

Post- og teletilsynet
Pb. 447 Sentrum
0104 Oslo

Deres ref.
04/05885-419

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr: 2004-4376 - 2
Saksbehandler
Stian S. Schilvold
23 40 06 13

Dato
18.11.2004

Høring om regulatoriske utfordringer ved IP-telefoni

Jeg viser til Post- og teletilsynets (PT) høringsbrev av 08.10.04, og takker for at jeg etter avtale fikk utsatt svarfristen til 18.11.04.

Forbrukerombudet fører tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og standardvilkår ikke er i strid med markedsføringsloven. Mer informasjon om markedsføringsloven og Forbrukerombudet finnes på www.forbrukerombudet.no

Jeg begrenser meg til å kommentere enkelte av de spørsmålene som blir stilt i høringen, særlig de som direkte berører forbrukerinteresser. Dette betyr at jeg ikke kommenterer andre spørsmål enn 2, 7 11.2, 15 og 16, og at jeg forutsetter at IP-telefoni som behandlet i høringen er en elektronisk kommunikasjonstjeneste (spm. 4) og at IP-telefoni som behandlet i høringen som oftest vil være omfattet av definisjonen av offentlig telefontjeneste (spm. 5).

Jeg er, i likhet med PT, positiv til fremveksten av nye tjenester som øker konkurransen og tilbudet av tjenester til forbrukerne. Samtidig er det grunn til bekymring over at visse særtrekk ved IP-telefontjenester kan medføre en trussel mot forbrukervernet. Dersom tjenesten ikke kan tilbys innen betryggende rammer for forbrukerne bør man etter mitt syn være avventende med å slippe til tjenesten. Prinsipielt mener jeg derfor at alle bestemmelsene om forbrukerrettigheter i ekomloven burde oppfylles før tjenesten kan tilbys. Det er uheldig om man i iveren etter å få nye tjenester på markedet tilsidesetter forbrukerhensyn som forutsettes i ekomloven og som markedet på lang sikt vil ha glede av at oppfylles gjennom at det oppnås tillit fra forbrukerne. Dersom PT mener at det ikke lar seg gjøre å vente til forbrukerhensynene kan ivaretas som forutsatt i ekomloven, bør tjenestene kun tilbys på den klare forutsetning at bransjen og PT finner alternative løsninger for å sikre forbrukerinteressene. Samtidig må bransjen forplikte seg til å gjøre hva den kan for snarest mulig å oppfylle forpliktelsene etter ekomloven. Å tilgodese forbrukerinteressene er ikke bare viktig av hensyn til forbrukerne, men også til utviklingen av IP-telefonibransjen selv som en seriøs og konkurrerende teknologi til annen telefoni, særlig fasttelefoni. Dessuten er det viktig at ekomlovens bestemmelser så fort som mulig oppfylles teknologinøytralt. Når en teknologi kan unnlate å oppfylle viktige krav, må det antas å virke konkurransevridende, blant annet ved at tjenesten,

antagelig som en direkte følge av unnlattelsen, kan tilbys til lavere pris enn konkurranseorienterte tjenester som oppfyller kravene. Pris er en veldig viktig faktor i forbrukernes valg av tjenester. Unnlattelsen av å pålegge IP-telefonitilbydere å gi forbrukerne de rettigheter de har krav på kan derfor føre til at en enda større andel av forbrukerne ikke får rettighetene som de har krav på, og som de ville fått ved valget av en konkurrerende teknologi.

Jeg merker meg for øvrig at PT synes å legge stor vekt på at forbrukerne i praksis ikke skal bli skadelidende dersom IP-telefoni aksepteres tilbudt uten at tjenesten tilfredsstiller ekomlovens krav. Dette er gledelig, og for meg en helt nødvendig forutsetning for å lempe på kravene. Over tid kan det allikevel ikke være tilstrekkelig kun med informasjon om fraværet av rettigheter. Dette skriver jeg mer om nedenfor.

Et forhold som understreker behovet for å være tydelig og konsekvent på at forbrukerrettighetene må tilgodeses, er at PT skriver at det er en lav terskel for å etablere seg som leverandør av IP-telefoni. Dette medfører en økt fare for at også useriøse aktører etablerer seg, eller at tjenesteytere starter opp uten å i tilstrekkelig grad ha tenkt på forbrukerrettigheter før etablering.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det bør være markedet selv eller PT som skal vurdere om en tjeneste skal kunne klassifiseres som en offentlig telefonitjeneste, gir jeg min fulle støtte til PTs syn om at dette er en vurdering som må foretas av PT.

Nedenfor skriver jeg først om problemstillinger forbrukerne kan oppleve når det gjelder kvalitet, driftssikkerhet og ansvar. Deretter skriver jeg om forhold ved IP-telefonitjenesten som avviker fra forbrukernes forventninger til tradisjonell telefonitjeneste, og tjenestens manglende evne til å oppfylle kravene i ekomloven.

Kvalitet/driftssikkerhet/ansvar

Det er nødvendig med to avtaler for å benytte IP-telefoni, en avtale om å levere bredbåndstjeneste, og en avtale om levering av IP-telefoni. Tjenestene kan leveres av samme tjenesteyter eller forskjellige tjenesteytere. Talekvaliteten og driftssikkerheten er ikke bare avhengig av at telefonitjenesten fungerer, men også av at internettaksessen fungerer i tilstrekkelig grad. Jeg antar at det for forbrukerne kan være vanskelig å fastslå hvilken av tjenestene som forårsaker en eventuell feil. Dersom dette ikke er åpenbart for forbrukerne, må det være tjenesteyterne som må sørge for at ansvaret plasseres der det skal, eventuelt gjøre forbrukerne i stand til å selv fastslå hvor ansvaret ligger. Det er uansett ikke akseptabelt dersom forbrukerne i praksis blir stående uten rettigheter fordi tjenesteyterne fraskriver seg ansvaret.

Videre bør omfanget av ansvaret klarlegges, for eksempel om internettaksessleverandøren også må være ansvarlig for en forbrukers løpende kostnader til IP-telefoni når denne tjenesten ikke kan benyttes på grunn av feil ved internettaksessen.

En annen problemstilling er at det trolig er vanskelig for forbrukerne å vite hvilken kvalitet de har grunn til å forvente av IP-telefonitjenesten, og at det dermed kan være vanskelig å vurdere når det faktisk er grunnlag for å reklamere. Mangelfull kvalitet

antas også å kunne skyldes feil på utstyret, enten det som brukes til telefoni eller det som brukes i forbindelse med internettaksessen. Dette problemet antas å kunne avhjelpes gjennom informasjon og vilkår som beskriver tjenesten og forventet kvalitet.

Det er tjenesteyternes ansvar å sørge for at forbrukerne får all den informasjon de trenger for å kunne fastslå sine rettigheter og forpliktelser. Eksemplene over viser at når to uavhengige leverandører av tjenester er gjensidig avhengig av hverandre, så kan det bli nødvendig med et visst samarbeid i forhold til felles kunder. Et eksempel på slikt samarbeid kan være å lage prosedyrer for reklamasjonshåndtering og ansvarsfordeling. Jeg vil oppfordre PT til å understreke betydningen av å tydeliggjøre viktigheten av de ovennevnte spørsmålene i sin dialog med bransjen.

Informasjon om avvik fra forbrukernes forventninger til tradisjonell telefonitjeneste, og avvik fra forbrukerrettighetene etter ekomloven

PT skriver at IP-telefoni på flere områder per i dag ikke tilfredsstillter ekomlovens krav. Min holdning til dette fremkommer ovenfor. Dersom PT allikevel finner å kunne akseptere at IP-telefonitjenesten lanseres, må som nevnt de forbrukerhensyn som det må lempes på tilgodeses på annet vis. PT skriver at dette kan gjøres gjennom at tilbyderne informerer om manglende egenskaper ved tjenesten. Jeg anser informasjon som et minimumskrav som må stilles at for å motvirke skadevirkningene ved lansering av IP-telefoni uten alle de forventede egenskapene. Slik informasjon må selvsagt gis på en tydelig og klar måte, og ikke gjemmes bort i annen informasjon. Sett på bakgrunn av at det allerede er flere tjenesteytere som har etablert seg og at det er en lav terskel for å etablere seg, er det i så fall nødvendig at PT selv uttrykker nøyaktig hvilken informasjon tilsynet mener må gis og hvordan informasjonsplikten kan oppfylles. Etterlevelsen av informasjonsplikten bør følges opp av PT.

Informasjon jeg mener det er særlig viktig at forbrukerne får før bestilling er:

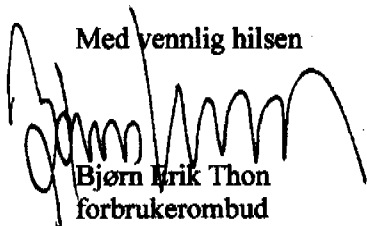
- at driftssikkerheten og kvaliteten kan variere med internettaksessen,
- om det er begrensninger i lokalisering av nødanrop,
- om det ikke er mulig å reservere seg mot å motta anrop uten nummervisning, jf. ekomforskriften § 6-1 annet ledd,
- om retten til reservasjon etter ekomforskriften § 6-2 og
- om plikten til å tilby tilleggstjenester etter ekomforskriften § 6-4

Jeg vil gjenta at det er viktig at bransjen forplikter seg til å gjøre hva den kan for snarest mulig å oppfylle forpliktelsene etter ekomloven. Flere av disse forpliktelsene gir forbrukerne rettigheter. Det er derfor ikke holdbart over tid å nøye seg med å informere om at forbrukerne ikke har disse rettighetene allikevel.

Som vist i PTs høring og det jeg skriver over er det flere mulige usikkerhetsmomenter for forbrukerne i forbindelse med IP-telefonitjenester. Derfor vil jeg i 2005 jobbe for at forbrukerhensynene ivaretas i tilstrekkelig grad ved IP- telefonitjenester, både når det gjelder standardkontraktene og markedsføringen av tjenestene. Dette er et arbeid som bør skjer i samarbeid med bransjen selv og Post- og teletilsynet som regulerende myndighet.

PT foreslår at en eventuell lemping av kravene etter ekomloven kan skje for en begrenset periode. Jeg mener at PT bør fastsette en slik prøveperiode, for så å evaluere hvorvidt IP-telefonibransjen har tatt forbrukerhensynene på alvor. Dersom evalueringen viser at forbrukerhensyn har blitt tilsidesatt, enten ved at det ikke er gitt god nok informasjon om begrensningene i tjenesten, eller at bransjen ikke utvikler slike egenskaper som forutsatt i ekomloven, bør PT gripe inn mot fortsatt tilbud om IP-telefoni fra de tilbyderne som ikke godt nok ivaretar forbrukerhensynene. Om PT ønsker det deltar gjerne med innspill i en eventuell evaluering.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
forbrukerombud

Gjenpart Forbrukerrådet
Barne- og familiedepartementet