

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: PTS	S.BEH.: TKB
09 AUG. 2007	
S.NR.: 05/1563-35	
ARKIVKODE: 845.6	AVSKREVET:

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.

Sak nr: 07/1273-2

Saksbehandler: Anna Charlotte Amdal Neumayer

Dir.tlf: 45 49 00 49

Dato:

07.08.2007

Høringsuttalelse - "Fremlegg om endringer i ekomforskrifta, ekomlova mv. - Føresegn om fellesfakturerte tenester over elektroniske kommunikasjonsnett mv."

Jeg viser til departementets høringsbrev av 21. mai, hvor det bes om kommentarer til departementets forslag til en ny regulering av fellesfakturerte tjenester.

Jeg er positiv til departementets initiativ til en oppdatering av reguleringen av underholdnings- og innholdstjenester som kan benyttes via telefon og til at departementet går inn for at det skal settes egne grenser for mindreåriges bruk av disse tjenestene.

Det er en rekke problemstillinger som tas opp i høringsnotatet som lenge har preget markedet for underholdnings- og innholdstjenester til telefon, til forbrukernes ulempe. Som departementet sikkert er kjent med, har Forbrukerombudet jobbet med disse problemstillingene i et par år allerede, og har på mange områder fått på plass tilfredsstillende og velfungerende løsninger gjennom CPA-avtalen og Forbrukerombudet retningslinjer for mobile innholdstjenester. På disse områdene er det viktig at en eventuell forskriftsregulering er i tråd med det som nå er en etablert bransjepraksis. På enkelte andre områder derimot har CPA-reguleringen vist seg å komme til kort, og det er etter min vurdering et klart behov for en klargjøring av visse viktige og generelle forbrukerprinsipper gjennom en forskriftsregulering.

Jeg er imidlertid redd for at den reguleringsmodell departementet her foreslår ikke vil løse de eksisterende forbrukerproblemstillingene i dette markedet:

For det første er jeg skuffet over at departementet ikke foreslår noen regulering av underholdningstjenester som leveres via "ordinære" åtte- eller femsifrede telefonnummer og som faktureres gjennom egen regning til brukerne (direktefakturerte tjenester).

For det andre er jeg redd forslaget på enkelte punkter går litt for mye i detalj og åpner for alternative løsninger til det som i dag er etablert praksis gjennom eksisterende bransjeregulering, for eksempel i forhold til krav om stans av en abonnementsjeneste.

For det tredje er jeg redd forslaget på enkelte andre punkter ikke er grundig og detaljert nok til å løse de eksisterende forbrukerutfordringene i markedet, for eksempel i forhold etableringen av en klageordning.

Jeg kommer nærmere tilbake til dette i mine følgende kommentarer:

1. Ingen foreslått regulering av direktefakturerte tjenester

Det er meget beklagelig at departementet ikke gjør noe forsøk på å regulere direktefakturerte tjenester. I det alt vesentlige dreier dette seg om telesex- og spåttjenester. Etter min vurdering er dette det aller største forbrukerproblemet i forhold til levering av underholdnings- og innholdstjenester til telefon, på grunn av den fullstendige mangelen på lovregulering og klageordninger.

Markedet for direktefakturerte tjenester har hatt en sterk vekst de siste ti år, og omsetningen anslås nå å være om lag 100 millioner. Dette er store summer når man tar i betraktning at det i det alt vesentlige kun dreier seg om en håndfull selskaper som opererer i dette markedet.

Forbrukerombudet og Forbrukerrådet har de siste årene mottatt et stort antall klager på aktørene i markedet fra forbrukere som bestrider at det foreligger noen gyldig avtale om kjøp av direktefakturerte tjenester. Da det ikke eksisterer noen offentlig klageordning eller klagenemnd med myndighet til å vurdere disse sakene, må forbrukerne selv protestere overfor firmaet, avvise krav fra inkassoselskaper og eventuelt i siste instans møte til behandling i forliksrådet. Derfor er det grunn til å anta at svært mange betaler uten å protestere, selv om de i utgangspunktet er uenige i kravet.

Jeg kan ikke se at det skulle være vanskelig å regulere dette markedet slik at de samme kjøperreglene gjelder for alle aktører og nivået på forbrukerbeskyttelsen blir det samme i forhold til levering av underholdnings- og innholdstjenester uavhengig av hvilket selskap som leverer tjenestene. Det er et stort paradoks at foreldre etter den foreslåtte reguleringen vil kunne sperre sine barns mobiltelefoner for kjøp av mobile innholdstjenester og teletorgtjenester som leveres via 82x-nummer, samt sette beløpsgrenser for bruk, mens det for direktefakturerte telesex- og spåttjenester verken er mulig å sperre eller sette noen beløpsgrense.

En mulig reguleringsmetode ville etter mitt syn være å gi pålegg om at alle telefoniske underholdningstjenester skal leveres via 82x-nummerseriene, eventuelt at det opprettes en egen nummerserie for telesextjenester, slik man har gjort i Storbritannia. Ser man på Danmark og Storbritannia, er det da også slik at det fastsatte regelverk synes å gjelde generelt for alle typer tjenester, uavhengig av innhold. På denne måten gir man mulighet for sperreordninger, fastsettelse av beløpsgrenser, tilgangskontroll gjennom PIN-koder og behandling av klager gjennom et offentlig klageorgan.

Avgrensninger til andre typer tjenester som leveres over telefon, og hvor det er naturlig å beholde muligheten for særfakturering, for eksempel juridisk rådgivning, bør enkelt kunne gjøres ved at man presiserer at pålegget kun gjelder underholdningstjenester, som telesex- og spåttjenester.

Uten en regulering av direktefakturerte tjenester er den foreslåtte reguleringen av underholdnings- og innholdstjenester til telefon etter min vurdering i beste fall en

halvgjort jobb, sett opp mot departementets uttalte målsetning om å sikre forbrukerne og bedre verne barn og unge mot uønsket og/eller ulovlig innhold.

Dette står i kontrast til den innsats Barne- og likestillingsdepartementet, teleoperatørene, innholdsleverandører, interesseorganisasjoner og Forbrukerombudet i fellesskap har gjort det siste halve året for å trygge barns mobilbruk spesielt, og mediebruk generelt. Resultater av denne prosessen er blant annet at en alderkontroll - lik den departementet fremmer forslag om - allerede er på plass hos teleoperatørene. Videre er en betydelig strengere bransjeregulering av hva slags innhold som skal tillates levert til barn og unge, enn den departementet foreslår, under implementering i forhold til innholdsleverandørene. Departementets forslag er i denne forbindelse et langt skritt tilbake i forhold til sågar *dagens* regulering av hva slags innhold som kan leveres til barn og unge. Dette kommer jeg nærmere tilbake til under punkt 5 nedenfor.

2. Forskriftsregulering eller bransjeregulering?

Som jeg tidligere har gitt uttrykk for overfor departementet mener jeg at en regulering av underholdnings- og innholdstjenester bør begrenses til å gjelde visse generelle prinsipper og at detaljreguleringen bør overlates til bransjeregulering.

Årsaken til at jeg mener dette, er behovet for å sikre at reguleringen av disse tjenestene blir tilpasningsdyktig over tid. Et eksempel kan være krav om at tilbyder skal tilby flere alternative beløpsgrenser for bruk av fellesfakturerte tjenester, som forbrukeren så kan velge mellom, fremfor å fastsette en konkret beløpsgrense i forskriften. På dette området skjer en kontinuerlig teknologisk og prismessig utvikling. En forskriftsbasert detaljregulering vil lett bli utdatert, slik erfaringen har vært med dagens forskriftsregulering på teletorg.

Blant de generelle krav og prinsipper jeg har sett behov for en forskriftsregulering av, er ansvarsregler, sperremuligheter, klageordning og enkelte særregler når det gjelder mindreårige og bruk av disse tjenestene. Jeg synes derfor det er positivt at departementet fremmer forslag til regulering av disse momentene, selv om jeg ikke på alle punkter er enig i den konkrete reguleringen som er foreslått. Derimot er jeg usikker på hvorvidt man bør regulere en konkret minste beløpsgrense på kr 500, stans av abonnementstjenester, prisinformasjon og innholdsregulering i forskriftsform, slik departementet foreslår. Dersom dette skal reguleres i forskriften er det i så tilfelle viktig at det ikke foreslås alternative løsninger til det som i dag er etablert bransjepraksis. Dette kommer jeg nærmere tilbake til under de enkelte punktene nedenfor.

3. Ad forslaget § 5a-3 Kostnadskontroll

Det er positivt at departementet foreslår at forbrukeren skal kunne sperre mot underholdnings- og innholdstjenester, sette beløpsgrenser for bruken og stanse leveringen av en tjeneste. Dette er viktige mekanismer for at forbrukeren skal kunne regulere og sette begrensninger for sin bruk av disse tjenestene. Jeg har imidlertid enkelte kommentarer til departementets konkrete reguleringsforslag:

Departementet foreslår i § 5a-3 første ledd 3 punktum at sluttbruker skal kunne sperre mot bruk av tjenester over en bestemt enhetssum "dersom det er teknisk mulig".

Jeg forstår ikke hvorfor departementet foreslår å ta et forbehold om hvorvidt noe er "teknisk mulig" i en forskrift. Det vil ikke være mulig å kontrollere hvorvidt en tilbyders eventuelle manglende innrettelse etter denne bestemmelsen skyldes at løsningen faktisk ikke er "teknisk mulig", eller rett og slett manglende vilje. Jeg kan tilføye at jeg har tidligere erfaring med næringsdrivendes bruk av argumenter om at ulike løsninger er "teknisk umulig". Som regel har det i disse situasjonene vist seg at det ikke er den faktiske muligheten, men viljen eller kostnadene, som har stått i veien for en slik løsning. Her må derfor departementet, slik jeg ser det, enten bestemme seg for at sluttbruker *skal* kunne sperre mot tjenester over en bestemt enhetssum, og overlate til tilbyder å finne ut hvordan dette kan løses teknisk, eller unnlate en regulering av dette konkrete punktet.

Departementet foreslår videre at det skal etableres beløpsgrenser, hvorav nederste ikke skal overstige kr 500.

Jeg mener i utgangspunktet at forbrukeren skal kunne sette egne sperregrenser for sin pengebruk via mobil-/telefon, på samme måte som forbrukeren kan sette egne grenser i andre avtaler, som for eksempel kredittgrenser på bankkort. At forbrukeren skal kunne sette sperre mot, og tilbys bestemte beløpsgrenser for innholdstjenester er således et skritt i riktig retning.

Det er også positivt at departementet foreslår en plikt for tilbyderne til å tilby beløpsgrenser uavhengig av brukers alder, slik at alle forbrukere som ønsker det har mulighet til å sette begrensninger på bruken sin.

Som sagt ovenfor er jeg usikker på hvorvidt det bør fastslås en bestemt nederste beløpsgrense på kr 500 i forskriftsform. Ideelt sett burde forskriften pålegge tilbyderne å la forbrukerne selv avgjøre hvilke beløpsgrenser de ønsker. Dette vil både være den mest ønskelige løsningen for forbrukerne, samtidig som det vil være en tilpasningsdyktig ordning over tid. Jeg har imidlertid forståelse for departementets argument om at en slik løsning vil kunne være uforholdsmessig dyr og tidkrevende for tilbyderne. Når forslaget derfor går ut på å pålegge tilbyderne å tilby flere alternative beløpsgrenser, har jeg også forståelse for departementets ønske om å påvirke hvilket nivå tilbyderne skal legge sine beløpsgrenser på, og å sikre at forbrukerne får et tilbud om i alle fall én såpass lav beløpsgrense som kr 500. Jeg vil dog understreke viktigheten av at denne konkrete beløpsgrensen i så tilfelle følges opp over tid, og holdes oppdatert i forhold til den teknologiske og prismessige utviklingen i markedet.

Jeg vil videre understreke viktigheten av at en beløpsgrense er lav nok til å hindre overforbruk. For en mindreårig bruker vil i denne forbindelse kr 500 være et høyt beløp. Etter min vurdering vil det således være hensiktsmessig å sondre mellom voksne og mindreårige brukere, ikke i forhold til muligheten til å sette beløpsgrenser, men i forhold til størrelsen på beløpsgrensene.

Når det gjelder forslaget om at sluttbruker skal informeres om at beløpsgrensen er "passert" og at videre bruk er sperret, bør etter min vurdering ordlyden endres fra "passert" til "nådd", da det er jo ikke meningen at en beløpsgrense skal kunne overskrides. Forskriften bør videre si noe om de sivilrettslige konsekvensene av at en fastsatt beløpsgrense eventuelt overskrides. Behovet for en regulering av de sivilrettslige konsekvensene av brudd på reguleringen kommer jeg nærmere tilbake til i punkt 5 nedenfor.

Departementet foreslår videre at sluttbruker/bruker på en "enkel måte" skal kunne stoppe en abonnementstjeneste.

Som skrevet innledningsvis, er dette et av mange områder hvor vi i dag har en tilfredsstillende og velfungerende løsning gjennom CPA-avtalen og Forbrukerombudet retningslinjer for mobile innholdstjenester. Da er det viktig at en eventuell forskriftsregulering er i tråd med det som nå er en etablert bransjepraksis.

I dag krever CPA-retningslinjene at forbrukeren skal kunne stoppe enhver abonnementstjeneste ved å sende "STOPP" eller "STOP", i store eller små bokstaver, til kortnummeret han mottar tjenesten fra. Det blir ikke riktig når departementet henviser til kravet om stoppkode i CPA-retningslinjene som et eksempel på en "enkel måte" å oppfylle bestemmelsens krav på. Bruken av stoppkode, slik denne beskrives i CPA-retningslinjene, er en i dag veletablert bransjenorm, og ikke bare én av flere mulige måter å legge til rette for forbrukerens stans av tjenesten. Bruken av en generell stoppkode er også godt etablert hos forbrukerne.

Slik forslaget til forskriftsbestemmelsen er utformet, gir denne inntrykk av at det er opp til den enkelte tilbyder å avgjøre hvordan han vil legge til rette for at sluttbruker på en enkel måte skal kunne stoppe en tjeneste. Jeg er derfor redd for at departementets forslag vil kunne føre til forvirring og varierende praksis, og i verste fall en svekkelse av forbrukerbeskyttelsen i forhold til dagens situasjon. For å forhindre dette kunne forskriftsbestemmelsen enten henvise til den eksisterende bransjeløsningen, eller utformes i tråd med kravet om stoppkode, slik dette er utformet i CPA-reguleringen.

4. Ad forslagens § 5a-4 informasjon til sluttbruker

I forslagens § 5a-4 heter det at tilbyder vederlagsfritt skal informere sluttbruker om pris for tjenesten.

Etter min vurdering er det langt mer praktisk at en slik informasjonsplikt pålegges innholdsleverandøren, fremfor tilbyderen. Som departementet kanskje er kjent med pålegger CPA-retningslinjene i dag innholdsleverandørene en betydelig informasjonsplikt, både i markedsføringen generelt, og i den informasjonsmelding de er pliktige å sende ut før tjenesteleveringen igangsettes spesielt. Informasjon om pris for tjenesten er en del av denne plikten. Denne ordningen har etter vår erfaring fungert godt. Jeg antar at det også i forhold til underholdnings- og innholdstjenester levert ved oppringning via mobil eller fasttelefon vil vært mest hensiktsmessig at plikt til å informere om pris pålegges innholdsleverandøren.

5. Ad forslagens § 5a-5 Innholdsmessige krav til tjenesten mv.

Det er positivt at departementet fastsetter at tilbyder skal registrere sluttbruker og eventuell brukers fødselsdato. Som nevnt har teleoperatørene, som et resultat av "rundbordsdialogen" om barn og trygg mobilbruk, allerede pålagt seg selv en slik registreringsplikt som ledd i den alderkontrollen de har innført. Et annet resultat av denne prosessen er en stor informasjonskampanje rettet mot både barn og voksne om trygg bruk av mobilen, herunder om alderskontrollen og klassifiseringen av innhold, og hvilke muligheter det gir i forhold til å sperre mot uønsket innhold og overdreven bruk. Jeg kommer tilbake til klassifiseringen av innhold nedenfor.

Jeg ser ikke helt behovet for forslaget til bestemmelse i punkt § 5a-5 annet ledd om at underholdnings- og innholdstjenester må være lovlige. Etter min vurdering virker det både unødvendig og lovteknisk underlig å ha en *forskrifts*bestemmelse som fastsetter at innholdstjenestene må være i overensstemmelse med forskjellige straffebud og andre lovbestemmelser.

Utkastets § 5a-5 tredje ledd om at tilbydere skal særlig sikre at ikke mindreårige tilbys innholdstjenester som strider mot straffelovens bestemmelser om grove voldsskildringer og pornografi, er et stort skritt tilbake i forhold til dagens innholdsregulering i forhold til barn og unge.

CPA-retningslinjene slår i dag fast at mobile innholdstjenester ikke må markedsføres overfor barn og unge dersom de, på grunn av sitt innhold, ikke er egnet for denne aldersgruppen. Dette gjelder for eksempel tjenester med skremmende, voldelig, erotisk/pornografisk innhold eller lignende. At innholdet må være i strid med straffeloven er ikke noe krav i forhold til denne reguleringen.

I forbindelse med innføringen av alderskontrollen er Forbrukerombudet og teleoperatørene blitt enige om å videreføre disse kravene i CPA-avtalene, som en veiledning til innholdsleverandørene når disse skal klassifisere sitt innhold ut i fra hva som anses som egnet og uegnet for barn og unge. Teleoperatørene og Forbrukerombudet vil i fellesskap følge opp innholdsleverandørenes implementering og innrettelse på dette punktet til høsten.

Departementet foreslår på sin side å innføre en forskriftsregulering som bare forbyr at vold og pornografi som er i strid med straffeloven blir formidlet til barn og unge. En slik innholdsregulering i forhold til mindreårige vil etter min vurdering innebære en vesentlig svekkelse av dagens beskyttelsesnivå når det gjelder innhold som ikke egner seg for denne aldersgruppen, og forslaget er etter min vurdering direkte uheldig.

6. Ad forslaget § 5a-6 Klageordning

En klageordning for forbrukerne har vært et klart savn i markedet for underholdnings- og innholdstjenester til telefon. I tilfeller der en innholdsleverandør har gjort seg skyldig i klare brudd på CPA-avtalen har teleoperatørene kunnet stenge innholdsleverandørens tilgang til et kortnummer, og Forbrukerombudet har kunnet behandle de offentligrettslige sidene av saken etter retningslinjene og markedsføringsloven. Derimot eksisterer det ikke noen arena for å behandle de sivilrettslige sidene av saken. Mange forbrukere har derfor i sine forsøk på å klage på en innholdstjeneste eller innholdsleverandør opplevd å bli en "kasteball" mellom myndigheter, teleoperatører og innholdsleverandører, uten å oppnå noen løsning av saken. Dette er ingen ønskelig situasjon for noen av partene og en klageordning har vært etterlyst både fra forbruker- og bransjesiden. På dette punktet har bransjereguleringen kommet til kort og det er derfor bra at en slik ordning nå foreslås forskriftsfestet.

Det konkrete forslaget til klageordning som departementet har lagt frem reiser imidlertid enkelte spørsmål.

Nå som Brukerklagenemnda skal håndtere klager over brudd på forskriftens bestemmelser, med unntak av § 5a-5, blir mitt spørsmål hvilke sivilrettslige konsekvenser brudd på forskriften skal medføre. For at klageordningen skal ha noen

merverdi for forbrukerne må etter min vurdering forskriften regulere hvilke rettigheter forbrukeren vil ha i forhold til underholdnings- og innholdstjenester, og overfor hvem. Eksempler på aktuelle problemstillinger i denne forbindelse er hvilke rettigheter forbrukeren vil ha overfor tilbyderen eller innholdsleverandøren der en beløpsgrense er blitt overskredet eller en abonnementsstjeneste ikke lar seg stoppe.

Det er bra at Medietilsynet i følge forslagets § 5a-6 andre ledd tillegges tilsynet med de innholdsmessige kravene i forskriftsreguleringen. Dette er en type tilsyn som Medietilsynet utfører i andre medier i dag og har lang erfaring med. Som skrevet under punkt 5 ovenfor er jeg usikker på behovet for forslagets § 5a-5 andre ledd om at underholdnings- og innholdstjenester må være lovlige. Dersom departementet velger å opprettholde dette forslaget, antar jeg imidlertid at også tilsyn med denne bestemmelsen skal være underlagt Medietilsynet, selv om det i forslaget bare henvises til § 5a-5 *tredje* ledd. Tilsynet med § 5a-5 første ledd om alderskontroll antar jeg at skal ligge under Post- og teletilsynet, selv om dette ikke fremgår av forslaget. Dette må etter min vurdering klargjøres i forskriften, slik at det er helt klart hvilke tilsynsroller som ligger under hvilken instans.

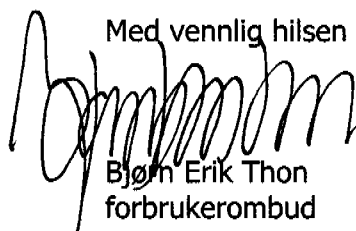
Som skrevet innledningsvis er det på mange av de områdene departementet gjennom denne forskriften foreslår regulert etablert tilfredsstillende og velfungerende løsninger gjennom CPA-avtalen og Forbrukerombudet retningslinjer for mobile innholdstjenester. Jeg forstår departementets uttalelser på s. 43 i rapporten dit hen at det er meningen at Forbrukerombudet skal fortsette sitt tilsyn med innholdsleverandørene og sin dialog med teleoperatørene etter CPA-reguleringen, slik dette utføres i dag. Dette vil i så tilfelle gi en situasjon der forbrukerne riktignok har teleoperatørene som førstelinje for klager, men hvor klagen i andre rekke kan ligge under Brukerklagenemnda, Medietilsynet og/eller Forbrukerombudet. Dette må klargjøres av hensyn til både oss, tilbyderne, innholdsleverandørene og forbrukerne.

7. Øvrige kommentarer:

Departementets forslag til ny § 6-5 om nummerimplementering i ekomforskriften er etter min vurdering positivt både i forhold til PTs nummerforvaltning og konkurransesituasjonen i ekommerket. Dette vil gjøre det enklere for nyetablerte firma å komme inn i markedet, og lar aktørene i markedet konkurrere på like vilkår med den største aktøren.

Når det gjelder forslagene til endringer i ekomforskriften §§ 3-2 § 3-5 har jeg ingen kommentarer.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
forbrukerombud