel ikke nødvendigvis akseptabelt at vilkår om bindingstid benyttes på alle avtaler mellom næringsdrivende og forbrukere. Min begrunnelse er som følger:

Det er svært mange tilbydere av ekomtjenester, spesielt innenfor internettaksess og telefoni. Konkurransen i disse markedene fremstår som hard, og for internettaksess vil mange forbrukere i realiteten oppleve begrenset valgfrihet på grunn at det kun er én tilgjengelig tilbyder eller sprengt kapasitet. Innenfor telemarkedet er realiteten at de største tilbydere, Telenor og NetCom, har stabilt høye markedsandeler til tross for at de ikke er prisledende. Forklaringen er for det første de kompliserte prisstrukturene med mange ulike prislelementer (sms, oppstartsavgift, mms, datatrafikk, spesialnummer etc.) og tilleggstjenester (fri familie, trådløs familie, fri venner, mobil familie, mobil surf for å nevne noen). Strukturene og begrenset valgfrihet i mobilbutikken⁵ gjør at forbrukere synes det er vanskelig å sammenligne tilbud. Dette kan igjen få den konsekvens at forbrukerne unnlater å bytte til rimeligere tilbud i markedet.

De største teletilbydere er flinke til å bruke effektive virkemidler for å holde på kundene. Et av virkemidlene som benyttes er bruk av vilkår om bindingstid, gjerne i forbindelse med kjøp av subsidiert mobiltelefon. Under bindingstiden er forbrukeren avskåret fra å benytte andre, gode tilbud i markedet med mindre han/hun betaler et avbruddsgebyr for å komme ut av avtalen. Det er en kjensgjerning at det viktigste virkemiddelet i kampen om kunder i mobilbransjen er salg av subsidierte telefoner, og hele 70 prosent av alle bytter av mobiltilbyder skjer i forbindelse med kjøp av ny mobiltelefon som er subsidiert av en mobiltilbyder. Dessuten selges 40 % av alle subsidierte telefoner til egne kunder.⁶ Når vi også vet at de billigste abonnementene ikke selges sammen med mobiltelefoner⁷, blir salg av subsidierte telefoner derfor et veldig viktig virkemiddel for å holde på kundene.

Jeg har også sett at økonomiske ytelser som for eksempel rabatter, 3 måneder uten månedsavgift, inkludert forbruk, eller lignende rabatter kombineres med bruk av bindingstid, og denne typen virkemidler bidrar til at det blir enda vanskeligere for forbrukerne å sammenligne tilbudene i ekomarkedet. Slike ytelser har igjen en stor konsekvens for konkurransen i bransjen, ettersom det først og fremst er de tilbydere som eier sitt eget nett og som har størst finansielle muskler som vil kunne gi denne typen tilbud til sine kunder.

Rapportene som er nevnt overfor viser etter min mening at bindingstid undergraver mobiliteten i markedet.

⁵ http://www.sifo.no/page/Nyheter/Forsiden_nyheter/10178/77119.html

⁶ Se Teleplans rapport "Kampen om mobilkunden" 2008, s. 61.

⁷ Se SIFOs rapport "Bundet til mobilmasten" 2010, s. 75

For at bindingstid skal aksepteres, er det min vurdering at forbrukeren må gis en fordel som kompenserer for den ulempen bindingstiden representerer. Slike fordeler må etter mitt syn bestå i en subsidiering av hardware eller reelle etableringskostnader. I slike situasjoner har den næringsdrivende et legitimt behov for vilkår om bindingstid, samtidig som forbrukeren ved avtaleinngåelsen har blitt gitt en fordel som kompenserer for den ulempen bindingstiden representerer. Innen mobiltjenester har dette typisk vært hvis den næringsdrivende ved avtaleinngåelsen har subsidiert prisen på en mobiltelefon, og dermed har foretatt ikke ubetydelige investeringer i forbindelse med kontrakten. For internettaksess vil et typisk eksempel være fri etablering. I slike tilfelle er forbrukerens innskudd ved avtaleinngåelsen lavere enn selskapenes kostpris, samtidig som selskapet gis adgang til å sikre sine investeringer i form av en abonnementsavtale med bindingstid. Denne typen ordninger bidrar til å redusere faren for at forbrukeren for eksempel mottar en subsidiert mobiltelefon eller slipper å betale etableringskostnadene for internettaksess, for deretter å si opp avtalen kort tid etter, med tap for leverandøren. Ordningen kan dermed anses som hensiktsmessig, balansert og rimelig for begge parter i avtaleforholdet. Undersøkelser viser også at subsidiering av hardware, for eksempel håndsett til mobiltelefon, fremmer den teknologiske utviklingen.⁸

Dessuten må forbrukerens kostnader ved å avbryte bindingstiden ikke overstige subsidieringsbeløpet fra selgeren, og gebyret må nedjusteres i løpet av bindingstiden. Ellers vil avtalen etter min vurdering lett bli ansett å være ubalansert og dermed urimelig, jf. mfl. § 22.

Lavere månedspriser, fratrukk på faktura eller lavere priser på programvare el., dvs. økonomiske fordeler, bør etter mitt syn ikke anses som legitime grunner for bruk av bindingstid. Dette er ytelser som utelukkende endrer og kompliserer prisstrukturen innen salg av ekom-tjenester, og som gjør at markeder som allerede består av mange aktører, ulike prisplaner og diverse tjenester, blir enda mer komplisert og vanskelig å manøvrere i for forbrukeren. Dette favoriserer de største tilbyderne, ettersom de er de eneste som har råd til å benytte denne typen rabatter som ledd i winback- eller antichurn-aktiviteter. Aktivitetene benyttes følgelig for å beholde markedsposisjon på bekostning av nyere tilbydere som tilbyr rimeligere tjenester til forbruker.

Til nå har tilbydere av ekomtjenester langt på vei unnlatt å benytte vilkår om bindingstid i de situasjoner hvor forbrukere ikke har fått en subsidiering av hardware. Forklaringen ligger i tidligere resultater fra forhandlinger jeg har hatt med bransjen. Jeg har tidligere også fremforhandlet en bransjenorm for internettaksess med tilbydere av denne typen tjenester.⁹ Det ble under forhandlingene enighet om et vilkår som lyder;

"Blir forbrukeren gitt en fordel ved avtaleinngåelsen som kompenserer for den ulempen bindingstiden representerer for han eller henne, kan tilbyderen kreve at forbrukeren binder seg til en bestemt tidsperiode. Det foreligger en fordel dersom tilbyderen subsidierer¹⁶ forbrukeren ved avtaleinngåelsen, og subsidieringen utgjør en ikke ubetydelig investering i avtalen. Lavere månedspriser eller fratrukk på faktura gir ikke i seg selv tilbyderen rett til å ha bindingstid som et vilkår i kontrakten. Det samme gjelder "fordeler" som i realiteten kun forandrer prisstrukturen."

⁸ http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109445/Vedlegg3-Copenhagen_Economics-How_does_handset_subsidies_affect_incentives_to_innovate.pdf og SIFOs rapport "Bundet til mobilmasten" 2010 punkt 7.

⁹ http://www.forbrukerombudet.no/asset/3547/1/3547_1.pdf

16 Med subsidiering menes forskuttering av utgifter som forbrukeren ellers ville hatt i forbindelse med etableringen av avtaleforholdet.

Innholdet i dette vilkåret er i tråd med mine synspunkter. I den siste tiden har det dessverre vist seg at dette prinsippet har blitt utfordret av flere tilbydere, og særlig av Netcom.

For å forsøke å rydde noe opp i telemarkedet, valgte jeg tidligere i år å bringe Netcom sin praksis med å tilby forbrukeren prisavslag på faktura mot å akseptere en forlengelse av avtaleperioden med 12 måneder, inn for Markedsrådet.¹⁰

Netcom tilbyr forbrukere prisavslag, enten 600, 900 eller 1200 kroner, på den eller de første fakturaene som forbrukeren mottar etter å ha akseptert avtale med 12 måneders bindingstid. Tilbudet om prisavslag blir fremsatt i ulike situasjoner, men først og fremst til forbrukere som er i ferd med å forlate Netcom for å gå over til andre tilbydere av mobiltelefonitjenester, såkalte antichurn aktiviteter. Tilbudet benyttes også i win-back-tilfeller, ved nysalg og i tilfeller hvor eksisterende Netcom-kunder oppfordrer Netcom til å matche konkurrerende tilbud. Det konkrete spørsmålet i saken var om vilkåret om bindingstid som benyttes overfor kunder som gis ringetid var urimelig overfor forbrukerne, og dermed i strid med markedsføringslovens § 22.

Dessverre tapte jeg saken. Markedsrådets hovedbegrunnelse er at det ikke er "tale om en binding av forbrukeren som skaper en nevneverdig ubalanse i avtaleforholdet som overskrider terskelen som er antydnet i Høyesteretts dom i Rt. 2006 s. 1348."

Om vilkåret om bindingstid uttaler Markedsrådet følgende: *"Selv om vilkår av denne art i praksis vil kunne bidra til at prisstrukturen blir enda mindre oversiktlig, kan dette etter rådets vurdering ikke i seg selv begrunne at et slikt vilkår om bindingstid er urimelig. Markedsrådet finner her grunn til å peke på at markedet for mobiltelefonitjenester allerede fremstår som nokså uoversiktlig, med en rekke ulike tilbydere og et utall varianter av abonnementet, som ikke gjør det spesielt lett for forbrukerne å foreta sammenligninger av pris og andre vilkår."* Markedsrådet fastslår her den kjensgjerning at markedet er svært komplisert for forbruker og at vilkår av denne art kan gjøre prisstrukturen enda mindre oversiktlig.

Videre uttaler Markedsrådet at det må "være adgang for næringsdrivende, herunder tilbydere av mobiltelefonitjenester, til å gi forbrukerne mulighet til å velge avtalebinding som motytelse for fordeler som gis, forutsatt at avtalevilkårene, herunder vilkårene for avbrudd, ikke er ubalanserte og for øvrig tydelig kommunisert". Et svært viktig problem i dette markedet og en faktor Markedsrådet ikke trekker frem i sin vurdering, er dessverre at markedet er så komplisert at den kommunikasjonen som eventuelt gis forbruker, ofte ikke er god nok. Det er rett og slett så mange tilbydere, tilbud og tilleggstjenester at forbrukeren ikke skjønner eller har mulighet til å vurdere om et tilbud er godt eller dårlig. Vilkår om bindingstid er en faktor som gjør det enda vanskeligere for forbruker å treffe den riktige beslutningen.

Mitt mål med å ta opp denne saken var, som nevnt, å gjøre telefonimarkedet mer håndterlig for forbruker. Netcom-saken viser at min kompetanse til å forby ulovlige vilkår ikke alltid er tilstrekkelig til å få fjernet elementer som gjør hverdagen

¹⁰ Se Mr-sak 10/498 Forbrukerombudet – Netcom AS

vanskeligere for forbruker. Etter min mening er det derfor nødvendig med ytterligere lovregulering av når vilkår om bindingstid kan benyttes. Et godt eksempel på at regulering nytter er eksempelvis reguleringen av bonuspoeng-ordningene i flymarkedet. Først da man forbød bonuspoeng på innenlandsreiser, fikk mindre aktører tilgang til markedet. Dette førte igjen til bedre konkurranse og lavere priser på flybilletter.

Etter min vurdering er det svært uheldig både for forbruker og for konkurransesituasjonen i markedet, at næringsdrivende skal kunne binde forbrukere til å inngå avtaler som ikke er spesielt gunstige økonomisk. Det er grunn til å anta at flere tilbydere vil bruke vilkår om bindingstid overfor forbrukere, dersom det ikke nå reguleres i hvilke tilfeller bindingstid kan benyttes.

Jeg vil derfor oppfordre Samferdselsdepartementet til å innta en presisering i bestemmelsen som viser at det kun er subsidiering av hardware eller reelle etableringskostnader som kan begrunne bindingstid, slik at øvrige økonomiske fordeler i form av prisavslag, ikke kan anses som legitime grunner for bruk av bindingstid.

I forlengelsen av problemstillingen rundt bruk av bindingstid, ser jeg også problemer knyttet til bruk av oppsigelsestid. Lang oppsigelsestid må etter mitt syn også anses som en oppsigelsehindring.

I forsyningspliktsdirektivet artikkel 30 punkt 6 fastslås det at vilkår og prosedyrer for oppsigelse av en kontrakt ikke skal virke som en hindring for skifte av tjenestetilbyder.

Innen telemarkedet fungerer forbrukerens skifte mellom tilbyderne etter min vurdering rimelig greit på grunn av reglene om tilbyderportabilitet. Det er likevel viktig å presisere at oppsigelsestiden i telemarkedet under enhver omstendighet ikke kan være lenger enn porteringsreglene tillater, slik at forbrukere ikke risikerer å måtte betale dobbelt for samme type tjeneste i en periode.

Innenfor andre ekom-tjenester, fungerer ikke bytte av tilbyder like godt. Det er ikke uvanlig at det benyttes tre måneders oppsigelsestid fra den første i påfølgende måned etter at oppsigelsestid har skjedd. Frem til jeg fikk fremforhandlet en bransjenorm for internettaksess, benyttet flere av tilbyderne vilkår om 3 måneders oppsigelsestid. Dette følger antageligvis som en konsekvens av Markedsrådets vedtak i sak 07/06 mellom Forbrukerombudet og Viasat. Markedsrådet kom dessverre frem til at et Viasats vilkår om 3 måneders oppsigelse ikke var urimelig. I praksis vil et slikt vilkår kunne innebære at en forbruker som har hatt 12 måneder bindingstid og sier opp noen dager etter denne går ut, ikke får kommet ut av avtalen før det har gått nærmere 16 måneder. Det er etter min mening åpenbart at et slikt vilkår virker som en hindring for skifte av tjenestetilbyder.

Den ovennevnte bransjenormen for internettaksess, inneholder en regel om maksimalt 1 måneds oppsigelsestid. Vilåret lyder som følger; "Den gjensidige oppsigelsestiden skal ikke være lenger enn én måned etter utløpet av den måneden oppsigelsen er mottatt av tilbyderen."

Etter min mening er det en fornuftig maksimal grense for oppsigelse innenfor ekom-bransjen, og da først og fremst på de områder hvor det ikke er porteringsregler, eller der eksisterende porteringsregler ikke kommer til anvendelse fordi det ikke skjer noe bytte av tilbyder. Det faktum at tilbyderne av internettaksess har akseptert denne

fristen i forhandlingen tyder på at også bransjen synes denne fristen er rimelig. Jeg vil derfor oppfordre departementet til å regulere at tilbydere ikke kan benytte lenger oppsigelsestid enn 1 måned i avtaler med forbrukere som gjelder elektroniske kommunikasjonstjenester.

Punkt 3.4 Tiltak for funksjonshemmede sluttbrukere

Jeg noterer meg at Samferdselsdepartementet mener at USO-direktivet artikkel 7 og ny 23a er ivaretatt i Norge. Jeg har ingen konkrete kommentarer til dette synspunktet, men jeg vil presisere at rammeverket for den teknologiske utviklingen også må tilpasses funksjonshemmede forbrukere.

Punkt 4 Samtykke til kostnadssperrer for bruk av innholdstjenester over elektronisk kommunikasjon

Departementet foreslår nye regler som innebærer at sluttbruker må inngå særskilt avtale for å kunne benytte fellesfakturerte tjenester, dersom tilbyder ikke kan tilby sperring over et gitt beløp. Formålet med forslagene oppgis å være å styrke forbrukernes stilling.

Jeg er enig med departementet at det er ønskelig med endring i regelverket. De endringene som foreslås er imidlertid etter min vurdering ikke tilstrekkelige for å ivareta hensynet til forbrukeren og til å løse de utfordringene med fellesfakturerte tjenester som foreligger pr i dag.

Over en lang periode har jeg jobbet med problemstillinger knyttet til fellesfakturerte tjenester, og da særlig mobile innholdstjenester. Dette arbeidet har blant annet resultert i "Forbrukerombudets guide til smartere mobilbruk"¹¹ og Forbrukerombudets veiledning for mobile innholdstjenester¹². Veiledningens kapittel 4 er utarbeidet i samarbeid med de største teleoperatørene og fungerer som en bransjenorm på området. Til tross for at det har blitt nedlagt mye arbeid fra Forbrukerombudets side og det har blitt opprettet et eget kapittel i ekomforskriften, skaper disse tjenestene stadig store problemer for norske forbrukere.

Vi mottar jevnlig klager fra forbrukere om at de er fakturert for mobile innholdstjenester de ikke har bestilt eller at det ikke er gitt informasjon om hva det kostet å kjøpe tjenesten. I mange saker kan innholdsleverandøren ikke dokumentere at forbruker har bestilt tjenesten.

Av konkrete saker kan jeg nevne en sak jeg behandlet i 2009 der innholdsleverandøren hadde sendt ut tekstmeldinger til ca 150.000 forbrukere. Alle ble belastet for kr. 5,-. Mottakerne hadde ikke inngått noen avtale om levering av disse tekstmeldingene. Personene bak utsendelsen var ikke mulig å identifisere, og ingen ble derfor stilt til ansvar for utsendelsen av meldingene. Denne saken er et godt eksempel på at systemet svikter og at forbrukerne blir skadelidende. Den er heller ikke den eneste saken. Nå nylig mottok jeg svært mange klager på en norsk innholdsleverandør som sendte ut sms-reklame til 11370 forbrukere som ikke hadde bedt om det og krevde betaling for disse, 29 kroner per 14 dager. I denne saken forelå det ingen dokumentasjon på at det var inngått noen avtale mellom innholdsleverandøren og forbrukeren. Begge disse sakene er etter mitt syn klare brudd på mfl. § 11 som forbyr negativt salg.

¹¹ http://forbrukerombudet.gan.no/asset/3667/1/3667_1.pdf

¹² http://www.forbrukerombudet.no/asset/3160/1/3160_1.pdf

Det faktum at det er svært enkelt å sende overtakserte tekstmeldinger uten mottakerens samtykke har TV2 Hjelper deg også dokumentert i et program av 26. februar 2009. I programmet sender reporteren en tekstmelding som det kan tas betalt for til intervjuobjektet uten at vedkommende hadde samtykket.¹³ Dette må det etter min vurdering gjøres noe med. Se min merknad til § 5a-2 om hvordan forbedringer kan gjøres.

Det er en rivende utvikling innen mobilt innhold. De store tjenestetilbyderne innenfor mobiltelefoni legger stadig bedre til rette for at mobiltelefonen skal kunne benyttes som betalingsmiddel, ikke bare ved kjøp av tjenester, men også for kjøp av varer. Som departementet er kjent med har Netcom, Telenor, Tele2 og Network Norway utviklet en avtale som heter CPA Goods and Services (CPA GAS). Denne avtalen er en standardavtale som skal benyttes av selskapene overfor innholdsleverandører som ønsker å levere varer og tjenester til kunder, hvor betalingen for varen eller tjenesten skal skje over telefonregningen. Avtalen skal dekke såkalte "småpengekjøp" av kun ikke-elektroniske varer og tjenester som ikke konsumeres på mobiltelefon eller via datamaskin. Det faktum at denne avtalen allerede er utformet, viser at denne typen innhold og mobilbetaling allerede er på vei inn på markedet.

Det er svært viktig at forbrukere får nyttiggjøre seg av de teknologiske mulighetene som finnes, og bruk av mobil som betalingsmiddel oppleves for mange forbrukere som både nyttig og enkelt. Det er likevel viktig å være bevisst de mange utfordringene som bruk av mobil som betalingsmiddel utgjør; mobilen fungerer mer og mer som et bankkort, og da er det også viktig at de tilsvarende sikkerhetsmekanismene som et bankkort har, kommer på plass.

En annen viktig faktor som gjør at det er veldig viktig med klare regler på dette området, er at en forbruker som bestrider et krav, kan få telefoniabonnementet sitt stengt. På denne måten har telefonoperatørene en spesiell trussel for hånden, noe som kan føre til at mange forbrukere betaler et krav som de ikke er enige i eller som er grunnløse fordi det stammer fra svindel/misbruk. Det er dermed særdeles viktig at det foreligger et regelsett som er egnet til å forhindre at forbrukere blir lurt, og regler som gjør at operatørene ikke kan sperre forbrukerens telefon ved uenighet om krav som gjelder fellesfakturerte tjenester.

Slike tilfredsstillende sikkerhetsmekanismer har vi etter mitt syn ikke per i dag. Det er derfor behov for vesentlig å styrke lovgivningen på området. Jeg vil foreslå visse endringer i avtaleinngåelsesprosedyrene i merknaden til ekomforskriften § 5a-2 samt endringer i tilbyderens mulighet til å stenge tjenesten ved uteblitt betaling i merknadene til ekomforskriften § 1-11.

Slik som det er i dag har teleoperatørene et førstelinjeansvar for klager på fellesfakturerte tjenester, jf. ekomforskriftens § 5a-6, noe jeg mener er riktig all den tid teleoperatørene på vegne av innholdsleverandørene fakturerer sine kunder. Både en rekke kunder og enkelte mindre aktører har imidlertid tatt kontakt med meg og påpekt at klageordningen ikke fungerer som den skal. Forbrukere som tar kontakt med sin telefonoperatør for å klage på urettmessig belastning av fellesfakturert tjeneste, får beskjed om å ta kontakt med innholdsleverandøren. De får imidlertid ikke beskjed om at telefonoperatøren kan være behjelpelig dersom innholdsleverandøren ikke svarer, eller at det i utgangspunktet er dem selv som sitter med førstelinjeansvaret. De mindre

¹³ <http://www.tv2underholdning.no/hjelperdeg/slik-lurer-de-deg-2589914.html>

tilbyderne har det samme førstelinjeansvaret som sine større konkurrenter, men de påpeker at de i motsetning til de større tilbydere med CPA-avtale, ikke kan sanksjonere useriøse innholdsleverandører og stenge ned deres virksomhet for å beskytte kunder fra misbruk. Resultatet blir at forbrukerne gir opp å få tilbake urettmessig belastede beløp.

Jeg vil derfor komme med forslag til lovfesting av et prinsipp om automatisk refusjon fra operatør til forbrukere, se mine kommentarer til § 2-4 femte ledd.

Ekomforskriftens bestemmelser regulerer kun kjøp av "fellesfakturerte tjenester". Med utviklingen av CPA GAS gis forbrukeren mulighet til å kjøpe flere ytelser enn tjenester, for eksempel også varer, og benytte telefonen som betalingsmiddel. Jeg vil derfor oppfordre departementet til å benytte en annen ordlyd i ekomforskriftens kapittel 5a. Ordlyden må ta høyde for at den teknologiske utviklingen gjør det mulig å kjøpe flere ytelser enn de tradisjonelle tjenestene ved bruk av mobilabonnementet.

Punkt 6 Nummer, navn og adresser

Jeg noterer meg at forslagene til endring er ment å styrke forbrukernes rettigheter ved tilbyderportering, og jeg stiller meg positiv til endringene som foreslås. Det er svært viktig at reglene om portering blir mest mulig effektive og praktiske både for tilbyder og forbrukere. Særlig i de situasjonene hvor tilbyder ikke kan levere et fungerende tilbud eller der forbrukers tilbud har blitt avsluttet grunnet frakobling, vil det være viktig at portering skjer raskt. Samtidig er det viktig at de reglene som foreslås lar seg gjennomføre av tilbyderne. Jeg har enkelte konkrete kommentarer, og disse følger under merknadene til de enkelte bestemmelsene som er foreslått av Samferdselsdepartementet.

Punkt 8.2 Leveringsvilkår og bruksbegrensning

Departementet oppstiller forslag om endringer i enkelte bestemmelser for å bedre sammenheng i regelverket om leveringsvilkår og bruksbegrensning samt for å sikre overensstemmelse med forsyningsplikt direktivet.

Også under dette punktet stiller jeg meg positiv til de endringene som foreslås av departementet, men jeg har enkelte kommentarer til forslagene som er lagt frem, se nærmere om dette under mine kommentarer til ekomlovens §§ 2-4 og 2-5 og ekomforskriftens §§ 1-7 og 1-8.

3. Kommentarer til merknadene til ekomloven

Til § 1-2 Saklig virkeområde

Departementet foreslår å endre lovens saklige virkeområde for å ta hensyn til fremtidig utvikling. Jeg deler departementets vurdering og synes den foreslåtte endringen er fornuftig.

Til § 1-5 Definisjoner

Departementet foreslår å endre enkelte av definisjonene i ekomloven. Jeg vil bemerke at jeg synes definisjonene er svært teknisk skrevet og dermed ikke så helt enkle å forstå for personer som ikke jobber med ekomregelverket til daglig. Definisjonene er helt vesentlige for å fastslå hva som reguleres av loven og for å finne ut hva som faller utenfor. Jeg ber derfor om at departementet forsøker å gjøre teksten i merknaden litt enklere tilgjengelig samt at det tas inn noen flere konkrete eksempler i de ulike merknadene.

Jeg synes eksempelvis det er vanskelig å vite om aktørene Riks-TV, Canal Digital Norge AS og Viasat faller innunder enkelte av definisjonene. Alle disse aktørene tilbyr distribusjon av tv-signaler til forbruker, men likevel er det slik at de, i motsetning til mange av de andre aktørene, herunder Get og Canal Digital Kabel-tv, ikke sender over eget nett. Derimot sendes signalene via bakkenettet til NTV og satellittene til Telenor Satellite Services og Nordic Satellite AB.

Utgangspunktet har jeg selvsagt forstått - Post- og teletilsynet skal ikke føre tilsyn med det innhold som formidles av disse aktørene. Dette tar Medietilsynet og jeg selv meg av gjennom våre tilsynsoppgaver. Enkelte av bestemmelsene i ekomloven og ekomforskriften oppstiller imidlertid klare forbud og plikter for tilbydere som har betydning for forbruker. Dette gjelder eksempelvis ekomloven § 2-4 annet ledd om varsling, samme bestemmelses tredje ledd om vilkår om bindingstid og ekomforskriften § 1-8 om avtale.

Jeg legger til grunn at det ikke kan være slik at tilbydere som konkurrerer i det samme markedet og om de samme kundene, skal ha ulike regelsett å forholde seg til. Dette synes lite hensiktsmessig da problemene forbrukerne møter, normalt sett vil være de samme uavhengig av hva slags plattform som benyttes til overføring av signaler. Jeg vil bemerke at ulike regelsett i sin ytterste konsekvens kan føre til at næringsdrivende omorganiserer sin virksomhet for å omgå kravene i ekomloven og ekomforskriften.

Til § 2-1 Registreringsplikt

Departementet foreslår å videreføre forskriftshjemmel for registreringsplikt for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett eller offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, slik at den kan benyttes dersom det er nødvendig å føre tilsyn med markedet. Jeg slutter meg til at det er viktig å opprettholde denne hjemmelen. Etter min vurdering bør det også fastsettes ytterligere krav til tilbyder enn de registreringskrav som foreligger og som foreslås.

Forslag til krav og begrunnelsen for mitt syn finnes under merknaden til ekomforskriften § 1-2 nedenfor.

Til § 2-4 Annet ledd

Annet ledd foreslås endret slik at regelen for varsling om endring av avtale bare skal gjelde overfor sluttbrukere og ikke mellom tilbydere. Videre er bestemmelsen foreslått endret slik at bestemmelsen utelukkende regulerer tilbyders endringer av vilkårene i avtalen med sluttbruker og ikke tilbyders stenging av tilgang til nett eller tjeneste som følge av betalingsmislighold, jf. § 2-5 om bruksbegrensning og forslag til ny § 1-11 i forskriften. Forslaget til endret bestemmelse gir sluttbruker rett til å heve avtalen uten straffegebyr når vedkommende blir varslet om endringer i vilkårene.

Jeg noterer meg at ekomforskriften § 1-8 annet ledd foreslås opphevet, og at § 2-4 får en noe annen formulering enn tidligere. Jeg legger til grunn at uttrykket leveringsvilkår i § 2-4 også omfatter endringer i pris, avtalevilkår osv, og ikke bare endringer av tjenesten. Ellers vil bestemmelsen få et snevrere virkeområde enn både § 1-8 annet ledd og forsyningspliktdirektivet punkt 20 punkt 2. I det sistnevnte punktet i direktivet følger det at det er endringer i "kontraktsbetingelsene" som medfører varslingsplikt. Begrepet "kontraktsbetingelsene" kan etter mitt syn vanskelig oppfattes slik at det kun er endringer av tjenesten som medfører varslingsplikt.

Slik jeg oppfatter bestemmelsen nå, vil varslingsplikten ikke kun gjelde endringer som må antas å ha en viss betydning for bruker, men alle endringer. Dette er en viktig endring, og den klargjør etter min vurdering når tilbyder skal varsle forbruker. Etter mitt syn har mange tilbydere hatt et for snevert syn på hva som må antas å ha en viss betydning for forbruker. Jeg synes også det er positivt at departementet fjerner kravet om at endringen må være til "ugunst for forbruker", for at forbruker skal kunne benytte hevingsretten. Også dette begrepet har til nå vært uklart.

Departementet anfører i høringsnotatet at forbrukeren skal kunne heve avtalen med øyeblikkelig virkning. Et slikt virkemiddel fremstår i utgangspunktet som en god løsning for forbrukeren. Mine observasjoner viser imidlertid at denne bestemmelsen ikke virker som den skal.

Når tilbyderen endrer avtalevilkårene med den følge at forbrukeren i utgangspunktet skal ha en vederlagsfri hevingsrett, anfører tilbyderne at forbrukeren kan heve den delen av avtalen som gjelder abonnementet, samtidig som de nekter forbrukeren å heve avtalen for håndsettet/modemet/dekoderen. Dette innebærer i realiteten at tilbyderne krever at forbrukeren fullfører "finansieringen" av produktet, for eksempel en Iphone til kr. 1, som ble solgt sammen med abonnementsavtalen, for eksempel på 1099,- pr. mnd i abonnementsavgifter (Telenor SurfPrat XL).

For å oppnå dette resultatet forsøker tilbyderne å konstruere avtaleinngåelsen slik at forbrukeren - etter tilbyders oppfatning - inngår avtale med to ulike tilbydere. Kjøp av håndsett/modem/dekoder skjer fra ett selskap og kjøp av abonnementsavtale på telefoni/bredbåndstjenester fra et annet selskap, gjerne et datterselskap eller en underleverandør av selskapet som leverer abonnementsavtalen.

For forbrukere er det ikke nødvendigvis enkelt å oppfatte at tilbyderen mener å formidle at avtalen inngås med to ulike selskap. Ved kjøp på nett skjer salg gjerne gjennom én nettside, under en næringsdrivendes navn, med ett sett med vilkår og ett angreskjema.

Ved kjøp fra forhandler vil forbruker normalt sett oppleve å ha kjøpt et håndsett eller et modem som subsidieres av tilbyderen gjennom forhandleren. Dette vises også av det faktum at forhandleren ofte selger samme håndsett eller modem til forskjellig pris, avhengig av hvilket abonnement/hvilken teleoperatør som velges. Forhandlerens butikk må dermed anses som en slags markeds plass hvor de ulike teleoperatørene tilbyr sine produkter. I praksis vil avtalen for forbrukeren ha mange likhetstrekk med en vanlig kredittkjøpsavtale. I en vanlig kredittkjøpsavtale skjer det en overdragelse av kravet på kjøpesummen fra forhandleren til kredittgyter, etter at forhandleren har solgt varen til forbrukeren. I disse tilfellene med kjøp av subsidierte håndsett er imidlertid prisen for varen og operatørens subsidiering av forhandleren avtalt på forhånd, og teleoperatørens krav på forbrukeren oppstår ved kjøpet av håndsettet. Det er med andre ord snakk om en slags forhåndsavtalt kredittavtale mellom forhandler og operatør, som er forbrukeren uvedkommende.

For forbrukerens del innebærer denne avtalekonstruksjonen og hevingsnekten fra tilbyderen at vedkommende, dersom hevingsretten for abonnementsavtalen benyttes, kan bli sittende med produkter som ikke kan brukes, for eksempel fordi modem og dekodere ikke kan benyttes med abonnementsavtaler fra andre selskaper. Dette er også uheldig ut fra et miljøperspektiv. Etter min vurdering kan det ikke være meningen

at dette skal være resultatet, når forbrukeren kjøper et modem eller en dekode med abonnement fra det som oppfattes å være én leverandør/avtalepart.

Etter min vurdering fremstår avtalen om mobiltelefonen som en aksessorisk ytelse som etter generelle avtalerettslige prinsipper faller bort sammen med hovedytelsen. Forbrukertvistutvalget kom nylig frem til det resultat at en forbruker som hevet kjøpet av en telefon på grunn av feil ved denne, også hadde krav på å få igjen det han i realiteten hadde betalt for mobilen gjennom abonnementet. I dette tilfellet hadde kjøperen kjøpt en telefon fra Elkjøp med et dyrt Netcom-abonnement. Utvalget uttalte at "Etter utvalgets syn er det ikke tvilsomt at slik binding normalt er å anse som en delfinansiering av kjøpet, og at forbrukere i medhold av § 49 må godskrives også for denne del av vederlaget ved et hevingsoppgjør". Elkjøp måtte dermed gi forbrukeren igjen 3.500 kroner i stedet for 1.799 kroner som var kontantprisen for telefonen.¹⁴

Avgjørelsen viser at mobiltelefon og abonnement er så tett koblet sammen, at det er umulig å kunne relatere hevingsoppgjøret til kun en av ytelsene. Resultatet er etter mitt syn fornuftig, og samme løsning burde dermed være resultatet i de tilfeller det er abonnementet som gir grunnlag for heving, og ikke mangler ved telefonen.

Jeg ber derfor om at departementet i merknadene spesifiserer at en hevingsrett ved endring av vilkårene også gir forbrukeren rett til å heve avtalen for produkter som ikke på en enkel måte kan benyttes uten abonnementsavtalen det ble solgt sammen med.

Den lave terskelen for å opprette selskap som selger ekomtjenester til forbruker, medfører ofte at kundemasser selges fra en tilbyder til en annen. For forbrukere vil det kunne være av betydning hvilket nett som benyttes av tilbyderen som overtar massen. Det er for eksempel ikke gitt at de ulike mobilnettene har like god dekning på alle steder. En forbruker som har valgt tilbyder nettopp ut fra dekningen som tilbys, vil kunne sitte igjen med et ubrukelig abonnement dersom tilbyderen som overtar kundemassen benytter et annet nett. Etter min vurdering bør departementet derfor også presisere i merknadene til denne bestemmelsen at endringer av partsforhold anses som endring av avtalen, noe som igjen medfører at en forbruker vil kunne heve avtalen der vedkommende blir påtvunget et tilbyderskifte.

Til § 2-4 tredje ledd

Jeg viser til mine kommentarer under punkt 3.2 Bindingstid ved inngåelse av avtaler foran. Jeg vil oppfordre departementet til å innta et lignende vilkår i bestemmelsen om bindingstid hvor det fremgår at tilbyderen må subsidiere hardware eller reelle etableringskostnader for at bindingstid skal kunne benyttes overfor forbrukeren. Som jeg tidligere har påpekt kan jeg ikke se at direktivsteksten er til hinder for at slikt vilkår kan settes inn.

Jeg vil dessuten anmode departementet om å videreutvikle kravene til informasjon fra den næringsdrivende til forbruker om den eventuelle bindingstiden.

I samarbeid med Post- og teletilsynet og Forbrukerrådet har jeg fremforhandlet en bransjenorm for forbedret informasjon for forbrukere innenfor mobiltelefoni. Som ledd i disse forhandlingene har vi også blitt enige med bransjen om at forbrukeren skal få informasjon på fakturaen om hvor han eller hun kan finne informasjon om sine avtaleforhold, for eksempel ved en referanse til "mine sider". I tillegg til dette må det

¹⁴ FTU-sak 09/1243

gis en fullstendig informasjon på "mine sider" eller lignende hvor forbrukeren for eksempel kan finne informasjon om eventuell bindingstid og oppsigelsestid. Bedre informasjon om bindingstiden, kan føre til at forbrukeren blir mer bevisst på om når eventuell bindingstid løper ut. Dette kan igjen bidra til større mobilitet i markedet. (Se også min merknad til ekomforskriften § 1-9 under.)

Det er imidlertid viktig å presisere at informasjon om at det er vilkår om bindingstid ikke er tilstrekkelig til å avhjelpe bruk av vilkår om bindingstid. Det kan kun være et supplement til annen regulering av bindingstid, herunder maksimumstid på 12 måneder som foreslått og, som nevnt, ved innsnevring av bruk av bindingstid ved inntak av et vilkår om subsidiering av hardware eller reelle etableringskostnader.

Jeg vil derfor oppfordre departementet til å pålegge tilbyderne å sørge for lett tilgjengelig informasjon om den enkelte forbrukers bindingstidsavtale og lignende, for eksempel på mine sider.

Til § 2-5 femte til syvende ledd

Jeg har følgende kommentarer til femte, sjette og syvende ledd:

§ 2-5 femte ledd

Femte ledd lyder; "Myndigheten kan gi tilbyder tillatelse til å foreta bruksbegrensning for tilgang til nummer eller tjenester når det foreligger svindel eller misbruk. Tilbyder kan i slike tilfeller holde tilbake relevante samtrafikkinntekter eller andre relevante inntekter."

Etter min oppfatning er det viktig at tilbyderne pålegges en plikt til å stenge tjenester i de tilfeller hvor useriøse innholdsleverandører benytter ekomtjenester for å utnytte forbrukere. Etter min vurdering bør tilbyderne i mange tilfeller kunne gjøre dette selv, uten tillatelse fra Post- og teletilsynet. Eventuell innhenting av tillatelse vil kunne innebære at stengning vil ta uforholdsmessig lang tid, og at stor skade er skjedd før stengningen gjennomføres.

Det vil etter min vurdering være behov for en slik plikt i tilfeller hvor useriøse innholdsleverandører krever betaling for løpende abonnements tjenester som forbrukere, på grunnlag av sviktende informasjon fra leverandøren blir lurt til å bestille, ikke forstår de har bestilt, eller dersom tilbydere i ren svindel hensikt sender ut overtakserte meldinger til forbrukere som aldri har foretatt noen bestilling. I slike saker bør både teleoperatørene og eierne av kortnummeret som blir brukt til utsendelsen av innholdstjenesten, ha et ansvar for å sikre at slike brudd ikke skjer eller gjentas.

Jeg har vist til et eksempel der fellesfakturerte tjenester benyttes til å svindle forbrukere under punkt 4 Samtykke til kostnadssperrer for bruk av innholdssperrer over elektronisk kommunikasjon. For forbrukerne er det vanskelig å beskytte seg mot slike meldinger og dersom det dreier seg om små beløp kan det gå lang tid før belastningen blir oppdaget. Samtidig er det svært enkelt for tilbydere av innhold å sette opp en klientkonto hos en av eierne av de såkalte "kortnumrene", for deretter å sende ut overtakserte meldinger til tilfeldig valgte telefonnummer. Det faktum at det kan gå tid før svindelen blir oppdaget, fører dessverre til at bakmennene kan være forsvunnet når det avdekkes.

Jevnlig får jeg tips om andre typer svindeltjenester som benytter norske kortnummer til å fakturere forbrukere i Norge. Den siste saken er fra september i år da vi fikk et tips

om en tjeneste der man angivelig skulle kunne stjele MSN-passordet til andre. Alt forbrukeren måtte gjøre var å sende telefonnummeret sitt til 2227 og så laste ned et program på PC'en. Dette programmet gjorde imidlertid det motsatte og innhentet forbrukerens egne passord. Forbrukeren betalte 30 kroner for denne tjenesten over telefonregningen. Denne og lignende tjenester burde aldri blitt solgt gjennom norske kortnummer. Min erfaring er at eierne av kortnumrene ikke har tilstrekkelig kontrollsystemer som sikrer at denne typen innholdstjenester lukes vekk fra det norske markedet.

Min saksbehandling av disse og flere lignende saker viser at eierne av kortnummer har minimal kontroll med hvilke næringsdrivende som fakturerer forbrukerne over deres kortnummer, og at det ikke foretas noen kontroll av hva slags meldinger som sendes ut til forbrukere. Bakmennene er ofte basert i utlandet, og utfører de samme svindelhandlingene i flere land.

Forsyningspliktordningen artikkel 28 punkt 2 bestemmer at en nasjonal myndighet skal kunne pålegge stengning av tilgang og pengestrøm til slike useriøse aktører. Jeg mener at denne endringen samt hensiktsmessighetsbetraktninger gjør det naturlig at § 2-4 femte ledd også pålegger operatørene en plikt til å stenge tilgangen til nummer eller tjenester for eiere av kortnummer som tillater svindlere å benytte/utnytte deres tjenester. Jeg ber departementet om å vurdere å endre bestemmelsen slik at tilbyder pålegges å stenge tjenester i svindeltilfeller.

Jeg går ut fra at departementet har tenkt at denne bestemmelsen skal kunne benyttes i den type saker som jeg har nevnt som eksempler i avsnittene ovenfor samt under Punkt 4 Samtykke til kostnadssperrer for bruk av innholdssperrer over elektronisk kommunikasjon.

Departementet bør videre pålegge teleoperatørene å holde tilbake inntekter fra utsendelser av overtakserte meldinger som er sendt ut i svindeløyemed. Dette pålegget må igjen kombineres med en plikt for tilbyderen til automatisk å refundere pengene til alle forbrukere som er svindlet. Det er i denne forbindelse viktig å presisere at refusjon må skje både til de forbrukerne som har klaget på å bli belastet for de ubestilte, fellesfakturerte tjenestene, men også til de som ikke har oppdaget misbruket.

Slik refusjon skjer i varierende grad i praksis i dag, men vi kjenner til at flere tilbydere ikke har gode nok rutiner. Et eventuelt pålegg vil ha den virkning at eierne av kortnummer blir mer forsiktig med hvem de tillater å fakturere forbrukere over deres kortnummer, noe som igjen minsker risikoen for at norske forbrukere svindles.

Jeg anmoder derfor departementet om å fastsette en slik bestemmelse i ekomforskriften.

§ 2-5 sjette og syvende ledd

Departementet foreslår at det ikke lenger skal være nødvendig å innhente myndighetens forhåndstillatelse til bruksbegrensninger som skyldes betalingsmislighold mellom tilbydere. Dette begrunnes hovedsakelig i at det ikke anses hensiktsmessig at det skal være tilsynsmyndighetens oppgave å vurdere hvorvidt det foreligger betalingsmislighold. Det anføres videre at det for myndigheten er det mest sentrale å sikre kontinuitet i brukernes tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester. Det hevdes at dette sikres ved at bruker får varsel om eventuell stenging eller annen

bruksbegrensning i så god tid at bruker får tid til å innrette seg før bruksbegrensningen settes i kraft. Det fremholdes videre at tilbyders plikt til å varsle at tilgang til nett eller tjenester vil bli stengt, vil være tilstrekkelig til å ivareta sluttbrukeres behov for informasjon.

Jeg deler departementets vurdering av at en tilbyder som ønsker å innføre en bruksbegrensning på grunnlag av betalingsmislighold, ikke skal måtte innhente myndighetens tillatelse. Det samme gjelder der tilbyder leverer tilgang til ekomnett og -tjenester til et konkursbo.

Jeg stiller meg videre positiv til at plikten til å varsle berørte sluttbrukere ikke bare gjelder for den tilbyder som vil utføre bruksbegrensning, men også for den tilbyder som utsettes for bruksbegrensningen. Det er også en forbedring fra nåværende regelverk at Post- og teletilsynet gis mulighet til å varsle sluttbrukerne.

Det fremgår av forslaget at "Frakobling og andre bruksbegrensninger skal straks varsles til myndigheten". Det litt uklart for meg hva som ligger i begrepet "straks". Er dette i det øyeblikk frakobling besluttet gjennomført overfor en misligholdende tilbyder eller når frakobling foretas? Jeg ber om at Samferdselsdepartementet klargjør hva som ligger i begrepet.

Likeledes mener jeg det er uklart om hvilket tidspunkt sluttbruker skal varsles om frakoblingen. Min erfaring er at de fleste tilbyderne venter lengst mulig med å varsle sluttbruker. Tilbyder som ønsker frakobling venter lengst mulig for få det misligholdte beløpet, mens misligholdende tilbyder venter lengst mulig i håp om å klare å innfri kravet. I flere tidligere saker har den misligholdende tilbyder unnlatt å varsle sluttbruker, med den følge at flere forbrukere har stått uten tilbyder i en viss periode. Dette er etter min vurdering svært uheldig, både for forbruker, men også for konkurransesitasjonen i markedet. Medieoppmerksomhet i forbindelse med at forbrukere blir stående midlertidig uten telefontilbud eller internettilgang, gjør at forbrukere blir engstelige for å inngå avtaler med mindre, men ofte mer prisgunstige tilbydere, og heller velger å inngå avtaler med de dyrere og etablerte tilbyderne.

I enkelte saker har tilbyder varslet at frakobling skjer innen svært kort tid - så kort tid at det ikke er mulig for forbruker å rekke å bytte tilbyder før tilgang blir sperret. Ved ett tilfelle ble frakoblingsfristen satt til 5 dager. Dette har til nå vært for kort tid til at forbruker har kunnet rekke å bytte tilbyder. Jeg vil derfor oppfordre departementet til å fastsette en bestemmelse som sier at den tilbyderen som ønsker å gjennomføre en frakobling ikke kan sette en kortere frist for frakobling enn det forbrukeren som et minimum trenger for å bytte tilbyder etter at varsel er mottatt. Alternativt må det fastsettes en leveringsplikt for den tilbyderen som ønsker å gjennomføre en frakobling i en viss periode fra varsel om stenging sendes forbruker. På denne måten vil forbrukeren få mulighet til å bytte tilbyder før tilgang til viktige infrastruktur tjenester stenges.

Etter gjeldende regelverk har jeg også sett at tilbyderen som ønsker å gjennomføre en frakobling har varslet sluttbruker, til tross for at aktøren ikke har hatt en plikt om å gjøre det. Ordlyden i varselet fra den tilbyderen som ønsket å gjennomføre frakoblingen, gjorde at både flere av selskapets konkurrenter og kundene til den misligholdende tilbyder reagerte. Konkurrentene mente at den tilbyderen som ønsket å gjennomføre en frakobling "hanket inn" kunder de ikke hadde rett til, til ulempe for

dem, mens kundene til den misligholdende tilbyder mente seg utsatt for såkalt negativt salg i strid med mfl. § 11.

Meldingen fra den tilbyderen som ønsket å gjennomføre en frakobling hadde elementer av salg i seg, og jeg kunne også etter omstendighetene ha vurdert utsendelsen av tekstmeldingene som markedsføring i strid med daværende mfl. § 2b, nå § 15. Ettersom den misligholdende tilbyder ikke varslet sine kunder selv og i og med at meldingen fra den næringsdrivende som ønsket å gjennomføre en frakobling inneholdt viktig informasjon til forbrukeren, valgte jeg å anse tekstmeldingen som en informasjonsmelding, i stedet for markedsføring.

Dersom tilbyderen som ønsker å gjennomføre en frakobling, sender ut tekstmelding til misligholdende tilbyders kunder, kan eventuell tekstmelding være i strid med mfl. § 15. For å unngå utsendelse av lovstridig tekstmelding, må tekstmeldingen inneholde ren informasjon og ikke markedsføring. Jeg vil derfor oppfordre departementet til å vurdere om Post- og teletilsynet bør få hjemmel til å utforme en nøytral varslingsmelding som organet kan pålegge tilbyderne å benytte i situasjoner hvor det er aktuelt å gjennomføre en frakobling. Jeg kan eventuelt være behjelpelig i utformingen av en slik informasjonsmelding.

Til § 2-11 om konkursplaner

Det foreslås endring i regelen i § 2-11 som innebærer at tilbydernes konkursplaner ikke lenger skal sendes inn til Post- og teletilsynet. Jeg har forståelse for at Post- og teletilsynet ikke ønsker byrden med å gjennomgå denne typen planer. Imidlertid mener jeg at det bør være en spesifikk hjemmel for at Post- og teletilsynet kan innhente slike planer dersom organet finner det ønskelig eller nødvendig. En generell hjemmel som Post- og teletilsynet i og for seg vil ha til å innhente konkursplan, gir etter min vurdering ikke tilstrekkelige sterkt signal til tilbyderne om at de faktisk må ha en konkursplan.

Til § 2-15 Hemmelig nummer

Departementet foreslår å opprettholde tjenesten hemmelig nummer, men samtidig vises det til at det i praksis er nødvendig å definere hvilken beskyttelse hemmelig nummer gir. Dette er foreslått gjennomført ved å innta forskriftshjemmel i loven.

Jeg er ikke i tvil om at enkelte mindre forbrukergrupper har et stort behov for en tjeneste som hemmelig nummer, og jeg deler departementets vurdering av at en forskriftshjemmel og en klart definert ramme for hva som inngår i tjenesten er nødvendig.

Til § 3-5 Frivillig utskillelse av aksessnett

Jeg stiller meg positiv til at tilbyder med sterk markedsstilling skal pålegges en plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett.

Jeg ber imidlertid om at det spesifiseres i merknaden hvordan Post- og teletilsynet kan reagere dersom virkningene av utskillelsen får alvorlig betydning for markedet som berøres.

Til § 4-5 annet ledd

Departementet foreslår å endre "det faste aksessnett" til "fast aksessnett". Som nevnt innledningsvis i høringsuttalelsen mener jeg at loven mest mulig bør være teknologinøytral, og endringen er etter mitt skjønn i samsvar med dette prinsippet.

Til § 4-9a Funksjonelt skille

Funksjonelt skille er foreslått som et ekstraordinært virkemiddel som kun skal tas i bruk dersom øvrige virkemidler i i ekomloven kapittel 4 ikke anses tilstrekkelig for å bøte på konkurranseproblemer som har oppstått. Jeg støtter forslaget til departementet.

Til § 5-1 første ledd

Departementet foreslår å utvide plikten til å tilby betalingstelefoner slik at det også skal omfatte "andre tilgangspunkter for offentlig telefontjeneste". Hensynet bak forslaget er å sikre teknologinøytralitet og fortsatt tilgang til telefontjeneste på offentlig sted. Jeg slutter meg til departementets forslag, og etter min vurdering er det fint at departementet ser at også andre tilgangspunkter kan bli aktuelle å bruke for forbrukere.

Departementet oppfordrer videre høringsinstansene til å komme med innspill til hvordan de vurderer behovet for offentlige betalingstelefoner og offentlige tilgangspunkter for internett i tiden fremover. Jeg formoder at departementet skal foreta en vurdering av behovet, ut fra de tilbakemeldingene som kommer fra høringsuttalelsene.

Etter min mening kan spesielt offentlige tilgangspunkter for internett være positivt for den teknologiske utviklingen i Norge. Gode kommunikasjonsmuligheter er viktig i mange sammenhenger, og slike offentlige tilgangspunkter kan bidra til å gjøre hverdagen enklere for forbrukerne. I vurderingen av om det kan bli aktuelt å endre tilgangspunkter for offentlige telefontjenester, vil jeg oppfordre departementet til å huske på at det ofte er mindre og svakere grupper i samfunnet som er avhengig av å benytte disse tjenestene. Etter mitt syn bør det derfor foretas en undersøkelse om hva konsekvensen av å endre tilbudet vil bli, før eventuelle endringer gjennomføres.

Til § 5-4 Avhendelse av aksessnett

Forslaget innebærer at dersom tilbyder med leveringsplikt etter § 5-1 planlegger å avhende hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til en annen juridisk person, skal myndighetene varsles om planene.

Etter min vurdering er denne nye bestemmelsen fornuftig. Jeg savner imidlertid informasjon i merknaden om hva som blir konsekvensen dersom myndigheten vurderer det slik at salget vil ha en uheldig eller svært negativ virkning for markedet. Dessuten har jeg vanskeligheter med å se hva som blir konsekvensene av manglende varslings. Etter min vurdering vil tvangsmulkt ikke være særlig praktisk, og så vidt jeg kan se omfattes bestemmelsen ikke av § 10-13 om overtredelsesbot.

Til § 7-2 nytt annet ledd

Departementet foreslår at forbrukeren skal gis rett til kompensasjon ved porteringsmislighold eller ved negativt salg. Denne bestemmelsen er knyttet nært opptil mitt tilsynsområde, ettersom jeg fører tilsyn med mfl. § 11 som forbyr såkalt negativt salg. Etter min vurdering vil det være en positiv tilføyelse at forbrukeren kan få kompensasjon ved porteringsmislighold og ved negative salg.

Når det gjelder kompensasjon ved de førstnevnte situasjoner, så ser jeg at ordlyden i bestemmelsen lyder "forsinket tilbyderportering". For at denne bestemmelsen skal komme til anvendelse, er det nødvendig med en klar utforming av ekomforskriften § 3-6 annet ledd. Se min merknad til bestemmelsen nedenfor.

Jeg ser imidlertid også enkelte andre utfordringer ved denne bestemmelsen.

Det fremgår at myndigheten "kan pålegge tilbyder å yte kompensasjon". Jeg er usikker på om dette innebærer at Post- og teletilsynet skal tilkjenne kompensasjon i *alle* saker hvor det er forsinket portering eller misbruk av portering, eller om det beror på Post- og teletilsynets vurdering av saken hvorvidt forbrukeren har krav på kompensasjon.

Det fastslås videre at størrelsen på kompensasjonen skal avgjøres etter en konkret vurdering. For en mest mulig enhetlig behandling av tilfellene, hadde det etter min vurdering vært fordelaktig om departementet hadde nevnt noen momenter som må anses relevante i vurderingen. Det kan i mange tilfeller være vanskelig for forbrukeren å kunne dokumentere et tap ved å være uten telefon, og etter mitt syn er det derfor uheldig om kompensasjonen utelukkende skal basere seg på dette momentet. Jeg mener derfor at det kan være en idé at departementet spesifiserer et minimumsbeløp som eventuelt kan justeres oppover ut fra en konkret vurdering. Etter mitt syn må departementet som et minimum presisere at kompensasjonen til forbruker som blir utsatt for negativt salg, må inkludere et eventuelt avbruddsgebyr forbrukeren blir pålagt for brudd på bindingstid av den tilbyderen han eller hun urettmessig er blitt overført fra.

Det er presisert at Post- og teletilsynet kan pålegge tilbyder å yte kompensasjon til forbruker. Jeg vil stille spørsmål ved om ikke også Brukerklagenemnda bør kunne tilkjenne slik kompensasjon. Det vil være lite praktisk at en forbruker som er blitt utsatt for negativt salg, må klage til tre forskjellige offentlige instanser. Til meg for at den næringsdrivende har brutt mfl. § 11, til Brukerklagenemnda for bistand til å løse en eventuell sivil tvist med den næringsdrivende som har foretatt det negative salget, og deretter til Post- og teletilsynet for å få kompensasjon.

For ordens skyld vil vi gjøre departementet oppmerksom på at bestemmelsen som her kommenteres, benevnes som § 7-3 nytt annet ledd i selve forslaget til ekomlov.

Til § 10-8 tilbakekall av nummerserier

Departementet inntar i første ledd en henvisning til loven § 10-13 for å sikre at manglende betaling av overtredelsesbot skal kunne sanksjoneres med tilbakekall. Jeg har i enkelte tilfeller ønsket at dette var en løsning etter dagens ekomregelverk, da jeg synes tilbakekall av nummerserier er en naturlig reaksjon på at betaling ikke foretas. En slik sanksjon ønskes derfor velkommen.

Jeg vil dessuten oppfordre departementet til å undersøke om det kan være aktuelt å gi Post- og teletilsynet hjemmel til å trekke tilbake nummerserier, dersom tilbyder ikke har betalt/misligholdt overtredelsesbot/overtredelsesgebyr som er ilagt tilbyderen etter annen offentligrettslig lovgivning, f.eks. brudd på markedsføringsloven.

Til § 10-9 første og tredje ledd

Det foreslås tatt inn i første ledd en henvisning til lovens § 10-13 for å sikre at manglende betaling av overtredelsesbot skal kunne sanksjoneres med stenging, og det

foreslås også en endring som innebærer at myndigheten skal kunne kreve bistand av til stenging av tilbydere som tilbyr andre tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og tjeneste.

Også disse endringene er etterspurt i dagens regelverk, og etter mitt syn vil dette kunne bli et nyttig virkemiddel overfor de tilbyderne som uttrykkelig viser at de ikke ønsker å følge reglene. Også her vil jeg oppfordre departementet til å undersøke om Post- og teletilsynet kan sanksjonere med stengning og kreve bistand fra tilbydere som tilbyr andre tilgang til offentlig kommunikasjonsnett og –tjeneste, dersom en aktør ikke betaler overtredelsesgebyr/bot pålagt av andre myndigheter for brudd på annen offentligrettslig lovgivning.

Til § 10-13 Overtredelsesbot

Post- og teletilsynet har hjemmel til å fatte vedtak om "overtredelsesbot". Min merknad til denne bestemmelsen er rent språklig. Etter konkurranseloven, markedsføringsloven og kringkastingsloven heter den tilsvarende sanksjonen "overtredelsesgebyr", og jeg spør meg derfor om det ikke er inkonsekvent å benytte en annen betegnelse i ekomloven. Sanksjonsutvalget har også lagt til grunn at begrepet for denne typen administrativ sanksjon skal være "overtredelsesgebyr".¹⁵

4. Kommentarer til merknadene til ekomforskriften

Til § 1-2 Registreringsplikt

Jeg synes det er fint at departementet utvider registreringskravet slik at det sammenfaller med foretaksregisterlovens § 2-1. Det er etter mitt syn hensiktsmessig at foretak som vil starte opp ekomvirksomhet må ha oppfylt de generelle registreringsplikter som gjelder for næringsdrivende i Norge, før de kan registrere seg som tilbydere i Post- og teletilsynets register

Jeg skulle imidlertid gjerne sett at departementet oppstilte enda strengere krav til tilbydere som ønsker å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester til forbrukere enn det som gjøres i dag. Dette kunne for eksempel vært gjort ved bruk av konsesjoner eller krav om økonomisk sikkerhet. Et annet alternativ kan være å opprette et garantifond, slik det er gjort innen bank og pakkereiser. Jeg vil presisere at mitt ønske ikke skyldes at jeg ikke ønsker flere tilbydere enn det som er i dag. Sunn konkurranse mellom tilbydere vil som regel være positivt for forbrukeren.

Mitt ønske om noe strengere krav skyldes at jeg gjentatte ganger har sett at mobiltelefoniselskaper har blitt opprettet, opparbeidet en relativt stor kundemasse, og deretter gått konkurs. Jeg kan eksempelvis nevne MTU, Nutel, Fortel osv. Selskapenes konkurser har igjen ført til at forbrukere har tapt penger, noen har blitt utsatt for krav om innbetaling av forskuddsbetaling i størrelsesorden på opptil 5000 kroner, andre har blitt utsatt for lovstridige innkrevning av fordringer og enkelte har måttet stått uten tilbyder i en viss periode. Dersom innføring av denne typen terskler ikke er aktuelt, ser jeg imidlertid at det er en forbedring at tilbydere pålegges å oppgi norsk organisasjonsnummer ved registrering.

Kravet vil kunne gjøre det enklere for Post- og teletilsynet å håndheve sitt tilsyn overfor selskaper, herunder utenlandske aktører som ønsker å etablere seg på det norske markedet. Det vil også gjøre det klarere for meg hvilket subjekt jeg skal

¹⁵ NOU 2003:15 punkt 11.3.2.1 Overtredelsesgebyr

forholde meg til dersom jeg i mitt tilsyn etter markedsføringsloven har behov for slik kontakt.

For øvrig vil jeg også stille spørsmål ved om ikke Post- og teletilsynet burde kunne stille krav til at tjenestetilbyderen kan levere ytelser av akseptabel kvalitet, eksempelvis at det er mulig å sende/motta tekstmeldinger og ringe/motta samtaler med telefonabonnement, før oppstart av salg av abonnementer til forbrukere. Jeg har sett tilfeller der tilbyder ikke har kunnet levere selv de mest elementære tjenester til forbruker.

Til § 1-7 annet ledd

Samferdselsdepartementet foreslår å pålegge tilbydere plikt til å informere om reservasjonsordninger for nummeropplysning og fellesfakturerte tjenester. Jeg er skuffet over å høre at tilbydere ut fra et økonomisk perspektiv om hva som er fordelaktig for dem, utelater å gi informasjon om kostnadsfri reservasjonsadgang etter ekomforskriften, men i stedet informerer om tjenesten hemmelig nummer som de kan ta betalt for, jf. høringsnotatets side 23-24 under merknaden til § 2-6.

Jeg slutter meg til departementets syn på at tilbyderne må pålegges en plikt til å gi informasjon om reservasjonsordningene. Jeg synes også at det er naturlig at slik informasjon gis i leveringsvilkår og avtale, jf. § 1-8 annet ledd. Etter min vurdering er det fint at sluttbruker aktivt må ta stilling til om han eller hun ønsker å reservere seg eller ikke.

Departementet konkretiserer ikke hva det ligger i at forbrukeren "aktivt må ta stilling til om han ønsker å reservere seg eller ikke". Jeg legger til grunn at dette betyr at tilbyderen må legge til rette for at forbrukeren ved en aktiv handling må krysse av for om han eller hun ønsker å reservere seg for nummeropplysning og fellesfakturerte tjenester.

Til § 1-8 Avtale

Det fremgår av bestemmelsen at tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal tilby sluttbruker avtale. Denne avtalen skal videre inneholde bestemte opplysninger, herunder informasjon om adgangen til å reservere seg mot nummeropplysningstjenester og fellesfakturerte tjenester. Jeg slutter meg til de endringene som foretas.

Jeg ber imidlertid om at det presiseres i merknadene at avtalen må gi uttrykk for partenes viktigste rettigheter og plikter, slik at den er balansert. Ellers vil avtalen kunne være i strid med mfl. § 22 som forbyr bruk av urimelige avtalevilkår overfor forbruker. Avtalen må dessuten være i samsvar med preseptorisk lovgivning, herunder angrerettsloven og ehandelsloven.

Til § 1-11 Tiltak ved uteblitt betaling

Departementet foreslår å flytte § 1-7 tredje ledd til et ny § 1-11 i forskriften. Jeg har ikke noe i mot flyttingen av bestemmelsen, men etter mitt syn burde bestemmelsen endres.

Jeg legger til grunn at departementet har ment at denne bestemmelsen skal gjelde for alle tilbydere av ekomtjenester, og at bestemmelsen derfor ikke kun omfatter "tilbyder av offentlig telefontjeneste" som er tilfellet etter gjeldende § 1-7 tredje ledd. Jeg kan

ikke se at det foreligger noe grunnlag for at bestemmelsen kun skal omfatte "tilbydere av offentlig telefontjeneste". Dersom jeg har misforstått ber jeg om at det presiseres i merknadene hvem bestemmelsen retter seg mot. Jeg ber videre om at departementet enten utvider omfanget av tilbydere som må rette seg etter bestemmelsen eller fastsetter en lignende bestemmelse som gjelder for andre tilbydere enn "tilbydere av offentlig telefontjeneste".

Under forutsetning av at bestemmelsen gjelder for alle ekomtilbydere eller det dannes en ny bestemmelse har jeg disse kommentarene;

Etter min vurdering må bestemmelsen gis noen tilføyelser. Som jeg har nevnt i punkt 4 Samtykke til kostnadssperrer for bruk av innholdstjenester over elektronisk kommunikasjon, benyttes mobilen nå i økende grad som til et alminnelig betalingsmiddel. Dette må etter mitt syn føre til at de mekanismene som beskytter forbruker ved bruk av andre betalingsmiddel også gjelde for mobilkjøp.

Når forbruker benytter et *kredittkort* som betalingsmiddel vil vedkommende få en regning i posten. Har forbrukeren innsigelser mot kravet som ligger til grunn for fordringen, kan han eller hun nekte å betale regningen og den må inndrives på vanlig vis av den som hevder at det foreligger en avtale. Ved mobilbetaling er situasjonen grunnleggende forskjellig. Hvis forbruker har innsigelser mot innholdstjenesten vedkommende er fakturert for og nekter å betale, stenges mobilabonnementet. Mobiltelefoni er en nødvendighetstjeneste. Unge forbrukere har ikke lenger fasttelefon og uten mobilabonnement kan mange derfor ikke ringe. Min erfaring er at trusselen om stengning gjør at forbrukeren betaler for urettmessige krav.

For å gjøre de to betalingsmidlene mer likestilt bør det gjøres endringer i ekomregelverket som sikrer at teletilbyderen ikke kan stenge abonnementet med mindre forbruker misligholder den grunnleggende betalingsforpliktelsen, det vil si å betale selve abonnementskostnadene (månedssavgift, samtalekostnader, datatrafikk og meldinger). Andre tjenester, slik som fellesfakturerte tjenester, må etter min vurdering inndrives på ordinært vis. Dette vil sikre at forbrukere ikke betaler for omstridte krav, slik tilfellet er i dag. For mer informasjon om mitt syn på fellesfakturerte tjenester, se punkt 4 og min merknad til §5a-2 (under).

Jeg mener videre at det bør fremgå at stengning på grunn av betalingsmislighold ikke kan iverksettes dersom forbrukeren har gjort gjeldende innsigelser som kan gi forbrukeren rett til å holde tilbake sin egen ytelse. Åpenbart grunnløse innsigelser kan selvsagt ikke forhindre stengning.

Jeg er også av det syn at denne bestemmelsen også bør regulere at forbrukeren har rett til kompensasjon dersom tilbyderen har foretatt en urettmessig stengning. Dersom forbrukeren for eksempel har hatt begrunnede innsigelser, der det ikke foreligger kontraktsrettslig brudd fra forbrukeren eller der forbrukeren ikke har blitt varslet på skikkelig måte om at stengning vil foretas.

Videre bør det fastslås at tilbyderen ikke kan kreve å få dekket kostnader i forbindelse med stengning og gjenåpning når stengningen er urettmessig. Jeg har tidligere fremforhandlet en bransjenorm for internettaksess med tilbyderne av slike tjenester, og denne bransjenormen inneholder bestemmelser med dette innhold.

Til § 3-6 Gjennomføring av tilbyderportabilitet

Departementet foreslår to ulike alternativer for gjennomføring av tilbyderportabilitet. Før jeg kommenterer alternativene, vil jeg påpeke at forsyningspliktmyndighetens artikkel 30 punkt 4 etter min vurdering oppstiller en rettighetsbestemmelse for forbruker. Jeg ber om at departementet klargjør bestemmelsen slik at det fremgår at den er en slik rettighetsbestemmelse.

For at bestemmelsen om tilbyderportabilitet skal bli forutsigbar, og for at den skal føre til at det skal være mulig å konstatere at det har foreligget forsinket portering og dermed også rett til kompensasjon for forbruker jf. forslag nytt annet ledd i ekomloven § 7-2, må det klart fremgå av forskriften hvor mange dager det maksimalt kan ta før portering skal være gjennomført, dvs. hvor lang tid det kan ta fra forbrukeren bestiller nytt abonnement til det nye tilbudet kan tas i bruk.

Når det gjelder de alternativene som foreslås av departementet, så synes jeg det er vanskelig å velge det ene forslaget fremfor det andre. Jeg ser at alternativ én muligens kan gi forbrukeren noe bedre forutberegnlighet for på hvilket tidspunkt portering vil foretas, samtidig som om alternativ to muligens ivaretar forbrukerens behov for rask gjennomføring av byttet på en bedre måte.

Alternativ to forutsetter at portering skal gjennomføres innen én virkedag etter at avgivende tilbyder har mottatt "korrekt anmodning" fra avgivende tilbyder. Dersom dette alternativet medfører at alle tilbyderne får problemer med å oppfylle forpliktelsene etter alternativet, frykter jeg at det kan utvikle seg en praksis hvor korrekt anmodning ikke sendes inn før det har gått en viss tid. Etter min vurdering kan det også være hensiktsmessig at Samferdselsdepartementet konkretiserer hvilke opplysninger som skal gis for at det kan sies å foreligge en "korrekt anmodning".

For forbrukeren er det ikke nødvendigvis avgjørende når porteringen faktisk foretas, men derimot forutberegnlighet for når vedkommende kan begynne å bruke tilbudet til sin nye tilbyder. Jeg vil derfor oppfordre departementet til å velge det alternativ som i praksis vil medføre at overgangen i sin helhet gjennomføres raskest mulig.

Uansett hvilket alternativ departementet faller ned på, vil jeg anmode om at det fastslås at tilbyderne ikke kan trenere portering for å få forbrukeren til å betale et eventuelt gebyr for brudd på bindingstid. Etter min vurdering må det sendes et klart signal om at et eventuelt avbruddsgebyr som påløper på grunnlag av forbrukerens avtalebrudd, må innkreves ved bruk av vanlige innkrevingsmetoder, herunder inkasso.

Til § 5a-2 Kostnadskontroll

Etter min vurdering bør bestemmelsen endres i sin helhet. Det er etter mitt syn mer hensiktsmessig å erstatte dagens opt-out ordning, hvor forbrukeren aktivt må *velge bort* tilgang til fellesfakturerte tjenester, med en generell opt-in ordning uavhengig av om tilbyder har systemer for beløpssperrer og kostnadskontroll eller ikke. Telefonabonnementet bør kun inneholde grunntjenester, blant annet muligheten til å ringe med telefonen og til å sende sms. Dersom forbrukeren utover grunntjenestene ønsker å ha tilgang til andre tjenester, for eksempel fellesfakturerte tjenester, må denne tilgangen aktivt *velges* når det opprettes et mobilabonnement.

Jeg mener at denne fremgangsmåten, en opt-in ordning, vil ha en preventiv innvirkning på dette markedet. Selv om det er brukt mye ressurser på informasjonsarbeid til forbrukerne, er det fortsatt mange som ikke forstår hva mobilt

innhold og fellesfakturerte tjenester egentlig er, og at denne typen tjenester faktureres over telefonregningen.

Uansett endelig valg av "opt-in" eller "opt-out"-løsning, så er det mitt klare synspunkt at reglene for fellesfakturerte tjenester ytterligere må strammes inn ved at avtaleprosessen gjøres tydelig.

Dagens praksis, hvor en tjeneste for eksempel kan bestilles via Internett, men hvor det sjelden kreves identifikasjon av sluttbruker, er åpenbart ikke god nok. I flere saker har useriøse næringsdrivende sendt ut innhold til forbruker på bakgrunn av lister som er bygget opp av andre næringsdrivende. Deretter har forbrukerens regning blitt belastet. Slik praksis må etter min mening stoppes. De hjemlene jeg har tilgjengelig i markedsføringsloven vil normalt kun være til nytte i etterkant av at en svindel er gjennomført. Etter min mening må det tenkes mer offensivt; lovreguleringen må endres for å unngå at slik svindel kan oppstå.

Dette kan etter mitt syn gjennomføres ved at det stilles krav til at innholdsleverandøren etter bestilling fra forbruker sender en tekstmelding til abonnenten der pris og øvrige vesentlige vilkår fremgår. Dette er imidlertid ikke tiltrekkelig til at det skal kunne sies å foreligge en avtale. For at avtale om kjøp av tjenesten skal kunne sies å være inngått, må forbruker gi en skriftlig bekreftelse per tekstmelding om at vedkommende ønsker å inngå avtale om tjenesten. Denne skriftlige bekreftelsen må den næringsdrivende oppbevare, og eventuelt senere legge frem, for å kunne dokumentere at det foreligger en avtale.

På den måten vil man sikre at forbruker gis den informasjon vedkommende har krav på før det inngås bindende avtale, og man får en mer oversiktlig og ryddig avtaleinngåelsesprosess. En lignende løsning er allerede skissert i angrerettsloven §§ 7 annet ledd og 10a, som pr i dag utelukkende gjelder ved telefonsalg. Jeg ber om at departementet ser hen til de nevnte angrerettsbestemmelsene og endrer avtaleinngåelsesprosedyrene for fellesfakturerte tjenester i samsvar med disse. Jeg vil påpeke at etter regelen om skriftlig aksept i angrerettsloven ble innført har antallet klager på telefonsalg av andre varer og tjenester sunket drastisk. Det som tidligere var et stort forbrukerproblem og genererte mange klager er nå nærmest fraværende. Jeg vil anta at det samme kan oppnås dersom tilsvarende regler blir laget for alt salg av varer/tjenester som faktureres over telefonregningen.

For det andre må reglene endres slik at bruk av mobilen som betalingsmiddel i større grad ligner reglene som gjelder for bruk av andre betalingsmiddel, for eksempel betaling ved bruk av kredittkort. Jeg vil i denne forbindelse vise til min merknad til ekomforskriften § 1-11 (ovenfor) der jeg påpeker at stengning av abonnement ikke kan gjøres der det er uenighet om beløp som knytter seg til fellesfakturerte tjenester.

For det tilfellet at departementet vil opprettholde forslaget slik det er i dag, vil jeg også gi mine kommentarer til dette forslaget.

Samferdselsdepartementet foreslår en presisering av ekomforskriften § 5a-2 om sluttbrukers samtykke til kostnadssperrer for å kunne begrense tilgangen til fellesfakturert tjeneste. Departementet foreslår et nytt tredje ledd som inneholder et unntak fra bestemmelsens krav i første og annet ledd om at tilbyder vederlagsfritt må tilby sluttbruker å kunne begrense tilgangen til fellesfakturert tjeneste, enten ved å

tilby sperring for all tilgang til fellesfakturerte tjenester eller for sperring over et gitt beløp.

Forslaget innebærer at i de tilfeller tilbyder ikke kan tilby beløpsgrenser, så kan fellesfakturerte tjenester kun tilbys etter avtale med sluttbruker. Departementet foreslår at for at unntaket i det hele tatt skal komme til anvendelse må det foreligge tekniske og/eller kostnadmessige forhold som gjør at det vil være uforholdsmessig å stille krav om tilbud om beløpsgrenser.

Jeg registrerer at bakgrunnen for forslaget skyldes at det har vist seg å være svært vanskelig for tilbyderne å få kjøpt eller utviklet kostnadmessige forsvarlige løsninger for å sperre for bruk over visse beløpsgrenser for fellesfakturerte tjenester som tilbys over fastnett (820- og 829- nummerseriene), samt internett /bredbånd. Jeg ser at det kan være et behov for et unntak for kravene til kostnadskontroll, og jeg synes i så fall at det er positivt at dette utformes som en opt-in løsning for forbrukerne på den måten at de kan velge å inngå avtale om mottak av fellesfakturerte tjenester med tilbyderen sin.

Jeg har imidlertid to bekymringer knyttet til dette unntaket.

For det *første* er jeg redd for at unntaket vil påberopes av flere tilbydere enn det departementet tror. Jeg frykter at unntaket i tredje ledd i stor grad vil påberopes av tilbydere, for eksempel ved salg av varer og tjeneste som faller innunder CPA GAS (Om denne avtalen, se punkt 4 over) eller ved utsendelse av andre fellesfakturerte tjenester enn mobile innholdstjenester. Jeg registrerer riktignok at departementets forslag ikke nødvendigvis kommer til anvendelse dersom det kun foreligger tekniske og/eller kostnadmessige forhold, i og med at disse forholdene må være såpass belastende at det vil være uforholdsmessig å stille krav til tilbyder om å tilby beløpsgrenser.

Etter min mening vil det kunne være vanskelig å kontrollere hvorvidt en tilbyders eventuelle manglende innrettelse etter denne bestemmelsen skyldes uforholdsmessige krav, eller rett og slett manglende vilje. Jeg har tidligere erfaring med tilbyders bruk av argumenter om at ulike løsninger er kostnadskrevende eller at de tekniske tilpasningene er for omfattende til at tilbyderen kan innrette seg etter mitt standpunkt. Som regel har det i disse situasjonene vist seg at det ikke er uforholdsmessige krav, men viljen som har stått i veien for en slik løsning.

Departementet presiserer at unntaket ikke er aktuelt for mobile innholdstjenester. Jeg har kjempet for å få kostnadskontroll ved mobile innholdstjenester, og min erfaring tilsier at det ikke nødvendigvis er manglende etterspørsel som gjør at forbrukere ikke benytter denne løsningen, men derimot en manglende kunnskap om at disse sikkerhetsmekanismene faktisk eksisterer. Jeg er derfor glad for at departementet foretar den nevnte presiseringen.

For det *annet* er det et problem at når forbrukeren først har inngått avtale med en tilbyder om kjøp av fellesfakturerte tjenester etter denne bestemmelsens tredje ledd, så er det overhode ingen begrensninger knyttet til kjøp av fellesfakturerte tjenester. Ei heller en maksimumsgrense pr måned. Forbrukere som mister kontrollen vil dermed kunne risikere å pådra seg svært store regninger på bakgrunn av kjøp av fellesfakturerte tjenester. Disse forbrukerne vil også være utsatt for å motta overtakserte tekstemeldinger og annet innhold det ikke er inngått noen avtale om. Jeg vil derfor igjen understreke at det ved valg av denne løsningen er viktig at

avtaleinngåelsesprosedyren forbedres og at reglene for bruk av mobilen som betalingsmiddel må utvikles slik at de tilsvarer bruk av betalingskort som betalingsmiddel, se mine kommentarer til § 1-11 over.

Til § 6-1 Nummervisning

Jeg stiller meg positiv til forslaget i ekomforskriften § 6-1 tredje ledd som pålegger tilbyder av offentlig telefontjeneste eller tilbyder av tilgang til offentlig elektronisk kommunikasjonsnett, å sperre for anrop hvor anropende sluttbruker ikke har bruksrett til A-nummeret eller hvor A-nummeret ikke lar seg dirigere.

I forbindelse med at jeg fører tilsyn med regelverket for telefonsalg, har det ved flere anledninger dukket opp saker hvor telefonselgere har benyttet fiktive A-nummer ved oppringning til forbrukere. Ved gjentatte tilfeller har det vært benyttet nummer som står oppført som "ledig" i Norsk nummerplan for telefon m.m. (E.164), som er publisert på nettsidene til Post- og teletilsynet. Denne typen manipulering med nummervisning vanskeliggjør tilsynsarbeidet, i og med at jeg ikke har mulighet til å spore hvem som står bak oppringningene. Det er også frustrerende for forbrukere som mottar anrop, som de ikke kan spore.

Etter min vurdering er det derfor behov for å få regler i som kan bidra til å stanse bruk av A-nummer som anropende sluttbruker ikke har bruksrett til. Jeg foreslår derfor at det i tillegg til forslaget til nytt tredje ledd i ekomforskriften, inntas et uttrykkelig forbud mot bruk av A-nummer som man ikke har bruksrett til. Etter min mening bør det også knyttes sanksjoner til et eventuelt forbud, slik at Post- og teletilsynet kan foreta en effektiv håndheving av forbudet.

Jeg har tidligere vært i kontakt med Post- og teletilsynet om denne problemstillingen, og jeg har oppfattet det slik at dette organet deler mitt syn på behov for forbud.

Til § 6-6 Hemmelig nummer

Jeg viser under dette punkt til min kommentar til ekomloven § 2-15 Hemmelig nummer foran.

Til § 7-3 Opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr

Forslaget innebærer at man bare kan lagre opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller skaffe seg tilgang til slike opplysninger, etter at bruker har gitt sitt eksplisitte samtykke til dette.

Jeg har fått noen henvendelser fra forbrukere som har fått lagret skadelig programvare i sitt kommunikasjonsutstyr for eksempel etter å ha besøkt en nettside. Jeg er derfor positiv til at det legges opp til at det kreves et eksplisitt samtykke fra sluttbruker før data kan lagres i hans/hennes kommunikasjonsutstyr, da dette i motsetning til den gamle bestemmelsen gir bruker et valg om han/hun vil lagre opplysningene.

Problemet med den gamle bestemmelsen – et problem som ennå ikke synes løst - er at bestemmelsen ikke håndheves. Brudd på bestemmelsen medfører derfor ingen konsekvenser for nettstedene som handler i strid med den.

Jeg savner forslag til endringer som kan bidra til effektiv håndheving. Etter mitt syn bør Samferdselsdepartementet klargjøre hvilket organ som skal føre tilsyn med bestemmelsen. Norsis kan etter mitt syn være et alternativ til Datatilsynet og Post- og

teletilsynet som i dag har jobben. Dessuten må departementet sørge for at det er nok ressurser tilgjengelig for en slik tilsynsoppgave.

Til § 8-6 Planer for konkursvern

Jeg viser under dette punkt til min kommentar til ekomloven § 2-11 om konkursplaner foran.

Til § 10-1 Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon

Det foreslås et nytt tredje ledd som gir tilbyder plikt til å opplyse om at sluttbruker kan klage til Brukerklagenemnda. I forbindelse med en tidligere kontrollaksjon av vilkår som tilhører tilbydere av internettaksess, har jeg observert og påpekt overfor alle tilbydere at kun et fåtall opplyser om Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon. Kun 10 tilbydere av totalt 82 hadde informasjon om Brukerklagenemnda i sine avtalevilkår.

Ettersom jeg kun har sett på vilkårene til tilbydere av internettaksess, som ledd i oppfølgingen av bransjenormen for internettaksess, ser jeg et behov for en slik lovbestemmelse for å dekke de øvrige tilbydere av ekomtjenester.

Som jeg tidligere har påpekt til departementet, er Brukerklagenemnda sin kompetanse begrenset til å gjelde klager på leveringspliktige tjenester, telefontjeneste og internettilgang. Forbrukerombudet får mange henvendelser som gjelder tv-tjenester, og jeg ser at det er et behov for en nemnd. Jeg vil derfor oppfordre departementet til å utvide nemndas ansvarsområde slik at det er mulig for sluttbrukere å klage også på tv-tjenester.

Til § 10-3 Tilsyn og sanksjoner

Det foreslås et nytt annet ledd bokstav e hvor myndighetene får adgang til å pålegge en fysisk person eller foretak overtredelsesbot ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av flere av forskriftens bestemmelser. Dette forslaget slutter jeg meg til.

5. Kommentarer til merknadene til nummerforskriften

Til § 6 Opplysninger fra brukere

Endringen innebærer at Post- og teletilsynet kan kreve norsk organisasjonsnummer ved søknad om nummerressurser. Som jeg tidligere har nevnt i min kommentar til ekomforskriften § 1-2 Registreringsplikt, støtter jeg denne endringen.

Til § 9 Fastsettelse av vilkår ved tillatelse til bruk av nummerressurser fra obligatoriske nummerplaner.

Endringen innebærer at Post- og teletilsynet kan sette flere vilkår for utdeling av nummerressurser. Samferdselsdepartementet fastslår at bestemmelsen må ses i sammenheng med ekomloven § 10-8 om tilbakekall av tillatelse ved alvorlige eller gjentatte brudd på vilkår i tillatelsen.

Jeg synes det er svært positivt at Post- og teletilsynet får kompetansen til å sette ytterligere vilkår ved tillatelse til bruk av nummerressurser. Jo flere vilkår Post- og teletilsynet kan sette, desto bedre er forbruker vernet mot at useriøse aktører kommer inn i markedet.

6. Kommentarer til forslag til forskrift om endringer i ekomforskriften

§ 5a-2 skal lyde:

"Dersom tilbyder ikke kan tilby beløpsgrenser som nevnt i annet ledd, kan fellesfakturert tjeneste kun tilbys dersom det er inngått avtale om dette med sluttbruker. Tilbyder skal sikre at sluttbruker ved inngåelse av abonnement kan avtale tilgang til fellesfakturerte tjenester og setter beløpsgrenser".

Teksten Samferdselsdepartementet foreslår er etter min mening uklar. Som nevnt under min kommentar under punkt 4 Samtykke til kostnadssperrer for bruk av innholdstjenester over elektronisk kommunikasjon og min kommentar til merknaden til § 5a-2, mener jeg at bestemmelsen må endres.

Dersom departementet likevel ønsker å opprettholde bestemmelsen slik den er i dag, ber jeg om at departementet undersøker om setningen skal ha den nåværende ordlyd.

7. Flere problemstillinger

Ekomforskriftens § 1-9 Faktura

Bestemmelsen gjelder krav til faktura. Som jeg tidligere har nevnt, har jeg i samarbeid med Forbrukerrådet og Post- og teletilsynet nylig fremforhandlet en bransjenorm for forbedret informasjon til forbrukere på faktura med tilbyderne av mobiltelefoni. Målet har vært at forbrukeren på en enkel måte skal kunne sjekke fakturaen sin for å få oversikt over sitt forbruk. Dette vil igjen ha det resultat at det blir enklere å sammenligne priser. Bransjenormen skal implementeres mandag 1. november 2010. Bransjenormen følger vedlagt.

Hovedprinsippet bak bransjenormen er at den informasjonen som gis på faktura, skal være oppdelt slik at kategoriene gjenspeiler de ulike kategoriene av priser som oppgis i tilbyderens prislister. Ved en slik oppdeling blir det enklere for forbrukeren å vite hva han/hun har brukt tjenesten til, og hva det koster å bruke den, i motsetning til fakturaer som kun viser totalsummen for hva som koster.

Etter min vurdering har dette prinsippet en overføringsverdi også til de øvrige elektroniske kommunikasjonstjenestene. Dette gjelder først og fremst for de tjenestene der det benyttes variable kostnader i prissettingen, for eksempel mobilt bredbånd, fasttelefoni og bredbåndstelefoni, men prinsippet har også overføringsverdi for tjenester basert på faste avgifter.

Jeg ber om at Samferdselsdepartementet ytterligere presiserer § 1-9, slik at dette prinsippet nedfelles i loven. Eventuelt kan det presiseres i merknaden til § 1-9 at det ikke anses å være utgitt tilfredsstillende uspesifisert faktura, med mindre hovedprinsippet overfor er gjennomført.

Ekomforskriftens § 1-10 Krav til skriftlig fullmakt

Ekomforskriftens § 1-10 lyder "Tilbyder som mottar sluttbruker skal ved videresalg av abonnement for elektronisk kommunikasjon og ved annet avtaleinngåelse om levering av telefontjeneste eller internetttilgang, innhente skriftlig fullmakt fra sluttbruker før skifte av tilbyder". Post- og teletilsynet har utarbeidet retningslinjer for kravene til skriftlig fullmakt ved portering av telefonitjenester, og det fremgår av retningslinjen at tilbyder i fullmakten skal gi informasjon om navn på den som har inngått eksisterende abonnement, telefonnummeret bestillingen gjelder, hvilket produkt bestillingen gjelder,

kundens utrykkelige samtykke, tidspunkt for samtykke, og pris på produktet og pris på hovedtrafikken samt eventuell bindingstid.

Bestemmelsen og Post- og teletilsynets innholdsmessige krav til fullmakten, løper i dag parallellt med reglene om skriftlig tilbud og aksept ved telefonsalg i angrerettsloven §§ 7 annet ledd og 10a, jf. Ot.prp.nr. 55 (2007-2008) Om lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) side 76-77.

Reglene ligner på hverandre og de er til dels overlappende. Så vidt jeg kan se gjelder § 1-10 først og fremst i de tilfellene der forbruker bytter tilbyder av telefontjeneste eller internetttilgang. Angrerettsloven vil derfor etter omstendighetene kunne komme til anvendelse der det ikke skjer noe bytte av tilbyder, eksempelvis ved en tilbyders telefonsalg av tilleggstjenester (mersalg), eller ved salg fra aktører som vil kunne anses som tilbydere til tross for at de ikke anses å levere telefontjeneste eller internetttilgang. Jeg har også blitt klar over at det råder en viss forvirring blant enkelte tilbydere om de utelukkende må forholde seg til reglene om skriftlig fullmakt eller om de også må overholde reglene i angrerettsloven ved telefonsalg. Dette skyldes ikke minst at enkelte tilbydere tilbyr både tjenester som omfattes av bestemmelsen om skriftlig fullmakt i ekomforskriften og tjenester som faller utenfor denne bestemmelsen, men som er underlagt reglene om skriftlig tilbud og aksept i angrerettsloven. Det er etter mitt syn lite hensiktsmessig og upraktisk med en uklarhet med hensyn til hvilket regelsett man er underlagt som tilbyder av ekomtjenester ved telefonsalg.

Jeg har også sett at § 1-10 i enkelte tilfeller gir mangelfullt vern for forbruker. Dette ble påpekt også i høringsuttalelsen til ny markedsføringslov, hvor daværende forbrukerombud Bjørn Erik Thon uttalte¹⁶ at "Etter at det ble innført krav til skriftlighet ved telefonsalg av telefontjenester, har antall klager på negativt salg gått ned innenfor denne bransjen. Jeg fortsetter imidlertid å få klager på at telefonselgerne gir uriktige eller villedende opplysninger om abonnementsvilkårene. Selv om den næringsdrivende er forpliktet til å sende skriftlig informasjon om avtalen i etterkant av telefonsamtalen, er min erfaring at mange forbrukere ikke leser dette, men vektlegger hva telefonselgeren sa under salgssamtalen.

Jeg vil også påstå at telefoni-, låne- og strømvavtaler egner seg dårlig til å selge per telefon, fordi avtalene ofte er for kompliserte til at forbrukeren får et riktig inntrykk av hva som tilbys."

Problemet synes ikke å være svært stort, men jeg får jevnlig enkelthenvendelser som går på at selgere har gitt utilstrekkelig informasjon om tilbud i salgssamtaler, f.eks. at vedkommende ikke har fått informasjon om minimumsfaktureringsbeløp. Forbrukeren har dermed takket ja til tilbudet som fremlegges av selgeren under uriktige forutsetninger. I en slik situasjon må forbrukeren enten argumentere med at det ikke er inngått noen bindende avtale fordi han eller hun ikke har fått den vesentligste informasjonen, eventuelt må forbrukeren benytte seg av angreretten sin. I mange tilfeller vil dette være umulig ettersom angrefristen stort sett vil være utløpt når forbrukeren får sin første faktura. Forbrukeren vil dermed stort sett bli tvunget til å gjennomføre avtalen med det innhold tilbyderen mener er gjeldende. Forbrukeren vil ha en krevende jobb med å dokumentere at det ikke er samsvar mellom opplysningene denne rent faktisk mottok i telefonsamtalen og det tilbudet tilbyderen hevder ble gitt. Den skriftlige fullmakten og innholdet i denne blir først og fremst praktisk som

¹⁶ Brev fra Forbrukerombudet til Barne- og likestillingsdepartementet datert 1.11.2006

dokumentasjon for den næringsdrivende som viser at forbrukeren aksepterte tilbudet som ble gitt pr telefon.

Dersom reglene om skriftlig aksept hadde kommet til anvendelse også ved telefonsalg av ekomtjenester, ville forbrukerens vern på dette punkt bli styrket. Etter angrerettsloven § 7 annet ledd skal forbruker få skriftlig informasjon om tilbudet før avtaleinngåelsen, herunder må forbrukeren få informasjon om at forbrukeren ikke blir bundet før et tilbud er akseptert skriftlig, informasjon om varen eller tjenestens art, de totale kostnadene forbrukeren skal betale inklusive alle avgifter og leveringsomkostninger og informasjon om eventuell bindingstid, abonnement eller minstekjøp. Dette må anses som vesentlig informasjon også ved tilbyders videresalg av abonnement på telefon- eller internettjeneste. Av vesentlig betydning er også at det først foreligger en bindende avtale dersom forbrukeren skriftlig aksepterer tilbudet i etterkant av telefonsamtalen, jf. angrerettsloven § 10a. Formålet med denne avtalestrukturen er at forbrukeren skal få mulighet til å lese informasjonen om det tilbudet som fremsettes, og først etter å ha lest tilbudet vurdere om han eller hun ønsker å takke ja, dvs. inngå avtale om den aktuelle tjeneste.

På bakgrunn av det ovennevnte ser jeg at det kan være behov for at forbrukeren får skriftlig informasjon om tilbudet før avtalen inngås også ved telefonsalg av ekomtjenester. Jeg har vanskeligheter med å se at det er noen grunn til at tilbyderne ikke skal måtte overholde angrerettslovens bestemmelser på samme måte som de fleste andre næringsdrivende som selger varer og/eller tjenester over telefon må gjøre. Jeg finner også grunn til å fremheve at etter regelen om skriftlig aksept i angrerettsloven ble innført har antallet klager på telefonsalg av andre varer og tjenester sunket drastisk. Det som tidligere var et stort forbrukerproblem og genererte mange klager er nå nærmest fraværende.

For tilbyderne vil en endring av kravene til å omfatte skriftlig tilbud og aksept få minimal betydning. Det vil være nødvendig at tilbyderne i noen grad endrer informasjonen i den meldingen som sendes ut til forbrukeren i etterkant av telefonsamtalen, dvs. meldingen som per i dag sendes ut for å innhente den skriftlige fullmakten.

Reglene om skriftlig bekreftelse medfører videre at den næringsdrivende må ha et system for lagring av den skriftlige bekreftelsen. Jeg vil imidlertid anta at de fleste allerede har et slikt system ettersom den skriftlige fullmakten må oppbevares av tilbyderen for ved eventuell tvist å kunne dokumentere at reglene om skriftlig fullmakt er etterlevd. I tillegg må tidspunktet for iverksettelse av porteringsprosessen endres. I stedet for å starte portering når den skriftlige fullmakten er innhentet, så må tilbyderen avvente porteringsprosessen til den skriftlige bekreftelsen er mottatt. Etter mitt syn vil dette være en mindre endring som vil være kurant å gjennomføre. Som tidligere nevnt antar jeg at en del tilbydere allerede har tilpasset telefonsalget sitt til kravene i angrerettsloven.

Jeg vil dermed oppfordre departementet til å endre ekomforskriftens § 1-10 slik at det fremgår at angrerettslovens bestemmelser om skriftlig tilbud og bekreftelse i § 7 annet ledd og § 10a erstatter reglene om skriftlig fullmakt. Jeg legger for øvrig til grunn at reglene om skriftlig tilbud og aksept må tilpasses noe, slik at de også ivaretar de funksjonene som skriftlig fullmakt har i dag.

Dersom departementet kommer til at det ikke er ønskelig å foreta noen endringer, ber jeg om at det presiseres at angrerettslovens bestemmelser supplerer ekomforskriftens bestemmelse om skriftlig fullmakt i de tilfeller hvor ekomforskriften ikke kommer til anvendelse.

Ekomforskriftens § 6-2 Informasjon om sluttbrukere og § 6-3 Plikt til å utveksle nummeropplysningsinformasjon

Ekomforskriften § 6-2 tredje ledd innebærer at sluttbruker, eventuelt bruker av et abonnement, aktivt må reservere seg mot oppføring hos nummeropplysningstjeneste.

Jeg har blitt oppmerksom på at Post- og teletilsynet har foreslått å innta et nytt fjerde ledd i § 6-2 slik at nummeropplysningsinformasjon om mindreårige under 15 år ikke skal utleveres til allmennheten, med mindre det er gitt samtykke fra person med foreldreansvar. Videre er det foreslått å innta en henvisning til den eventuelt nye bestemmelsen i § 6-3 tredje ledd nytt annet punktum, slik at informasjon om mindreårige under 15 år ikke overføres til tilbydere av opplysningstjenester, inklusive (nettbasert) telefonkatalog.

Post- og teletilsynets forslag er etter mitt syn, svært godt. I mitt tilsyn har jeg sett flere eksempler på at foreldre reagerer på å finne navnet på sine mindreårige barn i nummeropplysningstjenestene. Etter min vurdering kan det faktum at mindreårige står oppført i nummeropplysningstjenester også ha uheldig effekt, i den forstand at det kan medføre at telefonnumrene til mindreårige barn blir med i listegrunnlag hos telemarketingbyråer. Dette kan igjen føre til at mindreårige blir kontaktet i salgøyemed, noe som etter min vurdering overhode ikke bør skje.

Direktefakturerte tjenester

I forrige høringsrunde om endringer i ekomloven og ekomforskriften vedrørende fellesfakturerte tjenester, ga Forbrukerombudet uttrykk for skuffelse over at departementet ikke foreslo noen regulering av underholdningstjenester som leveres via "ordinære" åtte- eller femsifrede telefonnummer og som faktureres gjennom egen regning til brukerne (direktefakturerte tjenester). Det dreier seg ofte om telesex- og spåttjenester, men også flere andre tjenester, som for eksempel advokatrådgivning, belastes forbrukeren på denne måten.

Jevnlige henvendelser fra forbrukere som bestrider at vedkommende har inngått noen gyldig avtale om kjøp av direktefakturerte tjenester fra aktørene i markedet, tyder på at denne typen tjenester er et forbrukerproblem. Det eksisterer ingen offentlig klageordning eller klagenemnd med myndighet til å vurdere disse sakene, og forbrukerne må derfor selv protestere overfor firmaet, avvise krav fra inkassoselskaper og eventuelt i siste instans møte til behandling i forliksrådet. Det er derfor grunn til å anta at svært mange betaler uten å protestere, selv om de i utgangspunktet er uenige i kravet.

For øvrige kommentarer vedrørende manglende regulering av direktefakturerte tjenester, viser jeg til Forbrukerombudets høringssvar av 17. juli 2007 til Samferdselsdepartementets høring vedrørende: *"Fremlegg om endringer i ekomforskriften, ekomlova mv. – føresegn om fellesfakturerte tjenester over elektroniske kommunikasjonsnett mv"*.

På denne bakgrunn vil jeg oppfordre Samferdselsdepartementet til å innta regulering av direktefakturerte tjenester i ekomloven eller ekomforskriften.

Forbud mot operatørlås

Jeg leder for tiden en samarbeidsgruppe sammen med Post- og teletilsynet og Forbrukerrådet som ser på prisstrukturer og bindinger i mobilbransjen. Et viktig funn denne gruppen har gjort er hvilken innelåsende effekt operatørlås har på forbrukerne. Operatørlåsen faller ikke automatisk bort ved avtaleperiodens utløp, og forbrukeren må kontakte sin teleoperatør og be om en kode til telefonen slik at denne kan låses opp. I tillegg er selve opplåsingsprosessen en teknisk komplisert øvelse som for mange forbrukere innebærer en mobilitetshindring innenfor mobilmarkedet.

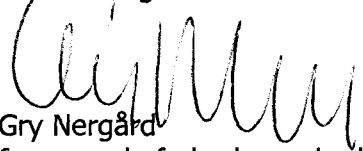
Videre bidrar operatørlås til at det er vanskeligere å sammenligne tilbud i mobilmarkedet, fordi forbrukeren er bundet til å bruke mobiltelefonen med et abonnement hos den mobiloperatøren telefonen er låst til. Kravet til minste totalpris sikrer riktig informasjon om hva du som et minimum er nødt til å betale i løpet av avtaleperioden, mens de totale brukskostnadene i avtaleperioden vil avhenge av den enkeltes forbruksmønster. Etter min vurdering tilslører operatørlås prisbildet, fordi de totale brukskostnadene ikke vil kunne fremgå av markedsføringen.

Jeg foreslår derfor at departementet vurderer å innta et forbud mot å benytte operatørlås ved salg av mobiltelefoner i Norge. Forslaget har støtte i fortalens punkt 24 i direktiv 2009/136/EF.

Dersom Samferdselsdepartementet ikke forbyr operatørlås, vil jeg oppfordre departementet til å pålegge tilbyderne å sørge for en teknisk løsning hvor operatørlåsen faller bort automatisk ved utløpet av bindingstiden. Dette vil kunne føre til en økt mobilitet i markedet, og det vil definitivt bli enklere for forbrukeren å bytte tilbyder.

Jeg har nå kommet med en rekke merknader til forslaget fra Samferdselsdepartementet, i tillegg til at jeg også har kommet med enkelte andre innspill. Dersom det er ønskelig eller nødvendig med ytterligere forklaringer eller utdyping av noen av punktene, stiller jeg meg selvsagt til disposisjon for departementet.

Med vennlig hilsen



Gry Nergård
fungerende forbrukerombud