



• • • • •

forbrukerombudet

PTS

CC

Det kongelige samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

03 1331 - 16
801-5

Deres ref.
03/1331-CC/EW

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr: 23150 A
Saksbehandler
Stian S. Schilvold
23 40 06 13

Dato
29.08.2003

HØRING – FORSLAG OM FORSKRIFT OM ELEKTRONISK KOMMUNIKASJONSNETT OG ELEKTRONISK KOMMUNIKASJONSTJENESTE (EKOMFORSKRIFTEN)

Jeg viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 04.07.03.

Jeg vil i det følgende kommentere de punkter i høringsbrevet som er av størst relevans for Forbrukerombudets arbeid.

I de generelle bemerkningene i høringssvaret av 17.09.02 til ekomloven skrev jeg: "*I tillegg til de nevnte bestemmelsene som hovedsakelig har de ulike tilbyderne som subjektet for rettigheter og plikter, og dermed kun indirekte har relevans for forbrukerne, er det en rekke bestemmelser som mer direkte har relevans for forbrukerne. Det kan imidlertid være noe vanskelig å identifisere disse rettighetene. Derfor bør det etter mitt syn tydeliggjøres i lovteksten når en bestemmelse er ment å gi forbrukerne rettigheter som de kan påberope seg overfor tilbyderne.*"

Dette er en innvendig som også gjør seg gjeldende for det foreliggende utkastet til forskrift, og som jeg vil oppfordre Samferdselsdepartementet til å ta i betraktning i den endelige utformingen av forskriften.

§ 1-7 - Leveringsvilkår

Forslagets første og andre ledd gjelder krav om at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal offentliggjøre oversiktlig og oppdatert informasjon om leveringsvilkår, herunder blant annet priser og standard leveringsvilkår.

Departementet har kun foreslått krav om offentliggjøring av leveringsvilkår når det gjelder offentlig telefontjeneste. Jeg stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å begrense kravet til denne tjenesten. Kjennskap til potensielle rettigheter og forpliktelser i et kontraktsforhold er av like stor betydning for andre tjenester om elektronisk kommunikasjon. Det følger allerede av blant annet kravet til klarhet i avtaleforhold, jf. markedsføringsloven § 9a, at sentrale vilkår skal presenteres før avtaleinngåelse. Problemet er at den begrensede plikten til offentliggjøring som fremgår av forskriftens §

1-7 kan bidra til å tilsløre de alminnelige kravene som følger av § 9a. Derfor bør man etter min vurdering utvide virkeområdet til å gjelde også andre forbrukerrelaterte tjenester som for eksempel internettaksess. Eventuelt kan man vise til markedsføringslovens generelle regler.

Jeg ber derfor om at Samferdselsdepartementet vurderer å utvide plikten til offentliggjøring av leveringsvilkår til å omfatte også andre tjenester enn offentlig telefontjeneste, noe det er åpning for i ekomloven § 2-4.

§ 1-8 – Avtale

Bestemmelsen antas å si noe om innholdet i den enkelte avtale mellom forbruker og tjenesteyter. Forholdet til § 1-7 er imidlertid noe uklar. Formålsbeskrivelsen i kommentarene til § 1-7 synes å være sammenfallende med formålet til § 1-8, som også fremkommer av kommentarene til bestemmelsen. Uklarheten forsterkes ytterligere av § 1-8 tilsynelatende også skal regulere leveringsplikt for tilbydere av offentlig telefontjeneste, jf. kommentarene til § 1-8.

Samferdselsdepartementet oppfordres på denne bakgrunn til å klargjøre forholdet mellom §§ 1-7 og 1-8, samt presisere i hvilken grad § 1-8 regulerer all elektronisk kommunikasjon, bare offentlig telefontjeneste, eller er ment å gi særregler for leveringsplikt for offentlig telefontjeneste. Dersom det siste er tilfellet bør dette fremkomme av bestemmelsen selv, og ikke i kommentarene.

Når det gjelder varslingsfristen er det positivt at Samferdselsdepartementet i kommentarene presiserer at *"endringer i kontrakt ikke kan gjennomføres før etter at sluttbruker har fått minst en måneds varsel og er gjort oppmerksom på sin rett til å trekke seg fra kontrakten, jf. ekomloven § 2-4."* Departementet bes presisere om dette betyr at hver enkelt forbruker skal varles særskilt før endring iverksettes overfor ham. Etter mitt syn er det et minstekrav at varslingsmåten tilpasses endringens art og omfang. En grundig redegjørelse for prinsipper om varslings er å finne i Forbrukerombudets brev "Standardkontrakter for levering av internettaksess til forbrukere" til Telenor av
./ 02.12.02. (Vedlagt).

§ 3-1 – Tilgang

Etter § 3-1 nr. 2, jf ekomloven § 4-1, kan det gis pålegg til tilbyder med sterk markedsstilling om å imøtekomme blant annet enhver rimelig anmodning om videresalg av abonnement. Forskriften inneholder ikke noe om hvilke krav som skal stilles når videreselgere av abonnement inngår avtaler med sluttbrukere, men jeg går ut fra at departementet mener at tilsvarende krav bør gjelde som ved etablering av fast forvalg. Se for øvrig mine kommentarer til forslaget § 6-7.

Kapittel 4 – Tilgang til radio og fjernsyn

Det fremgår av kommentarene til utkastets kapittel 4 at hovedformålet med reguleringen er å fremme god utvikling av elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester for digital radio og fjernsyn. I denne sammenheng er det gledelig å se at departementet blant annet fremhever viktigheten av åpne standarder og spesifikasjoner og valgfrihet for

forbrukerne. Min erfaring at forbrukerne opplever at fraværet av åpne standarder og manglende valgfrihet som en stor ulempe.

§ 5-7 – Oversikt og kontroll med sluttbrukers utgifter m.v.

Etter bestemmelsens annet ledd skal sluttbruker gis anledning til å fastsette en øvre grense for trafikkostnader. Av kommentarene fremgår det at formålet er å styrke sluttbrukers vern mot å bli utsatt for svindel som forutsetter bruk av elektronisk kommunikasjon. Det vises til at det har versert flere saker for blant annet Teleklagenemda og Teletorgrådet som understreker behovet for en slik regulering.

Etter min oppfatning er det et skritt i riktig retning når departementet nå tar dette initiativet. Jeg tror imidlertid ikke at fastsetting av en øvre grense for trafikkostnader alene er tilstrekkelig for å beskytte forbrukerne mot slik svindelvirksomhet som beskrevet av departementet. Det kan opplyses at Forbrukerombudet i det tidligere nevnte vedlagte brev tok opp det tilsvarende problemet med Telenor. Min argumentasjon er å finne i dette brevet, men jeg vil allikevel gjengi deler av den her:

"Etter vårt syn vil dagens vilkårsregulering som legger alt ansvar for bruk av telefonlinjen på abonnenten kunne være urimelig etter markedsføringsloven § 9a. Urimeligheten kan avhjelpes gjennom en regulering av den typen misbrukssituasjoner som vi tar opp her.

Omkoblingen til en annen server kan skje på ulike måter. Felles for de ulike måtene er at forbrukeren normalt ikke vet at det skjer en slik omkobling. Det kan således sies at omkoblingen i de fleste tilfeller foregår på en rettsstridig måte.

Det vil være det fakturerende teleselskapet som har best kontroll med den enkelte kundes bruk av tjenesten. Kunden vil normalt ikke ha noen oppfordring til å kontrollere sin tilkobling, ettersom han ikke vet om omkoblingen eller muligheten for slik omkobling. Kunnskapen om dette vil han først få når regningen kommer. Et problem her er at faktureringscyklene kan være lange, slik at det kan bli snakk betydelige beløp.

På denne bakgrunn har vi begynt å tenke på alternative, og eventuelt utfyllende, løsninger som kan avhjelpe de ovenfor nevnte problemene.

- *Plikt til å på selvstendig grunnlag sperre for trafikk til kjente problemsdestinasjoner.*
- *Varslingsplikt ved ekstremavvik.*
- *Mulighet for forbrukerne til å angi en beløpsgrense for når de ønsker å bli varslet.*
- *Utvidet varslingsplikt ved avvik som skyldes trafikk til kjente problemdestinasjoner*
- *Regel om lemping av ansvaret dersom det til tross for innførte preventive tiltak oppstår misbrukssituasjoner.*

Vi er interessert i å diskutere eventuelle alternative løsninger og praktiske tilpasninger.

Det kan nevnes at Forbrukerombudet i Danmark og den danske telebransjen skal har begynt forhandlinger om lemping i teleselskapenes abonnementsvilkår, med tanke på at forbrukerne ikke alene skal bli sittende med regningen for slik omkobling. Så vidt vi er

kjent med sperrer Tele Danmark allerede for kjente problemdestinasjoner, med den følge at forbrukeren må be om å få destinasjonen åpnet."

Som departementet ser er fastsetting av en øvre grense for trafikkostnader et av tiltakene jeg foreslår. Jeg anser det allikevel som viktig at dette suppleres med andre tiltak fordi iverksettelsen av et slik øvre grense antagelig ofte vil være motivert av at en forbruker allerede har vært utsatt for svindel, og ønsker å hindre at det skjer igjen. Supplerende tiltak bør derfor være egnet til å hindre at forbrukerne blir svindlet, uavhengig av om de selv har iverksatt tiltak for å forhindre dette.

Jeg viser for øvrig til dom av Vestre Landsret i Danmark, sak B-0405-02, hvor TDC Tele Danmark A/S ikke fikk medhold i sitt søksmål mot en forbruker om betaling av regning på kr. 30000,- for internettoppkobling mot server på St. Helena. Det argumenteres med at TDC Tele Danmark A/S burde iverksatt en rekke tiltak for å forhindre den uønskede oppkoblingen. Om ønskelig kan dommen oversendes departementet.

Jeg deltar gjerne i diskusjon med departementet og eventuelle andre om hvordan slike tiltak kan utformes.

I tilknytning til det jeg skriver ovenfor ser jeg grunn til å nevne at Forbrukerombudet de siste månedene har registrert betydelige problemer ved praksisen til selskaper som fakturerer forbrukere for oppkobling til diverse underholdningstjenester via Internett. Forbrukerombudet har i løpet av de fem siste månedene mottatt i alt 269 skriftlige klager fra forbrukere som protesterer på fakturaene de har mottatt fra firmaet Polarlink AS. Dette er et svært høyt tall, og viser at omfanget av problemet er betydelig. De samme problemstillingene gjør seg for så vidt gjeldende også i forhold til bruk av telefon, men har ikke avstedkommet på langt nær like mange klager til Forbrukerombudet. Jeg vet imidlertid at Forbrukerrådet har mottatt tusenvis av klager fra forbrukere som har fått regninger for påstått oppringning til såkalte telesex-tjenester.

Hovedproblemene har oppstått i forhold til firmaer som sender ut særskilte fakturaer for oppkobling til internetttjenester, hovedsakelig pornografi. Oppkobling til internetttjenestene skjer ved at det blir lastet ned et såkalt "dialer"-program til PCen. Når dette programmet kjøres, blir forbrukeren koblet fra den internettleverandøren man normalt er tilknyttet, og koblet opp til et telefonnummer hvor man blir belastet med en betydelig forhøyet takst.

Fakturaene sendes til personen som er registrert som abonnent på nummeret det er registrert oppkobling fra. Firmaet som fakturerer har imidlertid ingen dokumentasjon på at personen som mottar regningen har inngått en gyldig avtale med firmaet om dette. Det er i mange tilfelle andre personer, svært ofte mindreårige, som har benyttet PCen eller telefonen i det øyeblikket oppkobling skjedde. I tillegg blir det ofte gitt mangelfulle opplysninger om pris og øvrige vilkår før oppkobling skjer.

Forbrukerombudet har stilt krav overfor Polarlink AS om at prosessen for avtaleinngåelse må endres slik at det skjer en entydig identifisering av personen som inngår avtale. Kopi av Forbrukerombudets brev til Polarlink er vedlagt.

./.

Jeg trekker frem denne saken for å illustrere behovet for at denne typen virksomhet reguleres strammere, da dette er et enormt problem for norske forbrukere. Jeg vil be om at departementet ser på muligheten for å gripe inn med regler i lov eller forskrift som kan bidra til å eliminere problemene, og vil i den forbindelse gjerne diskutere saken med departementet dersom det er ønskelig.

§ 6-7 – Gjennomføring av fast forvalg

Bestemmelsen foreslår at det skal innhentes skriftlig fullmakt fra sluttbruker før etablering av fast forvalg. Formålet er at det skal kunne dokumenteres at samtykke er gitt, og bakgrunnen for forslaget er en rekke saker hvor forbrukere mot sin vilje har fått endret tilbydere ved etablering av fast forvalg.

Forbrukerombudet har i likhet med departementet registrert en rekke saker som underbygger behovet for regler som er egnet til å sikre at avtaler om fast forvalg kan dokumenteres. I mitt høringssvar til utkast til endringer i offentlignettforskriften og nummerforskriften støttet jeg forlaget om et skriftlighetskrav. Bakgrunnen for dette var at klageomfanget hadde vist at det var behov for klare retningslinjer for telefonsalg av de fast forvalg. Registrerte klager hos Forbrukerombudet viser at det fortsatt er behov for slike klare retningslinjer. Etter mitt syn er imidlertid ikke skriftlighet nødvendigvis den eneste tilfredsstillende løsning uten at det kombineres med krav til innholdet i samtykkeerklæringen. For eksempel vil et "Ja" eller "OK" per SMS gi få holdepunkter om hva som er avtalt, og til og med om det faktisk kan sies å være inngått en avtale overhodet.

I det nevnte høringssvaret skrev jeg også at vi med enkelte næringsdrivende har fremforhandlet rutiner som skal gjøre det mulig å sannsynliggjøre at avtale er inngått. Disse rutinene går ut på å kvalitetssikre en muntlig samtykkeprosess, og samtidig dokumentere at avtale er inngått og hva som er avtalt. Kort fortalt blir samtaler med samtykke av forbrukerne tatt opp, og alle samtykker til avtaleinngåelse blir lagret på lydfiler som igjen blir gjennomgått og kvalitetssikret. I tillegg til dette er det lagt opp til en formalisert prosess mot slutten av samtalen, slik at det ikke skal være noen tvil om forbrukeren er inneforstått med at han inngår en avtale. Etter min vurdering er disse rutinene godt egnet til å dokumentere at samtykke er inngått, og hva forbrukeren har samtykket til. Etter at rutinene er implementert i angjeldende firmaer har vi registrert en markant nedgang i antallet klager, noe som etter mitt syn kan tilskrives rutinene.

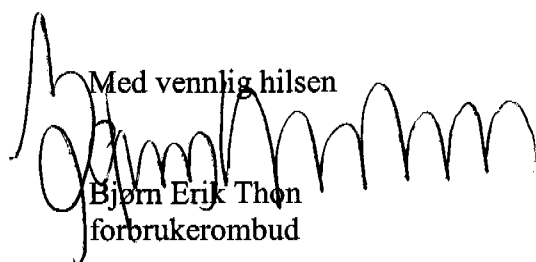
Det følger av dette at jeg er skeptisk til et skriftlighetskrav uten at det kombineres med krav til innholdet i samtykkeerklæringen som skal dokumentere at avtale er inngått og hva som er avtalt. Rutinene når det gjelder den muntlige samtykkeprosessen som nevnt ovenfor, og resultatet av disse, bekrefter etter min vurdering at slike krav til innhold er helt sentrale for å nå målsettingen. Kravene til innhold i samtykkeerklæringen bør fremgå av forskriften for å få størst mulig gjennomslagskraft.

Samlet sett er jeg for at det kreves skriftlig fullmakt til etablering av fast forvalg, som nevnt så fremt det kombineres med krav til innholdet i samtykkeerklæringen. Et avgjørende hensyn er at jeg antar at krav om skriftlighet vil virke preventivt på de problemer med oversalg som vi regelmessig møter når nye aktører etablerer seg i markedet.

I forslaget § 6-7 tredje ledd foreslår departementet en bestemmelse som innebærer at originerende tilbyder ikke skal kunne bruke kundeopplysninger mottatt fra forvalgt tilbyder til salgs- og markedsføringsaktiviteter (herunder win back-virksomhet) uten samtykke fra kunden. Dette er helt i tråd med mitt syn i saken, og det er positivt at prinsippet foreslås fastslått i forskriften.

§ 6-10 – Gjennomføring av tilbyderportabilitet

Forslagets krav om skriftlig fullmakt for gjennomføring av tilbyderportabilitet reiser så vidt jeg kan se nøyaktig de samme problemstillingene som jeg redegjorde for i mine kommentarer til § 6-7 – Gjennomføring av fast forvalg. Jeg viser derfor til disse.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thøen
forbrukerombud

Vedlegg