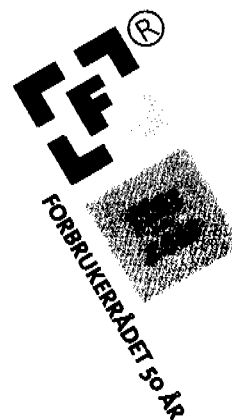


Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: PTS	S.BEH.: CC
- 9 SEPT. 2003	
S.NR.: 03 / 1331 - 50	
ARKIV: 80LS	AVSKREVET:



Saksbehandler:
Benedicte Mælan
Paal Bjønness

Vår dato:
08.09.2003

Vår referanse:
03/00521-2
BBM/523.4/008

Deres dato:
04.07.2003

Deres referanse:
03/1331-CC/EW

Høring av forslag til forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (Ekomforskriften)

Vi viser til Deres brev av 4. juli d.å. vedrørende ovennevnte. Vi beklager at våre kommentarer kommer noe etter fristen, men har vært i kontakt med departementet om dette.

Forbrukerrådet vil innledningsvis komme med noen generelle betraktninger, for deretter å gå inn i noen av forslaget enkelte punkter.

Generelle betraktninger

Forbrukerrådet er fornøyd med at forskriften har flere bestemmelser som bidrar til å sikre og styrke sluttbrukers interesser i telekommunikasjonsmarkedet. For å oppnå virksom konkurranse i telemarkedet, er det viktig at det legges til rette for både aktørene i telemarkedet og sluttbrukerne. Bare ved å skape balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser kan et funksjonelt marked oppstå. En effektiv etterspørselsside forutsetter bevisste forbrukere med kunnskap om pris, kvalitet og rettigheter. Dette krever en regulatorisk ramme som sikrer et marked med balanserte spilleregler, og tilsynsorganer med effektive virkemidler, samt reelle klagemuligheter for den enkelte.

I vårt innspill til Ekomloven, fant vi at regelverket i stor utstrekning retter seg mot tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester ved å gi disse rettigheter og plikter overfor hverandre og myndighetene. Forbrukerrådet mener at forskriftsutkastet også bærer preg av dette. Selv om det er viktig å skape klare spilleregler for aktørene, er det også sentralt å sikre forbrukerne i det samme markedet klare rettigheter som kan håndheves. Vi savner gjennomgående regler av mer materiell karakter, som den enkelte i større grad kan utlede rettigheter i forhold til.

Vi har tidligere påpekt det nye regelverkets kompleksitet og ønske om gradvis overgang til generell konkurranserett. Det er vanskelig å se konsekvensene og rekkevidden av en slik ny og omfattende regulering. Forbrukerrådet er opptatt av at dette ikke resulterer i at forbrukerne mister reel makt, og at etablerte rettigheter videreføres og styrkes gjennom det nye regelverk.

Særlige bemerkninger

§ 1 – 6 Kvalitet

Det er meget positivt at det pålegges en informasjonsplikt knyttet til kvaliteten på enkelte tjeneste. Dette vil gi den enkelte kunde et bedre beslutningsgrunnlag i valget av leverandør, som til nå kanskje i for stor grad har vært prisfokusert. God sammenlignbar informasjon er en viktig forutsetning for virksom konkurranse.

Krav til opplysningsplikt om kvalitet vil dessuten klargjøre kundens rettslige beskyttede forventning til tjenesten. Avvik fra avtalt kvalitet vil som kjent kunne møtes med mangelsinnsigelser, som igjen vil innebære et økonomisk incitament til aktørene å levere tjenester i henhold til avtalt kvalitet. Forbrukerrådet erfarer at mange teletjenester som tilbys i dag i for liten grad uttaler kvalitetskrav.

Kapittel 4 Tilgang til radio og fjernsyn

Forbrukerrådet stiller seg bak de krav som stilles i forskriften når det gjelder bruk av åpne standarder. Bruk av funksjonelle bindinger kan låse kunden opp mot enkelte leverandør, og svekke reell valgfrihet og mobilitet.

§ 5 – 7 Oversikt og kontroll med sluttbrukers utgifter

Forbrukerrådet er positivt til forslaget om at sluttbruker skal gis anledning til å fastsette en øvre grense for variable kostnader i den aktuelle faktureringsperiode. Dette vil kunne ha en tapsbegrensende effekt i tilfeller som blant annet "modemkidnapping". Vi vil imidlertid få bemerke at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig for å få bukt med de problemer den enkelte bruker møter i forhold til kontroll av bruk/misbruk av ulike teletjenester.

I vår høringsuttalelse til Ekomloven har vi redegjort for hvordan telefonsystemet i dag benyttes som et effektivt betalingssystem for underliggende tjenester. Teletorgtjenester, underholdningstjenester på internett, overfakturert SMS og overføring til server beliggende i utlandet kan her tjene som eksempler.

Et sentralt poeng her er den fakturerende operatørens dobbeltrolle. Et særtrekk ved de abonnementsfakturerte tjenestene er at teleoperatør fungerer som en mellommann når han fakturerer på vegne av underliggende leverandører. I realiteten innebærer dette at han er inkassator for andres krav. Dette kan fremstå som ordinær samtaletrafikk, men er i realiteten tale om betaling for et innhold. Kunden vil kunne være i tvil om hvem han i realiteten handler med.

Det kan derfor lett skapes en forventning om at den som fakturerer kan holdes ansvarlig, også for eventuelle mangelsinnsigelser forbruker måtte ha i forhold til det underliggende kontraktsforholdet.

Etter vårt syn taler mye for at fakturerende operatør etter kredittkjøpsloven nettopp har et slikt ansvar for mangelsinnsigelser og andre avtalerettslige innsigelser knyttet til det underliggende

kontraktsforhold. Hvis dette er tilfelle bør et slikt ansvar fremkomme klart av lov eller forskrift. Forbrukerrådet ber departementet ta stilling til dette spørsmålet.

Forbrukerrådet ber departementet vurdere om fakturerende operatør bør ha en varslingsplikt ved ekstremavvik ved bruk av teletjenester. Dersom kunden har et unormalt høyt forbruk av teletjenester, bør kunden kontaktes. Fakturering for bruk av telefonlinjer skjer etterskuddsvis, og kan hos enkelte teleoperatører være på opptil 3 måneder. På denne tiden vil det kunne påløpe betydelige beløp. Med en varslingsplikt for teleoperatøren vil for eksempel en "modemkidnapping" kunne avdekkes raskere, og ha en tapsbegrensende effekt. Enkelte teleoperatørene har allerede i dag rutiner som overvåker samtaletrafikken for å avdekke unormalt høyt forbruk, samt regler om dette i sine abonnementsvilkår. Forbrukerrådet foreslår at en slik generell varslingsplikt inntas i forskriften.

En utvidet varslingsplikt ved avvik som skyldes trafikk til kjente "problemdestinasjoner" kan også bidra til å begrense problemet. Forbrukerrådet er kjent med at i enkeltsaker har forbrukere blitt avkrevet beløp opp mot 100.000 kroner uten at det er gitt noe form for varsel. Dette er uakseptabelt sett fra et forbrukerperspektiv.

Forskriften § 5-7 pkt 2 forslår at tilbyder av leveringspliktige tjenester skal, uten ekstra kostnader for sluttbruker, tilby sperring av bestemte typer utgående anrop eller nummer etter anmodning fra sluttbruker. Plikten til å tilby sperremekanismer er viktig, men Forbrukerrådet mener sperremekanismen bør legges inn som en standard, med mulighet for opphevelse av abonnenten. Hvis abonnenten aktivt må reservere seg, vil skade lett kunne oppstå. Det typiske ved ufrivillig oppkobling er nettopp at man ikke er klar over faren før misbruk skjer. Når skadepotensialet for den enkelte er så stort som vi har sett i mange saker understøtter dette behovet for en automatisk sperre.

Selv med ulike preventive tiltak som sperrefunksjonalitet, beløpsgrenser og varslingsplikt vil det likevel kunne oppstå misbrukssituasjoner. Når det gjelder kunder som har blitt utsatt for ufrivillig oppkobling er det Forbrukerrådets oppfatning at det er urimelig at kunden alene skal bære dette ansvaret. I den grad abonnenten ikke kan klandres for misbruket bør hovedregelen etter vårt syn være ansvarsfrihet.

Etter de gjeldene standardvilkår er abonnenten ansvarlig for all bruk av telefonen. Forbrukerrådet mener vilkårene ikke reflekterer den risikoen slik "modemkidnapping" medfører. Ut fra hensynet om pulverisering av risiko er det mer naturlig at teleoperatøren dekker de kostnader det her er tale om. Den enkelte abonnent rammes hardt, mens operatøren i større grad kan utjevne en slik kostnad overfor hele kundemassen. Legges risikoen hos teleoperatøren vil også teleoperatør ha en økonomisk interesse i å iverksette tiltak for å bekjempe problemet. Forbrukerrådet mener det er urimelig og i strid med god forretningsskikk å fastholde at abonnenten er forpliktet til å betale den del av en telefonregning som gjelder utilsiktet oppkobling mot server som befinner seg i utlandet, jf avtaleloven § 36.

Selv i de tilfeller hvor kunden kan klandres for at et misbruk er oppstått bør etter vårt syn kundenes tap begrenses. Forbrukerrådet finner at mange av de problemstillinger kunder kan oppleve i telemarkedet kan sammenlignes med misbrukssituasjoner når det gjelder kortbruk i bankmarkedet. Som kjent er det i regler i finansavtaleloven som fastsetter maksimalgrenser (kr. 8.000,-) for kundens tap selv i tilfeller hvor kunden har utvist grov uaktsomhet. Etter vårt syn gjør mange av de samme hensyn seg gjeldende når telefonsystemet i realiteten benyttes som et betalingssystem for kjøp av tjenester på kreditt. Vi ber derfor departementet utarbeide en lignende regel på dette området som avspeiler den naturlige risikofordeling som bør legges til grunn. Kunder på telemarkedet bør sikres det samme vern mot misbruk som innen finanssektoren.

§ 6–7 Gjennomføringen av fast forvalg

Forbrukerrådet har på et relativt tidlig tidspunkt gått inn for et skriftlighetskrav ved endring av fast forvalgt teleoperatør. Hovedsynspunktet i vårt standpunkt har vært bygget på følgende:

”Forbrukerrådet har mottatt mange henvendelser fra personer som hevder at det ikke er inngått avtale med ny operatør om endring av fast forvalg. Vårt klare standpunkt i disse sakene har vært at det ved avtaleinngåelse eller endring av avtalevilkår, skal kreves et positivt samtykke fra forbrukeren. Vi har også vist til at Post- og teletilsynets vilkår for fast forvalg er klare på dette punkt. I vilkårenes punkt 5 heter det:

».....Den forvalgte tilbyder må innhente fullmakt fra abonnenten og kunne fremvise denne på forespørsel fra originerende tilbyder».

Det er dermed klart at det i premissene for innføring av fast forvalg er et krav at forvalgte tilbydere må innhente et positivt samtykke fra kundene. Når nødvendig samtykke ikke foreligger, kan dette heller ikke få bindende konsekvenser for kunden. I en tvist om samtykke overhode er avgitt, vil det være teleoperatøren som må godtgjøre at det foreligger.

Forbrukerrådet har hatt kontakt med flere av operatørene for å avdekke årsaken til problemene. Etter det vi erfarer har problemene sin hovedårsak i at dialogen med sluttbruker ikke i tilstrekkelig grad har vært kvalitetssikret hos den enkelte operatør. Forhold knyttet til bytte av teleleverandør oppleves for mange som fremmed og vanskelig, hvilket stiller krav til innhold og form på informasjonsutvekslingen med forbruker. En rekke operatørene har regelmessig benyttet telemarketing som salgskanal, hvilket kanskje alene ikke er egnet til å fylle informasjonsbehovet.”

Slik utkastet er utformet, synes dette å være i tråd med våre synspunkter.

Til § 10 – 1 Brukerklagenemnd

Forbrukerrådet er kjent med at det er igangsatt et arbeid i departementet for å klargjøre de problemstillinger som er knyttet til etablering av en brukerklagenemnd. Vi håper å kunne bidra aktivt i denne prosessen. Vi har i høringsuttalelse til Ekomloven avgitt flere synspunkter rundt spørsmålet, så i denne omgang vil vi kun omtale enkelte spørsmålstillinger.

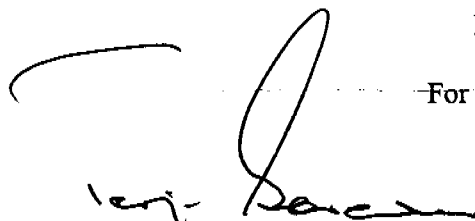
Departementet ber særskilt om synspunkter om nemndas uttalelser bør ha bindende virkning for partene. I den grad nemndas uttalelser i stor grad etterleves, sikrer rådgivende uttalelser et mer fleksibelt og effektivt klagesystem. Velger man en løsning med rettskraft stiller dette samtidig strengere krav til underliggende saksbehandlingssystemer og rutiner i nemnda. Hensynet til et raskt og effektivt klageorgan vil etter vårt syn veie tungt, spesielt med tanke på at det sannsynligvis vil dreie seg om et relativt stort antall saker hvor tvistebeløpene kan være relativt små. Det bør etter vårt syn dog sikres en hjemmel i forskriften til å gi nemndas uttalelser bindende virkning. I den grad aktørene ikke etterlever uttalelsene har man anledning til å gripe inn.

Når det gjelder plikten til å delta i en brukerklagenemnd viser vi til vår høringsuttalelse til Ekomloven. Hovedproblemet slik vi ser det er å gi en uttømmende definisjon av hva som må anses som en leveringspliktig tjeneste. Selv om tjenesten som sådan vil være leveringspliktig kan det også by på problemer å avgrense hvilke materielle spørsmål nemnda skal ta stilling til. Hvilke forhold i mitt abonnementsforhold på fasttelefoni til Telenor skal eksempelvis kunne påklages til nemnda. Det samme vil gjelde for tjenester levert av en aktør med en dominerende markedsstilling. Det synes uklart om det kun er spørsmål relatert til selve leveringsplikten eller innsigelser knyttet til sterk markedsstilling, hvor det skal være en klageadgang. Det at det kan avtales en videre kompetanse er selvfølgelig en mulighet, men forutsetter frivillighet med de begrensninger det medfører.

Når det gjelder finansieringsmodeller kan det tenkes flere mulige løsninger. I praksis vil det nok lett oppstå uenighet i forhold en fordelingsnøkkel aktørene i mellom, det er derfor sentralt at departementet sikrer en adgang til gripe inn hvis enighet ikke oppnås. I prinsippet vil det være aktører fra tradisjonelt ulike delmarkeder som skal delta, så en fordeling etter markedsandel kan være vanskelig å beregne. Forbrukerrådet vil presisere viktigheten av at klagemuligheten ikke bør være knyttet opp mot en økonomisk kostnad for klager. Vår erfaring er at dette vil innebære en hindring for å få prøvet sin sak. Dette vil spesielt gjelde i de tilfellene hvor tvistesummen er relativt lav.

Med hilsen

For Forbrukerrådet



Terje Sørensen
avdelingsdirektør



Jøn - Andreas Lange
seksjonssjef