

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: PTS	BEH.: TKB
16. AUG. 2007	
S.NR.: 05/1563-44	
ARKIVKODE: 845.6	AVSKREVET:



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Oslo, 15.08.2007

Høringsuttalelse fra NetCom - Fellesfakturerte tjenester

INNLEDNING OG HOVEDSYNSPUNKTER

Det vises til Samferdselsdepartementets (SD) forslag 21.mai d.å. om endring i ekomloven og ekomforskriften, fellesfakturerte tjenester over elektroniske kommunikasjonsnett mv. fra 21.5.2007.

Spesielt vises til foreslåtte forskriftsbestemmelser om fellesfakturerte tjenester der SD har foreslått regulering av innholdstjenester som faktureres sammen med den elektroniske kommunikasjonstjenesten leveres gjennom, enten dette er fasttelefon, mobiltelefon, bredbånd eller annet. Bakgrunnen for forslaget er en rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe med medlemmer fra Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet. Formålet med forslaget synes å være å "få fram ei teknologinøytral regulering som i størst mulig grad gjev ein positiv verknad på marknaden for innholdstenester, samstundes som ein sikrar forbrukarane betre og får etablert høvelege klage- og tilsynsordningar." ref. høringsbrevet side 2.

Fra arbeidsgruppas mandat går det bla. frem at denne skal utarbeide forslag til nytt regelverk. NetCom kan imidlertid ikke se at det i forkant av mandatet har blitt gjort en grundig vurdering av om det er behov for et slikt regelverk, noe det settes spørsmålsteget ved, sett hen til de mange ordninger som er etablert for nettopp å sikre forbrukerne sikrere tjenester. Videre fremgår det ikke at arbeidsgruppen har gitt noen begrunnelse for dette reguleringsbehovet, og gruppen bare konkluderer med at "Det er behov for eit offentlegrettsleg, teknologinøytralt regelverk som kan erstatte dagens teletorgforskrift".

NetCom har et ansvar

NetCom vil innledningsvis understreke at vi som operatør og formidler av innholdstjenester har et ansvar for at dette foregår innenfor de rettslige rammer som gjelder, og også "beyond legal rules", samtidig som vi i denne sammen tar et særdeles ansvar for å beskytte de som mest har behov for dette, nemlig barn og unge. Dette arbeides det med kontinuerlig fra vår side.



Særlig legges det nå vekt på mere alvorlige sider av mobiltelefonbruk som misbruk og overgrep mot barn, og hvor det finnes dokumentasjon på at konsekvenser for de som blir utsatt er alvorlige. Sammenfattet kan nevnes utarbeidelse av retningslinjer i forbindelse med avtaler med innholdsleverandører, filter mot nettsteder som formidler barnepornografi, innføring av 18 års aldersgrense for "upassende" mobilt innhold, informasjonsbrosjyre samt særskilt informasjon til foreldre på våre hjemmesider. I tillegg har vi ulike sperremekanismer som opt-out, gratis varslings tjenester, kontantkort og forhåndsbetalte abonnement.

For ordens skyld nevnes det at NetCom som mobiloperatør avgrenser sine kommentarer mot fastnett (teletorg). Dersom hensikten med departementets regulering har vært å videreføre den gamle teletorgreguleringen, vil vi heller foreslå at denne innlemmes i den allerede eksisterende frivillige innholdsreguleringen på mobilområdet, fremfor blindt å innføre en ny offentligrettslig regulering.

NetComs hovedinnvendinger:

- Etter NetComs vurdering er det ikke behov for forskriftsregulering på mobilområdet fordi den allerede eksisterende selvreguleringen dekker behovet for regulering. Kombinert med en tydelig klageordning mener NetCom at dette er en effektiv, enkel og dynamisk måte å sikre forbrukerne, særlig barn og unge, samt regulere markedet på.
- Den allerede eksisterende content provider access avtale og retningslinjer (heretter CPA avtale), kombinert med andre tiltak, er og vil være en form for regulering som er fleksibel og som i hovedsak dekker de behov som er foreslått i departementets forskriftsutkast.
- Tilbyderne har et nært og god samarbeid med Forbrukerombudet, som i markedsføringsloven har hjemmel til å regulere standardvilkår.
- I tillegg har NetCom (TeliaSonera), Telenor samt andre ledende operatører i Europa underskrevet "European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children" i februar 2007, der man forplikter seg til gjennom selvregulering å bla. innføre alderskontroll innen 2008.
- Reguleringsforslaget gir ingen dokumentasjon eller faglige begrunnelser for hvorfor departementet mener det er viktig å forskriftsregulere området. Ut fra departementets dokumenter kan vi heller ikke finne noen dokumentasjon om antall klager og hva disse inneholder, og hvilken negativ effekt dette har ført til.
- Forskriftsregulering er mer statisk enn selvregulering, og vil kunne bli utdatert i løpet av kort tid. Dette viser blant annet erfaring fra Teletorg.
- Forslaget vil lett kunne føre til at de mindre seriøse innholdsleverandører flytter sin virksomhet over til andre løsninger som faller utenfor reguleringen, for eksempel direktefakturerte tjenester.
-

- Den foreslåtte reguleringen er for tilfeldig, i det man på de fleste av på de av dagens mobiltelefoner kan surfe på alle vanlige nettsider, hvor den eneste sperren er den frivillige ordningen med filter mot barnepornografi
- Ingen forholdsmessighet. Vi kan ikke se at reguleringen står i samsvar med den skade forårsaket av tilgang til mobile innholdstjenester.
- Det er ingen grunn til at Norge skal vedta særskilt regulering på dette området før EU som foreløpig har valgt kun å innføre en selvregulering på dette området.

Konklusjon: Etter NetComs oppfatning fungerer de nåværende løsninger tilfredsstillende, og supplert med en klageordning kan vi ikke se noen grunn til å vedta en unødvendig regulering med de kostnader dette medfører. NetCom er enig i at Brukerklagenemnda på det området de har kompetanse, blir klageorgan, og at tilbydere påtar seg klagehåndteringen.

GENERELT

Kort høringsfrist

NetCom vil generelt bemerke den meget korte svarfristen. Sett hen til årstiden med ferieavvikling, er det gitt svært kort frist til å vurdere de ulike konsekvenser et slikt forslag kan føre til. Vi kan heller ikke se at det er tatt nevneverdige hensyn til alle de innspill som er avgitt fra operatørene i løpet av arbeidsgruppas periode fra desember 2005 frem til april 2007.

Da NetCom ikke har hatt mulighet til å vurdere alle konsekvenser av den foreslåtte reguleringen, tar vi forbehold om utelatelser, og vil om nødvendig få lov til å komme tilbake til dette.

Rapporten

Utkastet til forskrift er basert på en rapport utarbeidet av SD og PT. Av totalt 66 sider alt inkludert, bruker SD de første 32 sider til og detaljert å beskrive dagens tilstand, særlig på teletorg, som er en bransje i sterk tilbakegang. Når forslaget er så inngrepene for vår virksomhet som i dag ikke er regulert, burde rapporten inneholde solide begrunnelser inkludert analyser, eller i det minste fakta om dagens bruk, klager og eksempler på skade forårsaket av tilgang til innholdstjenester levert over mobiltelefon.

Vi kan ikke se at det er foretatt nærmere undersøkelser eller referert til rapporter for å komme frem til konklusjonene. Vi har svært vanskelig å finne SDs begrunnelse for hvorfor det er behov for en forskrift. Og i ekomloven gis det dertil *mulighet* (kan) til å fastsette nærmere krav, ikke at det *skal*, ref. forslaget til ny § 2-12 i ekomloven.

NetCom savner også en diskusjon om hvor stor skade - både økonomisk og annet - som forårsakes av tilgang til (ulovlig) innhold på mobilområdet. NetCom viser i denne sammenheng til en engelsk undersøkelse "Harm and Offence in Media Content -A review of the evidence" fra 2006, også gitt ut som bok, hvor en av konklusjonene vedrørende mobiltelefoni er

" There is little substantive academic evidence for the potential risk of harm or offence caused through access to the professionally produced content market for mobiles, although inferences are being made about such possible effects from other media".

www.lse.ac.uk/collections/pressAndInformationOffice/PDF/Harm_and_Offence_summary.pdf

Ikke teknologinøytralt

Vi noterer oss at departementet mener at forskriften er teknologinøytral når det gjelder forholdet mellom fastnett og mobilnett. Imidlertid utelater departementet å nevne at de fleste mobiltelefoner i dag har internetttilgang. På internett er det ingen tilgangsbegrensning bortsett fra bransjens og KRIPOS's frivillige filter som skal hindre tilgang til sider med barnepornografi. Selv straffbart innhold er det altså ingen filtrering for, og ingen vurdering av aldersgrenser.

NetCom mener SD burde tatt med denne terminal-konvergensens i sin vurdering. Etter vår mening har det lite for seg å bruke ressurser på å regulere CPA med forskrifter når det meste likevel er tilgjengelig på internett og kan nås via mobiltelefon. Vedlagt finnes artikkel i VG fra 11.08.07 gir en beskrivelse av tilgang til internett via mobiltelefonen

En bransje i vekst

Innholdsmarkedet for mobil (CPA) er inne i en rask teknologisk utvikling. Fra oppstart i 1999 har det kontinuerlig blitt utviklet nye tjenester på ny mobilteknologi. Det har gått fra enkle SMS info tjenester, til i dag TV på mobil, musikk, avansert spill etc. Dagens mobilnett kan overføre større og større datamengder, noe som gjør at tjenestene blir mer avansert og kundeopplevelsen bedre.

CPA markedet omsetter i dag for ca en milliard kroner totalt i Norge. Til sammenligning omsetter musikkbransjen for ca 750 millioner kroner. CPA markedet startet i 2000. Det viser at det er stor etterspørsel etter tjenester til mobil telefonen. Det er mange tusen transaksjoner hver dag.

Det fryktes at en ny regulering vil hindre en i dag fungerende bransjeutvikling. Flere arbeidsplasser vil stå i fare. Og Norge vil miste sin posisjon som et foregangsland når det gjelder mobile innholdstjenester. Marginene for innholdsleverandører er små, og ved en ytterligere regulering vil de se seg om etter alternative måter å levere sitt innhold på. Da vil vi få tjenester i markedet som ingen har kontroll på.

I denne sammenheng er det viktig å understreke at det aller meste av innholdet som formidles fra innholdsleverandører ikke er suspekte tjenester, men mange svært nyttige tjenester, som værtjenester, opplysningstjenester, nyheter, sport, spill, ringsignaler, nedlasting av musikk,

mobil TV, matoppskrifter, trafikkinformasjon og levering av selvangivelse. Det misbruk som har funnet sted, har som oftest referert seg til noen få useriøse foretak. Gjennom CPA avtalen har vi mulighet til å stenge når vi mener innholdsleverandøren opptrer på en måte som kan skade oss og våre kunder.

Dynamisk regulering

CPA markedet er i sterk utvikling, noe som i dag innebærer et behov for å endre retningslinjer inntil to ganger i året. Det kan neppe forventes at myndighetene kontinuerlige vil foreta forskriftsendringer, og på denne bakgrunn anbefales det ikke en regulering som er så detaljert og fokusert på dagens teknologi. Konsekvensene av dette er at reguleringen hurtig vil kunne bli utdatert. Dette viser blant annet erfaring fra teletorg og teletorgforskriften fra 1994 som allerede etter et par år var utdatert. Og den eksisterer fremdeles.

Gjeldende regulering

NetCom mener dagens bransjeløsning for mobile innholdstjenester dekker langt på vei de forslag som fremgår av departementets forskriftsutkast, og på noen områder vil de frivillige ordningene gå lenger. CPA avtalen med tilhørende retningslinjer er en felles bransjestandard som igjen er en del av hver mobiltilbyders avtale med innholdsleverandør. Denne bransjeløsningen har vært fremforhandlet gjennom et konstruktivt og langvarig samarbeid med Forbrukerombudet og andre offentlige instanser. Bransjereguleringen oppdateres løpende basert på endringsbehov som følge av den raske utviklingen i markedet. Bransjens løsning for alderskontroll går lenger enn departementets forslag. Dersom departementet virkelig vedtar utkastet, er NetCom redd for at de frivillige ordningene og kan bli skadelidende og

EUs European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children

Samferdselsdepartementet nevner heller ikke EUs rammeverk for å gjøre barn og unges mobilbruk tryggere, underskrevet av 15 ledende operatører i Europa, herunder NetCom (TeliaSonera) og Telenor. I forbindelse med forpliktende signering fra operatørene 6.februar 2007 uttalte kommisjonær Reding følgende:

"This agreement is an important step forward for child safety," said Viviane Reding, EU Commissioner responsible for Telecommunications and Media. "I congratulate the mobile phone industry for moving towards protecting minors. It shows that responsible self-regulation can work at European level. The Commission will monitor very closely the effective implementation of today's agreement, for which the deadline is February 2008." Departementet har også uttalt at også at EU også har vurdert spørsmålet om offentligrettslig regelverk og konkludert med at det ikke er behov for regulering på EU-nivå utover det som allerede følger av gjeldende lovgivning. Videre i følge departementet er det kun Danmark som har et offentligrettslig regelverk.

Av hensyn til harmonisering på regelverksnivå anbefaler NetCom å unngå nasjonale reguleringsløsninger. Som tidligere nevnt vil særnorsk regulering føre til en

konkurransulempe for norske innholdsleverandører og på den måten bidra til å begrense incentivene i norsk innovasjon og næringsutvikling på dette området.

Sperregrenser

NetCom tilbyr i dag total sperring for innholdstjenester kostnadsfritt for sluttbrukere. Dette gjelder både privat- og bedriftskunder. I tillegg har vi ulike abonnemangstjenester som kunden kan velge for å kontrollere og begrense sin bruk. Det kan være forhåndsbetalte abonnemangstjenester eller kortbetaling. På den måten vil for eksempel foreldre ha en effektiv kontroll med sine barns kostnader.

Dertil har vi en gratis "hint" tjeneste som gir kunden melding om neste mobilregning. Kunden setter selv beløpsgrense. NetCom har også sitt eget interne kredittvurderingssystem ved inngåelse av abonnemangstjenester. Kunden blir varslet og etter hvert sperret for videre bruk etter våre vurderinger om kundens betalingsdyktighet. Innholdsleverandørene er også pålagt å ikke selge tjenester for over kr. 5000 per måned fra ett kortnummer til en kunde.

NetCom kan ikke se at departementet har begrunnet hvorfor det er et reelt behov for en for NetCom juridisk forpliktende sperregrense. Ei heller kan vi se at det foreslåtte sperrebeløpet på kr 500,- er gitt noen forklaring.

De sperregrensene som er foreslått vil medføre at vi kontinuerlig og manuelt må overvåke våre kunder. Dette er kostbart og ressurskrevende og vil medføre at vi må implementere nye tekniske løsninger. Dette vil også føre til at vi vil bli juridisk ansvarlig for alt som overskrider beløpsgrensen.

NetCom kan ikke se at det er behov for slike sperregrenser da vi mener vi har gode og velfungerende løsninger på plass i dag. Vi mener vi har alle verktøy for at en kunde skal kunne begrense sin egen bruk. Ulike sperregrenser vil også skape situasjoner der kunder kan bli sperret uten å ønske det selv. Har en kunde sagt han vil ha stopp på kr. 500 en måned kan det godt være at han vil ha en annen grense neste måned. NetCom har også erfaring med at noen vil prøve å utnytte et slikt system ved å misbruke systemet.

Dersom dette er en bestemmelse for å beskytte barn og unge, vil vi atter en gang foreslå kortbetaling fra kr. 50,- eller forhåndsbetalte abonnemangstjenester kr. 200 pr. mnd. Dette har vist seg svært så effektive for å begrense unges mobilbruk og gir foreldre full kontroll. Sett opp mot hva barn/unge ellers bruker penger på, kan vi ikke se at en pålagt juridisk bindende sperregrense er nødvendig.

Og når så departementet skriver at "omsynet til harmonisering med annen regelverk tilseier at regler for kostnadskontroll ikke skal gjerast meir omfattande enn nødvendig", foreslår vi at den foreslåtte bestemmelsen sløyfes og at dagens utvalg av ulike sperregrenser tilfredsstiller sperrebehovet.

Ut fra vår erfaring vil vi også påstå at våre kunder ikke har etterspurt flere kontroll tjenester utover det som tilbys i dag. Og skal vi aktivt overvåke våre kunder vil etterspørselen bli ennå lavere

Klageordning

Innledningsvis vil vi understreke at vår erfaring viser at vi har svært få klager tatt i betraktning at det håndteres ca 10-15 millioner transaksjoner hver måned på CPA i norske markedet. NetComs erfaring er at innholdsleverandør sammen med mobiltilbyder løser de langt fleste klager. NetCom er kjent med at det kommer klager til Forbrukerrådet og andre.

Departementet kan heller ikke vise til noen statistikk over klager. Og fra Teletorgrådets hjemmesider finnes det for 2006 4 saker til avgjørelse, med forbehold om at ikke alle er publisert.

Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om det er behov for en ny klagemodell. NetCom er imidlertid åpen for å diskutere en uavhengig klageordning for bransjen i tillegg til eksisterende bransjeløsning. Vi har imidlertid forståelse for at det fra klagerens side ikke alltid er like lett å finne frem til innholdsleverandørene. Ordningen bør i stedet bygge på eller utvide den eksisterende løsning. NetCom støtter derfor forslaget om at Brukerklagenemnda skal være klageorgan for fakturaklager med mer. Brukerklagenemnda er velfungerende og vil kunne gi forbrukerne en trygg behandling. Vi kan også akseptere at det etableres en ordning hvor tilbyder påtar seg førstelinjeansvaret. Da vil vi også etter en tids drift kunne få et god statistikk over antall klager etc. som kan være viktig i en videre prosess.

For klager til Medietilsynet forstår vi ikke helt hensikten. Dersom Medietilsynet skal vurdere om innhold er ulovlig i hht straffeloven § 382 (grove voldsskildringer) eller § 204 (pornografisk innhold), stiller vi oss spørrende til hvor mye de får å gjøre. Vår erfaring er at det omtrent aldri forekommer brudd på disse bestemmelsene hos innholdsleverandører. Imidlertid har det hendt, senest 11.8.2007, at NetCom har stengt nummer som formidler innhold som kan være egnet til å skade NetComs rykte eller omdømme eller integritet i markedet, og uten at dette ble vurdert i forhold til straffelovens bestemmelser. Å bruke ressurser til å etablere en klageordning for dette synes svært unødvendig. Vi vil også minne departementet på at vi - sammen med andre operatører som formidler innhold, har etablert en alderskontroll for mobilt innhold som pålegger innholdsleverandører å vurdere og klassifisere innhold "uegnet" for barn og unge og som tilbys foreldre i form av frivillig registrering av alder. Hva som er uegnet/ikke passende er dog langt i fra det samme som hva som er ulovlig.

Til forslaget enkelte bestemmelser

Til § 5a-3 Kostnadskontroll

NetCom tilbyr som nevnt tidligere en mulighet for total sperre av tilgang for innholdstjenester også for bedriftskunder. NetCom viser også til tidligere orientering om kostnadskontroll og våre anbefalinger, også vårt brev fra 3.10.06 til departementet.

Som sagt en begrunnelse for hvorfor det er behov for en juridisk forpliktende sperregrense NetCom finner ingen begrunnelse fra departementets side for den fastsatte beløpsgrensen på kr. 500,-.

Til § 5a- 5 Innholdsmessige krav til tjenesten

Bestemmelsen kun stille krav om at tilbyder er pliktig til å tilby en slik ordning. Se kommentarer til § 6-2 for videre begrunnelser.

Når imidlertid den tvungne registreringen begrunnes med å hindre barn tilgang til straffbart voldelig/pornografisk innhold,

Til 5a-6 Klageordning

NetCom forutsetter at tjenester som inneholder ærekrenkende ytringer eller stride mot markedsføring, lotteri, personvern, immaterielle rettigheter mv. som nevnt i § 5a-5, ikke skal behandles av Brukerklagenemnda, men av de organ som er kompetente på det særskilte området, for eksempel at klage på krenking av personvernloven rettes til Datatilsynet og brudd på markedsføringsloven vil Forbrukerombudet behandle.

Til § 6-2 Informasjon om sluttbruker og bruker

Bestemmelsen er hjemlet i ekomloven § 2-8, hvis opprinnelige formål er å tilrettelegge for lovbestemt tilgang (kommunikasjonskontroll). I forskriftsutkastet foreslås det en *plikt* til å registrere også bruker i tillegg til sluttbruker med begrunnelse å hindre tilgang til ulovlig innhold. NetCom mener dette kun må være en frivillig ordning, og som teletilbyderne pr i dag allerede har innført. Det må da være å gå for langt inn i den private sfæren dersom for eksempel foreldre blir pålagt å registrere sine barn. Og når hensikten med denne registreringen er å hindre alle under 18 år tilgang til den svært sjeldne forekomsten av ulovlig innhold (jf straffeloven § 382 og § 204). NetCom undres dertil også på hvordan Post- og teletilsynet som tilsynsorgan skal kunne håndheve denne forpliktelsen, og hvordan vi som tilbyder skal kunne sikre gjennomføring av dette.

Og hvordan departementet ser for seg denne bestemmelsen i forhold til fasttelefon, kan vi ikke helt se for oss.



Med vennlig hilsen

NetCom as

Randi Punsvik

Vedlegg:

European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children

Slik surfer du med mobilen VG 11.08.07