

Høringsnotat

Forslag til endringer i reglene for telefonsalg

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
1.1	Innledning	3
1.2	Oversikt over forslagene	3
1.2.1	Endre markedsføringsloven § 13.....	3
1.2.2	Andre foreslåtte endringer.....	4
1.2.3	Regler som foreslås videreført eller ikke innført.....	4
1.3	Spørsmål til høringsinstansene	5
1.4	Avgrensning mot andre former for markedsføring.....	5
2	Bakgrunn – gjeldende rett, bakgrunnen for evalueringen, erfaringsgrunnlag og internasjonale regler av betydning	5
2.1	Gjeldende rett.....	5
2.2	Bakgrunnen for evalueringen.....	6
2.3	Erfaringsgrunnlag – forskning og annet underlagsmateriale som belyser problemstillingene i evalueringen.....	7
2.3.1	Innledning.....	7
2.3.2	Nærmere om SIFOs rapporter om telefonsalg	7
2.4	Internasjonale regler av betydning ved telefonsalg.....	9
2.5	Utenlandsk rett	10
2.5.1	Sverige.....	10
2.5.2	Danmark	10
2.5.3	Øvrige europeiske land.....	10
3	Departementets vurderinger og forslag	11
3.1	Valg av utgangspunkt – opt in eller opt out?	11
3.1.1	Innledning.....	11
3.1.2	Tidligere forslag om å innføre krav om forhåndssamtykke	11
3.1.3	Departementets forslag og vurdering	12
3.1.4	Oppsummering	12
3.2	Rekkevidden av forbudet mot å ringe reserverte forbrukere – noen spørsmål som gjelder generelt for begge unntakene fra forbudet.....	13

3.2.1	Innledning.....	13
3.2.2	Relevante resultater fra SIFOs undersøkelser	13
3.2.3	Klagestatistikk fra Forbrukerombudet og bransjeorganisasjonenes kommentarer	14
3.2.4	Departementets vurdering av behovet for å endre unntakene	15
3.2.5	Oppsummering	15
3.3	Presisering av unntaket i mfl. § 13 (2) om uttrykkelig anmodning	16
3.3.1	Innledning.....	16
3.3.2	Relevante resultater fra SIFOs undersøkelser	16
3.3.3	Innspill fra Forbrukerombudet	16
3.3.4	Departementets forslag og vurdering	17
3.3.5	Oppsummering	20
3.4	Unntaket i mfl. § 13 (3) om eksisterende kunde/bidragssyter	20
3.4.1	Innledning.....	20
3.4.2	Eksisterende kundeforhold til kommersielle bedrifter	21
3.4.3	Eksisterende kundeforhold til frivillige organisasjoner	21
3.4.4	Relevante resultater fra SIFOs undersøkelser	22
3.4.5	Innspill fra Forbrukerombudet	22
3.4.6	Departementets forslag og vurdering	23
3.4.7	Oppsummering	24
3.5	Andre forslag	24
3.5.1	Presisere at regelverket gjelder likt for næringsdrivende og frivillige organisasjoner	24
3.5.2	Presisere at opplysningsplikten også gjelder muligheten for direkte reservasjon	25
3.5.3	Identifikasjon av kundesentre/næringsdrivende/frivillige organisasjoner	25
3.5.4	Skal reservasjonen fortsatt være livslang?	26
3.5.5	Forslag fra bransjen om å innføre en autorisasjonsordning	26
3.5.6	Forslag fra Forbrukerombudet om å kreve skriftlig tilbud og aksept for frivillige organisasjoner	27
3.5.7	Bør tidsbegrensningene opprettholdes?	28
3.6	Spørsmål til høringsinstansene	29
3.6.1	Krav til utformingen av fakturaer fra frivillige organisasjoner	29
3.6.2	Registrering av opplysninger i Reservasjonsregisteret	30
3.6.3	Behov for å gjøre bruken av ordlyden fysiske personer og forbrukere mer konsekvent	30
3.6.4	Informasjon om hvem som har gitt personopplysningene	30

3.6.5	Krav til interne sperrelister	31
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
4.1	Forslaget om å endre unntakene i mfl. § 13	31
4.2	Øvrige endringsforslag.....	31
4.3	Øvrige spørsmål som tas opp til vurdering i høringsnotatet	32
5	Lovendringsforslag	33

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

1.1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslås det endringer og presiseringer i regelverket for telefonsalg mellom næringsdrivende og forbrukere. Det er gjennomført en evaluering av regelverket og høringsnotatet drøfter en rekke problemstillinger som ble reist under denne evalueringen.

Telefonsalg har vært en kilde til misnøye blant forbrukerne, og Forbrukerombudet har mottatt mange klager tilknyttet salgsformen. I forbindelse med at det ble utarbeidet en ny markedsføringslov, ble reglene for telefonsalg derfor strammet inn i 2009. Departementet antok at forbrukerne ville bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom disse forslagene. For å se om tiltakene hadde den tilsiktede effekten, gikk departementet inn for at telefonsalgsreglene skulle evalueres etter fem år.

Som ledd i evalueringen har Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) utarbeidet flere rapporter om telefonsalg på oppdrag fra departementet. I tillegg har Forbrukerombudet (FO) gitt årlige rapporter. Departementet har også fått innspill fra næringsdrivende og frivillige organisasjoner gjennom dialogmøter med de sentrale bransjeorganisasjonene. På bakgrunn av rapporter og øvrige innspill har departementet vurdert at det er behov for en presisering og innstramming av regelverket for telefonsalg.

1.2 Oversikt over forslagene

1.2.1 Endre markedsføringsloven § 13

Etter dagens regler er det forbudt å rette markedsføring ved telefon til fysiske personer som har reservert seg mot dette i Reservasjonsregisteret, jf. markedsføringsloven (mfl.) § 13 (1). Forbrukere kan enkelt reservere seg mot telefonmarkedsføring i dette registeret på nett og over 2 millioner har benyttet seg av denne muligheten.¹

Næringsdrivende og frivillige organisasjoner kan ta kontakt med en forbruker som har reservert seg dersom i) forbrukeren har samtykket, jf. mfl. § 13 (2), eller ii) det er et kundeforhold mellom forbrukeren og den næringsdrivende, jf. mfl. § 13 (3).

Evaluering har vist at mange forbrukere som er reservert mot telefonsalg blir kontaktet per telefon av næringsdrivende til tross for at de ikke ønsker dette. Etter departementets syn bør de forbrukerne som har tatt et aktivt og bevisst valg gjennom å reservere seg mot telefonsalg i Reservasjonsregisteret, i størst mulig grad slippe å bli utsatt for denne typen markedsføring.

¹ Alle privatpersoner kan reservere seg her: <https://w2.brreg.no/reservasjon/>.

Departementet foreslår derfor å stramme inn unntakene som gir næringsdrivende mulighet til å ta kontakt med forbrukere som har reservert seg.

For det første foreslås det at et samtykke kun kan gis direkte til en enkelt aktør, jf. mfl. § 13 (2). Dette betyr at det ikke lenger vil være mulig i en enkelt internettkonkurranse å innhente samtykke fra forbrukere til å motta telefonhenvendelser fra en lang rekke aktører. Evalueringen har vist at slike konkurranser fører til at forbrukerne mottar uønskede telefoner.

For det andre foreslås det at unntaket for oppringninger i kundeforhold fjernes, jf. mfl. § 13 (3). Næringsdrivende vil fortsatt kunne kontakte sine kunder per telefon for å markedsføre nye varer eller tjenester, men kun dersom forbrukeren uttrykkelig har samtykket til dette.

Departementet foreslår å videreføre frivillige organisasjoners anledning til å markedsføre nye produkter eller samle inn penger til eksisterende kunder og givere som har reservert seg i Reservasjonsregisteret. Bakgrunnen for dette er frivillige organisasjoners samfunnsnyttige virksomhet samt særskilte behov for å bruke telefonen som innsamlings- og salgskanal.

Forslagene er nærmere behandlet i punkt 3.3 og 3.4.

1.2.2 Andre foreslåtte endringer

Departementet foreslår i tillegg følgende endringer i markedsføringsloven:

- Presisere i lovteksten at telefonsalgsreglene, med enkelte unntak, gjelder likt for salg fra næringsdrivende og frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner (se punkt 3.5.1)
- Presisere i mfl. § 16 (2) at næringsdrivende og frivillige organisasjoner må informere forbrukerne om muligheten til å reservere seg ikke bare i Reservasjonsregisteret, men også direkte hos den næringsdrivende eller frivillige organisasjonen (se punkt 3.5.2)
- Innføre plikt til å registrere nummer som brukes til telefonsalg slik at dette blir søkbart i nummeropplysningstjenestene (se punkt 3.5.3).

1.2.3 Regler som foreslås videreført eller ikke innført

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning der næringsdrivende og frivillige organisasjoner i utgangspunktet fritt kan selge varer og tjenester per telefon til forbrukere med mindre de har reservert seg mot telefonsalg i Reservasjonsregisteret ("opt-in").

Departementet har vurdert å endre lovens utgangspunkt ved å forby telefonsalg uten forbrukernes forutgående samtykke ("opt-out"). Reservasjonsordningen er en veletablert og innarbeidet ordning. Forbrukere kan enkelt reservere seg og mange har benyttet seg av denne muligheten. Rapportene og innspillene departementet har mottatt under evalueringen kan tyde på at misnøyen med telefonsalg er knyttet til unntakene fra reservasjonen og ikke selve reservasjonsordningen. Etter departementets vurdering er det derfor mer formålstjenelig å begrense unntakene enn å endre lovens utgangspunkt (se punkt 3.1).

Departementet har ikke vurdert et totalforbud mot telefonsalg, det vil si at forbrukeren heller ikke kan samtykke til å motta telefonmarkedsføring. Et totalforbud er ikke forenelig med ekomdirektivet (direktiv 2002/58/EF) artikkel 13 nr. 3, jf. fortalen punkt 42. Departementet foreslår videre at reservasjonen fortsatt skal være livslang (se punkt 3.5.4) og at telefonsalg fortsatt ikke skal være tillatt på visse tidspunkter (se punkt 3.5.7).

Bransjen har tatt til orde for å innføre en autorisasjonsordning for selskap som driver med telefonsalg. Departementet går ikke inn for å innføre en slik ordning (se punkt 3.5.5).

Forbrukerombudet har foreslått at det bør kreves skriftlig tilbud og aksept før frivillige organisasjoner kan sende ut en faktura om pengegave. Departementet har vurdert forslaget, men kommet frem til at det ikke bør stilles slike krav (se punkt 3.5.6).

1.3 Spørsmål til høringsinstansene

Følgende spørsmål tar departementet opp til vurdering og ønsker å få belyst nærmere uten å ta stilling om regelverket bør endres eller ikke:

- Kan det være hensiktsmessig å stille nærmere bestemte krav til utformingen av fakturaer fra frivillige organisasjoner? (se pkt. 3.6.1)
- Bør det bli obligatorisk å registrere telefonnumre i Reservasjonsregisteret? (se pkt. 3.6.2)
- Personkretsen som er vernet av telefonsalgsreglene varierer noe i bestemmelsenes ordlyd. Noen steder er ordlyden forbrukere brukt. Andre steder er ordlyden fysiske personer brukt. Er det behov for klargjøringer med hensyn til hvem som er vernet av telefonsalgsregelverket? (se pkt. 3.6.3)
- Hvordan praktiseres plikten til å opplyse om hvem som har gitt personopplysninger som ligger til grunn for henvendelsen? (se pkt. 3.6.4)
- Bør det innføres minstekrav til interne sperrelistes for å oppfylle forbrukerens rett til å enkelt og gebyrfritt reservere seg direkte hos næringsdrivende/frivillige organisasjoner? (se pkt. 3.6.5)

1.4 Avgrensning mot andre former for markedsføring

Høringsnotatet behandler ikke andre former for direkte markedsføring, slik som eksempelvis markedsføring per post eller e-post. Skriftlig direkte markedsføring er mindre påtrengende og enklere å håndtere for forbrukeren enn telefonmarkedsføring.²

Departementet foreslår imidlertid visse retts tekniske endringer i bestemmelser som regulerer adressert post. Bakgrunnen for dette er at reglene for adressert post også gjelder for telefonsalg. Videre foreslås det endringer i ordlyden i flere bestemmelser for å klargjøre at reglene for telefonmarkedsføring gjelder både salg fra næringsdrivende og frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner, se punkt 3.5.1.

2 Bakgrunn – gjeldende rett, bakgrunnen for evalueringen, erfaringsgrunnlag og internasjonale regler av betydning

2.1 Gjeldende rett

Telefonsalg er i dag regulert slik at forbrukere kan reservere seg mot telefonsalg fra næringsdrivende og frivillige organisasjoner. Dette gjøres i Reservasjonsregisteret som forvaltes av Brønnøysundregistrene. Forbrukere må særskilt angi om reservasjonen også skal gjelde markedsføring fra frivillige organisasjoner. Det er også mulig å reservere seg direkte hos næringsdrivende.

² Se også uttalelser om ulikheter mellom adressert post og telefonsalg i Ot.prp.nr.55 pkt. 9.1.6.2

Over to millioner nordmenn har reservert seg mot telefonsalg i Brønnøysundregistrene og nesten like mange har reservert seg mot henvendelser fra frivillige organisasjoner.

Det er i utgangspunktet forbudt for næringsdrivende/frivillige organisasjoner å rette markedsføring ved telefon til forbrukere som har reservert seg. Telefonhenvendelser er likevel tillatt dersom du uttrykkelig har anmodet om å bli kontaktet av den næringsdrivende/den frivillige organisasjonen, eller er eksisterende kunde/bidragssyter hos den aktuelle næringsdrivende/frivillige organisasjonen.

Næringsdrivende er pålagt å oppdatere sitt adresseregister mot Reservasjonsregisteret før førstegangs henvendelse og før henvendelse den måned markedsføring utføres.

Det er forbudt med telefonmarkedsføring til forbrukere på lørdager, helgedager og på virkedager før kl. 09.00 og etter kl. 21.00. Det er også forbudt med telefonmarkedsføring på dager som er likestilt med helgedager. Dette gjelder alle, uavhengig av reservasjon.

Ved telefonsalg til forbruker oppstilles det krav om skriftlig tilbud og aksept. Et salgstilbud gitt på telefon må bekreftes skriftlig etter at telefonsamtalen er avsluttet. Forbrukeren er ikke bundet før tilbudet er akseptert skriftlig, noe den næringsdrivende skal opplyse om i bekreftelsen av tilbudet. Kravene om skriftlig tilbud og aksept gjelder ikke ved oppringninger fra frivillige organisasjoner og ved salg av avisabonnement.

Markedsundersøkelser er ikke underlagt de samme reglene som ved telefonsalg. Henvendelser fra meningsmålingsinstitutter faller utenfor telefonsalgsregelverkets anvendelsesområde.

Det stilles også krav om å gi nærmere bestemte opplysninger til forbrukeren ved telefonmarkedsføring.

Med unntak av kravene om skriftlig tilbud og aksept, som finnes i angrerettloven § 10, finnes de ovennevnte reglene om telefonsalg i markedsføringsloven kapittel 3, se særlig §§ 12, 13, 14 og 16.

Departementet vil redegjøre nærmere for de reglene som foreslås endret i forbindelse med redegjørelsen for departementets forslag og vurderinger i høringsnotatets del 3.

2.2 Bakgrunnen for evalueringen

Reglene om telefonsalg ble innstrammet i 2009, i forbindelse med en større revisjon av markedsføringsloven som resulterte i en ny markedsføringslov. Departementet gikk da inn for en kombinasjon av ulike tiltak for å effektivisere reservasjonsordningen:

- Reservasjonsreglene ble overført fra personopplysningsloven § 26 til markedsføringsloven, slik at Forbrukerombudet ble håndhevingsorgan.
- Det ble innført krav om skriftlig tilbud og aksept. Ved telefonsalg av avisabonnement og ved frivillige organisasjoners telefonsalg ble det gjort unntak fra kravene om skriftlig tilbud og aksept.³
- Telefonmarkedsførerne ble pålagt å oppdatere sitt adresseregister mot reservasjonsregisteret månedlig i stedet for det tidligere kravet om oppdatering fire ganger i året.

³ Kravet om tilbud og aksept ble lovfestet i den dagjeldende angrerettloven § 7 annet og tredje led og § 10a. I den nye angrerettloven (lov av 20. juni 2014 nr. 27) finnes regelen i § 10.

- Telefonmarkedsførerne ble pålagt å informere om reservasjonsmuligheten når de ringer personer som ikke har reservert seg.
- Det ble innført forbud mot telefonmarkedsføring i helgene og mellom kl. 21.00 og 09.00 på virkedager.
- Det ble åpnet for å registrere telefonnummer i tillegg til personnummer.

Departementet antok at forbrukerne ville bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom disse effektiviseringstiltakene, men gikk inn for at ordningen for telefonmarkedsføring skulle evalueres etter fem år.⁴

2.3 Erfaringsgrunnlag – forskning og annet underlagsmateriale som belyser problemstillingene i evalueringen

2.3.1 Innledning

Som ledd i evalueringen har Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) utarbeidet flere rapporter om telefonsalg på oppdrag fra departementet. I tillegg har Forbrukerombudet levert årlige rapporter til BLD siden de nye reglene trådte i kraft. I disse rapportene har Forbrukerombudet redegjort for erfaringer og klagestatistikk angående telefonsalg. Departementet har også hatt flere dialogmøter med bransjen i evalueringsperioden, hvor bransjen har fått anledning til å gi uttrykk for sine synspunkt med hensyn til hvordan telefonsalgsreglene virker.

2.3.2 Nærmere om SIFOs rapporter om telefonsalg

SIFOs endelige sluttrapport er datert 26. mai 2014. Den endelige rapporten utgjør en sammenfatning av seks delrapporter om telefonsalg som er utarbeidet i løpet av de fem årene de gjeldende telefonsalgsreglene har virket. I vedlegg 1 finnes en liste over SIFOs publikasjoner i forbindelse med telefonsalgsevalueringen med lenker til publikasjonene.

SIFOs prosjekt har vært todelt. For det første skulle telefonsalgsreglene i markedsføringsloven evalueres for å se om de virker etter intensjonen. For det andre skulle markedet for kundesentre kartlegges. Departementet ønsket seg blant annet kunnskap om hvordan kundesentre fordelte seg i distriktene, hvor mange arbeidsplasser de representerte og for hvem.

For å nå disse målene har SIFO kartlagt forbrukernes holdninger til telefonsalg og til hvordan retten til å reservere seg mot telefonsalg virker, samt foretatt studier av telefonsalgsbransjens syn på egen virksomhet og på hvordan telefonsalgsreglene fungerer.

Noen av SIFOs hovedfunn vedrørende hvordan telefonsalgsreglene virker etter intensjonen kan oppsummeres slik:⁵

- Telefonsalg topper fortsatt klagestatistikken til Forbrukerombudet.
- Telefonsalg og telefonhenvendelser er lite populært. Et stort flertall misliker å få telefonhenvendelser fra bedrifter de ikke er kunde hos og fra frivillige organisasjoner de ikke har støttet økonomisk tidligere.

⁴ Jf. Ot.prp.nr.55 (2007-2008) punkt 9.1.5 (på s. 84).

⁵ Disse resultatene framgår hovedsakelig av SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013.

- 7 av 10 oppgir at de har blitt oppringt av bedrifter de ikke er kunde hos, selv om de har reservert seg mot telefonsalg.
- Under halvparten av de som har reservert seg slipper telefonsalg helt.
- Det er mangelfull kunnskap om hvordan man skal reservere seg mot telefonsalg.
- Det er mangelfull kunnskap om hvem man kan henvende seg til angående klager.
- Ordningen med skriftlig tilbud og aksept har vist seg å være vellykket. Reglene blir på dette punkt i stor grad etterlevd, og både selgersiden og forbrukersiden gir i hovedsak tilbakemeldinger om at de er fornøyde med ordningen.

Noen av SIFOs hovedfunn fra kartleggingen av kundesentrene kan oppsummeres slik:⁶

- Anslagsvis 4000 ansatte jobber helt eller delvis med telefonsalg til forbrukere, men det er en risiko for at disse tallene er noe underestimert.
- Ca. litt over halvparten av de ansatte arbeider i de mindre byene og distriktene, mens resten jobber i Oslo og de store byene (som er definert til Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim).
- Ca. like mange kvinner og menn arbeider i telefonsalgsbransjen.
- Ca. 45 % av de ansatte jobber deltid. Dette er en større grad av deltidsarbeid enn den generelle landsdekkende statistikken for heltid og deltid.
- Over halvparten (58 %) av de ansatte er under 30 år.
- 58 % av kundesentrene har ansatte med flerkulturell bakgrunn. De fleste av disse hadde relativt få ansatte med flerkulturell bakgrunn.

Av øvrig relevant materiale fra SIFO, ble det i november 2013 publisert en pilotstudie om eldres vurderinger av forbrukermarkedene før og nå. Om telefonsalgsmarkedet uttales det følgende i studien:⁷

”Det kan se ut som om eldre er mye eksponert for oppsøkende/pågående salgsmetoder, verving og tigging - både fra veldedige organisasjoner og andre. Vi vet ikke om slike aktører utnytter fasttelefon som aldersselekerende salgskanal fordi eldre oftere enn andre kjøper slike produkter. Våre informanter rapporterer om at det å registrere seg i Brønnøysund langt på vei løser problemet knyttet telefonhenvendelser. Alle er kjent med brev som inneholder faktura for ekstra støtte til organisasjoner de hadde støttet tidligere, eller brev som inneholder ting (julekort) som ikke var bestilt. Mange var kraftig irritert over slike henvendelser.”

⁶ Resultatene fra kartleggingen av markedet for kundesentrene framgår av SIFOs Prosjektnotat nr. 9-2012 og SIFOs Oppdragsrapport nr. 3-2014.

⁷ SIFOs Oppdragsrapport nr. 10-2013. Uttalelsen er på s. 10 i rapporten, som finnes her: <http://www.sifo.no/page/Publikasjoner//10081/79358.html>

I februar 2015 ble det publisert en rapport fra SIFO om hvordan eldre mestrer forbrukerrollen. Det ble her funnet en klar tendens til at eldre i større grad enn yngre ble kontaktet per telefon av veldedige organisasjoner.⁸

Nærmere redegjørelser av SIFOs funn i rapportene om telefonsalg vil presenteres i forbindelse med redegjørelsen for departementets forslag og vurderinger i høringsnotatets del 3. Det samme gjelder relevant erfaringsgrunnlag og klagestatistikk i Forbrukerombudets årlige rapporter. Dialogen med bransjen har også bidratt til å belyse relevante hensyn. Men på grunn av at dialogen med bransjen har vært muntlig, har departementet ikke på samme måte systematisk gjengitt hvilke konkrete innspill som har kommet fram i dialogen med bransjen. Hensynene som bransjen har bidratt med å få fram er tatt i betraktning i punktene som redegjør for departementets forslag og vurderinger.

2.4 Internasjonale regler av betydning ved telefonsalg

I ekomdirektivet⁹ artikkel 13 finnes det en bestemmelse om kommunikasjoner det ikke er bedt om (unsolicited communications), som blant annet stiller krav til regulering av telefonsalg. Bestemmelsen gir medlemstatene mulighet til å velge mellom to løsninger når det gjelder regulering av telefonsalg:

- En såkalt opt in-løsning, som går ut på at telefonmarkedsføring ikke tillates uten forbrukerens forutgående samtykke, eller
- En såkalt opt out-løsning, som går ut på at forbrukerne skal ha muligheten til å reservere seg mot telefonsalg.

Når det særskilt gjelder automatiserte oppringninger (ved hjelp av talemaskin) kan medlemstatene ikke velge. Slike markedsføringshenvendelser skal være forbudt uten forbrukerens forutgående samtykke, jf. ekomdirektivets artikkel 13. Dette kravet er gjennomført i markedsføringsloven § 15 første ledd.

I forbrukerrettighetsdirektivet¹⁰ finnes det blant annet opplysningskrav til den næringsdrivende ved fjernsalg i artikkel 6. Ettersom telefonsalg er en form for fjernsalg vil disse opplysningskravene gjelde ved telefonsalg. Opplysningskravene er gjennomført i angrerettloven § 8.

I forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 8 nr. 5 stilles det krav om at den næringsdrivende ved begynnelsen av telefonsamtalen ”skal oppgi sin identitet og, der dette er relevant, identiteten til den person som vedkommende ringer på vegne av, samt det kommersielle formålet med samtalen.” Denne bestemmelsen er gjennomført i markedsføringsloven § 16.

Forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 8 nr. 6 gir medlemsstatene anledning til å velge om de vil stille krav om skriftlig tilbud og aksept ved telefonsalg. Norge har valgt å benytte denne muligheten, se angrerettloven § 10.

⁸ SIFOs fagrapport nr. 5-2014. Telefonsalg er omhandlet i punkt 4.3:
http://www.sifo.no/files/file80035_rapportsarbarhet2_rev_20.01.2014-web.pdf

⁹ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/58/EF av 12. juli 2002 om behandling av personopplysninger og personvern i sektoren for elektronisk kommunikasjon (direktivet om personvern og elektronisk kommunikasjon/ekomdirektivet).

¹⁰ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/83/EU av 25. oktober 2011 om forbrukerrettigheter, om endring av rådsdirektiv 93/13/EØF og av europaparlaments- og rådsdirektiv 1999/44/EF og om oppheving av rådsdirektiv 85/577/EØF og av europaparlaments- og rådsdirektiv 97/7/EF (Forbrukerrettighetsdirektivet).

2.5 Utenlandsk rett

2.5.1 Sverige

Sverige har i likhet med Norge valgt en opt out-løsning når det gjelder telefonsalg. Av den svenske marknadsföringslagen § 21 framgår det at telefonsalg kan benyttes *”om inte den fysiska personen tydligt har motsatt sig att metoden används.”* De forbrukerne som ønsker å motsette seg telefonsalg kan oppgi sitt telefonnummer til et register som kalles NIX-registeret. Dette registeret drives av en ideell forening som har ti bransjeorganisasjoner som medlemmer.

Det finnes imidlertid unntak som gjør at forbrukere kan bli oppringt til tross for reservasjon i NIX registeret. Telefonmarkedsføring er likevel tillatt når (1) det foreligger et uttrykkelig samtykke, (2) i etablerte kundeforhold eller (3) forbrukeren har oppgitt sine personopplysninger til markedsføreren og informeres om at opplysningene vil bli brukt til telefonsalg.

Den svenske ordningen er under evaluering, og det pågår for tiden en svensk utredning om dette.

2.5.2 Danmark

I motsetning til Norge og Sverige har Danmark en opt in-løsning. Der er telefonsalg ikke tillatt uten forbrukernes forutgående samtykke. For noen bransjer er det imidlertid gjort unntak fra dette utgangspunktet.

Telefonsalg er tillatt uten forhåndssamtykke ved salg av:

- abonnenter på aviser, ukeblader og tidskrifter,
- bøker,
- formidling og tegning av forsikringer og
- abonnement på redningstjenester og syketransport.

Telefonsalg av denne typen kan de danske forbrukerne reservere seg mot ved å melde fra til folkeregisteret i Danmark. Danske forbrukere kan også reservere seg hos den enkelte næringsdrivende.

2.5.3 Øvrige europeiske land

I Østerrike, Tsjekkia, Tyskland, Hellas og Latvia er telefonmarkedsføring som et utgangspunkt heller ikke tillatt uten forbrukerens forutgående samtykke. Disse landene har i likhet med Danmark valgt en opt in-løsning.

I Belgia, Kroatia, Finland, Frankrike, Ungarn, Italia, Irland, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Spania, Sveits og Storbritannia har man valgt samme løsning som i Norge og Sverige, dvs. en opt out-løsning. I disse landene er telefonsalg i utgangspunktet tillatt, men ikke til de forbrukerne som har reservert seg mot telefonsalg.

3 Departementets vurderinger og forslag

3.1 Valg av utgangspunkt – opt in eller opt out?

3.1.1 Innledning

Utgangspunktet i dag er at telefonsalg er tillatt, men at forbrukeren kan reservere seg mot telefonsalg enten i reservasjonsregisteret eller hos den enkelte næringsdrivende/frivillige organisasjon, jf. markedsføringsloven § 12.

Som gjennomgangen i punkt 2.4 viser er det mulig å snu om på dette utgangspunktet, slik at telefonsalg som et utgangspunkt er forbudt, med mindre det foreligger forhåndssamtykke om dette fra forbrukeren.

I det følgende diskuteres hvilket utgangspunkt som bør gjelde.

3.1.2 Tidligere forslag om å innføre krav om forhåndssamtykke

3.1.2.1 Høringen i 2000

Forslag om å innføre krav om forhåndssamtykke ved telefonmarkedsføring var på høring i 2000.¹¹ Fordi Reservasjonsregisteret i Brønnøysundregistrene nylig var etablert, ble det imidlertid besluttet å ikke gå videre med forslaget. Ved denne vurderingen ble det også lagt vekt på at forslaget kunne få store økonomiske konsekvenser for næringslivet og føre til tap av arbeidsplasser.¹² Det ble lagt til grunn at spørsmålet ville bli vurdert på nytt dersom reservasjonene ikke ble respektert.¹³

3.1.2.2 Høringen i 2006

Å innføre et krav om forhåndssamtykke var også et av flere alternative forslag i høringsnotatet som ledet fram til revisjonen i 2009. I proposisjonen som fulgte etter høringsrunden uttalte departementet at hensynet til forbrukerne isolert sett kan tale for å innføre forhåndssamtykke. Herunder viste departementet til Forbrukerrådets og Forbrukerombudets høringsuttalelser om at telefonsalg av mange oppleves som en særlig påtrengende salgsform og en inntrengning i privatlivet. Telefonsalg kommer som regel overrumplende, selgerne er ofte pågående og ikke alle – særlig eldre – er i stand til å si nei eller til å reservere seg.

Likevel gikk ikke departementet inn for å innføre et krav om forhåndssamtykke. Som redegjort for i punkt 2.2 gikk departementet i stedet inn for en kombinasjon av ulike tiltak for å forbedre reservasjonsordningen. Bakgrunnen for dette var at telefonsalg var en kostnadseffektiv kanal for små annonsører og næringsdrivende. Det ble lagt til grunn at et krav om forhåndssamtykke ville innebære en vesentlig innstramming av muligheten for telefonsalg, noe som kunne få konkurransemessige virkninger og favorisere store aktører med større ressurser til å benytte andre kanaler. Det ble også lagt til grunn at et krav om forhåndssamtykke ville berøre mange arbeidsplasser. Herunder ble det lagt til grunn at

¹¹ Jf. høringsnotat 16. juni 2000 som ble sendt ut i etterkant av Ot.prp. nr. 62 (1999-2000). Se Ot.prp. nr. 62 (1999-2000) s. 17.

¹² Jf. høringsnotat fra 2006 om ny lov om markedsføring og annen markedspraksis pkt. 8.5.2 (s. 104)

¹³ Jf. Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) pkt. 9.1.4 (s. 77)

kundesentre ofte er lokalisert i distriktene og i stor grad sysselsetter kvinner, innvandrere og ungdom/studenter.¹⁴

3.1.3 Departementets forslag og vurdering

Departementet foreslår å opprettholde en reservasjonsordning og går ikke inn for å snu på utgangspunktet ved å innføre et krav om forhåndssamtykke.

Ved vurderingen har departementet lagt vekt på at erfaringen fra de siste fem årene tilsier at det vil være utformingen og rekkevidden av unntakene for oppringning som er avgjørende for hvordan telefonsalgsregelverket som helhet fungerer, uavhengig av hvilket utgangspunkt man måtte velge.¹⁵

Ut over dette framstår et krav om forhåndssamtykke som en usikker løsning som det er vanskelig å forutse konsekvensene av, sammenliknet med å gjøre tilpasninger i den allerede etablerte reservasjonsordningen. I kjølvannet av et krav om forhåndssamtykke vil det eksempelvis kunne utvikle seg nye metoder for å innhente nettopp et forhåndssamtykke, som det er vanskelig å ta høyde for i regelverksutformingen. Det er også vanskelig å regulere hvordan et krav om forhåndssamtykke eventuelt skulle kunne innhentes, og hvilke unntak som eventuelt skulle gjelde fra et krav om forhåndssamtykke.

Går man derimot inn for å opprettholde en reservasjonsordning og bygge videre på denne, kan erfaringen fra de siste fem årene brukes til å gjøre nødvendige og mer detaljerte tilpasninger i regelverket for å imøtekomme de problemene man har sett ved telefonsalg de siste fem årene. Når det særskilt gjelder unntaksutformingen er det dessuten etter departementets vurdering lettere å utforme klare unntak når man kan ta høyde for at de skal gjelde for de som har tatt et aktivt og bevisst valg om at de generelt sett ikke ønsker markedsføringshenvendelser på telefon.

Reservasjonsordningen med det offentlige Reservasjonsregisteret er en veletablert og innarbeidet ordning som i utgangspunktet ser ut til å fungere godt. Over 2 millioner nordmenn har benyttet seg av reservasjonsordningen per i dag.

Når det gjelder de problemene som er avdekket gjennom SIFOs undersøkelser og Forbrukerombudets årlige rapporteringer, foreligger det etter departementets vurdering ikke konkrete holdepunkter for at det er valg av utgangspunktet (opt-in eller opt-out) som er kilden til de problemene man har sett ved telefonsalg de siste fem årene. Problemene man har sett, som for eksempel at en stor andel oppgir at de har mottatt telefonsalgshenvendelser til tross for at de har reservert seg i reservasjonsregisteret, kan etter departementets vurdering effektivt imøtekommes ved å gjøre innstramminger i unntakene i mfl. § 13 (2) og (3).¹⁶

På denne bakgrunn er departementet kommet til at reservasjonsordningen bør opprettholdes og bygges videre på, og går ikke inn for å snu på utgangspunktet ved å innføre et krav om forhåndssamtykke.

3.1.4 Oppsummering

Utgangspunktet i dag er at telefonsalg er tillatt, men forbrukeren kan reservere seg mot salgsformen. Departementet har vurdert å endre lovens utgangspunkt ved å forby telefonsalg

¹⁴ Se Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) s. 83-84

¹⁵ Rekkevidden av unntakene er nærmere behandlet i pkt. 3.2 til 3.4.

¹⁶ Behovet for innstramminger av unntakene og hvilke innstramminger som er aktuelle vil departementet komme nærmere tilbake til i pkt. 3.2 til 3.4.

uten forbrukernes forutgående samtykke. Etter departementets vurdering er det imidlertid mer formålstjenelig å begrense unntakene enn å endre lovens utgangspunkt.

3.2 Rekkevidden av forbudet mot å ringe reserverte forbrukere – noen spørsmål som gjelder generelt for begge unntakene fra forbudet

3.2.1 Innledning

Hovedregelen etter gjeldende rett er at det er forbudt å rette markedsføring ved telefon til forbrukere som har reservert seg, jf. mfl. § 13 (1). Fra denne hovedregelen gjelder det to unntak. Telefonhenvendelser er likevel tillatt dersom du enten uttrykkelig har anmodet om å bli kontaktet, jf. mfl. § 13 (2), eller har et eksisterende kundeforhold til den aktuelle næringsdrivende/frivillige organisasjonen som ringer, jf. mfl. § 13 (3).

Den samlede rekkevidden av de to ovennevnte unntakene er avgjørende for omfanget av telefonsalg rettet mot forbrukere som har reservert seg mot denne formen for markedsføring. Unntakene kan derfor ikke bare vurderes hver for seg, men må også ses i sammenheng.

I dette punktet vurderes behovet for at den samlede rekkevidden av unntakene bør endres. Før departementets vurdering i pkt. 3.2.4, redegjøres det nærmere for forskningsmateriale og andre relevante innspill som viser hvordan forbrukerne oppfatter telefonsalg, i hvilken grad forbrukere mottar markedsføring per telefon til tross for reservasjon og mulige konsekvenser av å endre regelverket.

Departementets forslag til konkrete endringer og vurderingene som ligger til grunn for disse, samt forskningsmateriale og innspill som gjelder de enkelte unntakene, vil bli gjennomgått nedenfor i punktene 3.3 og 3.4.

3.2.2 Relevante resultater fra SIFOs undersøkelser

3.2.2.1 Telefonsalg er upopulært blant forbrukerne

Av undersøkelsene SIFO har gjort, framgår det for det første at telefonsalg er en svært upopulær form for markedsføring blant forbrukerne. Et stort flertall misliker å få telefonsalgshenvendelser fra bedrifter de ikke er kunde hos (henholdsvis 95 og 93 %) og fra organisasjoner de ikke har støttet økonomisk tidligere (henholdsvis 90 og 83 %). Også et stort flertall (henholdsvis 73 og 74 %) av de som allerede bidrar til organisasjonen som ringer, misliker å få telefoner. Når det gjelder telefonsalgshenvendelser fra bedrifter er ikke dette like upopulært for kunder. Her er det under halvparten (henholdsvis 43 og 47 %) som oppgir at de ikke liker dette. Samtidig er det enda færre som oppgir positivt at de liker dette (henholdsvis 22 og 17 %).¹⁷

3.2.2.2 Mange forbrukere mottar telefonsalgshenvendelser til tross for reservasjon

Av SIFOs spørreundersøkelser framgår det at mange blir oppringt selv om de har reservert seg. I 2011, 2012 og 2013 oppga henholdsvis 85, 81 og 83 % at de har blitt oppringt av telefonselgere selv om de har reservert seg.¹⁸ Av disse svarer henholdsvis 70, 67 og 74 % at de ikke var kunde.¹⁹ I 2014 svarte 58 % av de reserverte at de ikke var kunde. Tallet er lavere

¹⁷ Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 24, tabell 3-1 og s. 40, tabell 4-1.

¹⁸ Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 28, tabell 3-5.

¹⁹ Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 28, tabell 3-6.

enn tidligere år fordi spørsmålet i 2014 var avgrenset til oppringninger de siste 12 månedene.²⁰

Når det gjelder telefoner fra frivillige organisasjoner i 2011, 2012 og 2013 oppga henholdsvis 54, 47 og 44 % at de har mottatt telefoner fra frivillige organisasjoner etter at de reservert seg. Ytterligere 11, 5 og 7 % svarte at de vet ikke.²¹ 66, 56 og 54 % av de reserverte som oppga at de hadde blitt oppringt svarte at de ikke hadde gitt bidrag tidligere til organisasjonen som ringte.²² I 2014 svarte 29 % at de ikke hadde gitt bidrag. Tallet er lavere enn tidligere år fordi spørsmålet i 2014 var avgrenset til oppringninger de siste 12 månedene.²³

Tallene viser at kun 15, 18 og 12 % av de som har reservert seg oppga at de ikke hadde mottatt telefonsalgshenvendelser av kommersielle aktører. Andelen reserverte som oppgir at de ikke har blitt oppringt fra frivillige organisasjoner er betraktelig høyere (35, 49 og 49 %), men også her er det under halvparten av de som har reservert seg som slipper telefonsalgshenvendelser helt.

3.2.2.3 Telefonsalg bidrar til sysselsetting

Ved forrige korsvei ble det blant annet lagt vekt på at en innskrenking av muligheten til å ringe forbrukere i telefonsalgssøymed ville føre til tap av arbeidsplasser.²⁴ SIFO har derfor også foretatt noen undersøkelser av i hvilken utstrekning telefonsalg sysselsetter arbeidstakere. Det vises til pkt. 2.3.2 for de sentrale resultatene vedrørende dette. Blant annet framgår det her at anslagsvis 4000 ansatte jobber helt eller delvis med telefonsalg til forbrukere.

3.2.3 Klagestatistikk fra Forbrukerombudet og bransjeorganisasjonenes kommentarer

Også klagestatistikken fra Forbrukerombudet gir relevant grunnlag for vurderingen av behovet for innstramming. Telefonsalg er det som genererer flest klager hos Forbrukerombudet, og de siste fem år har Forbrukerombudet mottatt 1100 klager på telefonsalg per år i gjennomsnitt. Klageantallet fordeler seg slik på de fem årene:

Juni 2009- mai 2010	Juni 2010 – mai 2011	Juni 2011- mai 2012	Juni 2012 – mai 2013	Juni 2013 – mai 2014
1203 klager	1032 klager	1025 klager	810 klager	1431 klager

Enkelte av bransjeorganisasjonene har i forbindelse med evalueringen framhevet at klagetallene fra Forbrukerombudet sier lite om i hvilken utstrekning det faktisk forekommer brudd på markedsføringsloven. Blant annet kan klagetallene inkludere klager på oppringninger fra markedsanalyseinstitutter og oppringninger på vegne av virksomheter som forbrukerne har et eksisterende kundeforhold til. Videre har bransjen pekt på at de har gjennomført en overordnet bransjeanalyse som tilsier at antallet klager fordeler seg svært ulikt

²⁰ Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 3-2014 s. 15, tabell 2-2.

²¹ Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 44, tabell 4-4.

²² Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 44, tabell 4-4.

²³ Jf. SIFOs Oppdragsrapport nr. 3-2014 s. 20, tabell 2-11.

på de enkelte telefonsalgssaktører, og at enkelte aktører genererer en stor del av klagen. Denne bransjeanalysen skal også vise at Forbrukerombudet i kun 78 av de over 1000 har avsluttet sakene og konkludert med lovbrudd. Resten har ikke blitt endelig avgjort.

3.2.4 Departementets vurdering av behovet for å endre unntakene

Det kan være flere årsaker til at man blir oppringt selv om man har reservert seg, og som enkelte bransjeorganisasjoner har framhevet, er det usikkert hvor mange av klagen til Forbrukerombudet det er som utgjør faktiske brudd på regelverket.²⁵

Tallene fra Forbrukerombudet og SIFOs undersøkelser gir likevel et klart signal om at reservasjonene mot telefonsalg ikke er så effektivt at formålet med reservasjonsretten ivaretas.

Formålet med reservasjonsordningen er at det skal være opp til forbrukerne selv å velge om de vil motta telefonsalgshenvendelser eller ikke. Forbrukere som ikke ønsker å motta en telefonsalgshenvendelse skal slippe, og utformingen av unntakene fra forbudet mot å ringe bør så langt som mulig sikre at oppringninger som skjer med grunnlag i unntakene, skjer etter et reelt ønske fra forbrukeren om å bli oppringt.

Ettersom det har formodningen mot seg at forbrukerne hadde klaget på telefonhenvendelser de mente de hadde valgt selv, tilsier klagestatistikken fra Forbrukerombudet at reglene ikke virker tilstrekkelig etter dette formålet. Det er nærliggende å anta at dette blant annet skyldes at unntakene i § 13 (2) og (3) praktiseres videre enn forutsatt. Herunder har nok en del klare brudd på de eksisterende reglene forekommet, men den vide praktiseringen kan også skyldes at det etter dagens regelverk er uklart når det er lovlig å ringe reserverte forbrukere i telefonsalgssøyemed. Både dialogen med bransjen og Forbrukerombudet, samt SIFOs undersøkelser underbygger dette, og en klarere unntaksutforming har vært etterlyst fra flere hold.

Etter en nærmere gjennomgang og vurdering er departementet enig i at unntakene, som regulerer når telefonsalg kan rettes mot forbrukere som har reservert seg, kan utformes klarere enn i dag. Departementet vil derfor gå inn for å gjøre lovendringer i § 13 (2) og (3) som sikrer at oppringninger til reserverte forbrukere skjer etter et reelt ønske fra forbrukeren om å bli oppringt. Dette vil gjøre regelverket lettere å både etterleve og håndheve, og i tillegg bidra til at reservasjonsordningen virker mer effektivt etter sitt formål enn det den gjør i dag.

Departementet har ved sin nærmere gjennomgang og vurdering tatt i betraktning mulige ulemper ved å gå inn for lovendringer. En mulig ulempe er at det kan redusere bedrifters og frivillige organisasjoners praktiske mulighet til å oppnå kontakt med forbrukere i markedsførings- og innsamlingsøyemed. Dette kan medføre en viss inntektsreduksjon for enkelte aktører, og kan ha konsekvenser for enkelte arbeidsplasser i telefonsalgssbransjen. Slike konsekvenser er imidlertid høyst usikre, og kan etter departementets syn ikke være avgjørende sett i forhold til de fordelene en lovendring vil medføre.

I pkt. 3.3 og 3.4 redegjøres det for hvilke endringer departementet foreslår, og hvilke nærmere vurderinger som ligger bak forslagene.

3.2.5 Oppsummering

SIFOs undersøkelser og klagen Forbrukerombudet mottar, viser at telefonsalg er en upopulær markedsføringsform. Mange forbrukere oppgir å bli kontaktet til tross for at de har reservert seg mot dette i Reservasjonsregisteret. Unntakene som regulerer når telefonsalg kan

²⁵ Årsaker til oppringninger til tross for reservasjon kan blant annet knytte seg til unntakene i mfl. § 13 (2) og (3), til at oppringningen gjelder markedsundersøkelser eller til at det har gått mindre enn en måned fra reservasjonen ble foretatt, se mfl. § 12 (2).

rettes mot forbrukere som har reservert seg, kan utformes klarere. Departementet foreslår derfor å endre unntakene slik at reservasjonsordningen blir mer effektiv og regelverket blir lettere å håndheve.

3.3 Presisering av unntaket i mfl. § 13 (2) om uttrykkelig anmodning

3.3.1 Innledning

I dette punktet behandles unntaket i mfl. § 13 (2) om uttrykkelig anmodning. Unntaket lyder slik:

”[Forbudet mot telefonsalg til reserverte forbrukere] er ikke til hinder for at den som har reservert seg, uttrykkelig kan anmode næringsdrivende eller organisasjoner om å bli kontaktet til tross for reservasjonen.”

Departementet har sett nærmere på unntakets bakgrunn og rekkevidde, og vurdert om det er behov for å gjøre endringer i unntaket.

Unntaket kom inn ved revisjonen i 2009. Uttalelser i forarbeidene tilsier at det var ment som en presisering av en regel som allerede gjaldt på ulovfestet grunnlag. I Ot.prp. nr. 55 s. 201 heter det følgende: *”[§13 annet ledd] presiserer at forbudet i første ledd ikke er til hinder for at den som har reservert seg uttrykkelig kan anmode om å bli kontaktet til tross for reservasjon.”* Utover dette er forarbeidene svært knappe med hensyn til hvilke vurderinger som ligger bak lovfestingen av regelen.

3.3.2 Relevante resultater fra SIFOs undersøkelser

Det vises til punkt 3.2.2, hvor det er redegjort for resultater som tilsier at mange blir oppringt til tross for reservasjon og at telefonsalg generelt er en lite populær form for markedsføring blant forbrukerne. Videre framgår det av SIFOs spørreundersøkelser at 95 % av forbrukerne ikke forventer å bli oppringt på bakgrunn av deltakelse i konkurranse.²⁶

3.3.3 Innspill fra Forbrukerombudet

Forbrukerombudet har i sin årlige telefonsalgsrapport til departementet gitt uttrykk for at dagens unntaksbestemmelse i § 13 annet ledd og begrensede holdepunkter i forarbeidene åpner for en viss tolkningstvil som går på bekostning av forbrukernes reservasjon mot telefonsalg.

Forbrukerombudet har de siste par årene rapportert om en betydelig økning i klager på telefonsalg som skjer på bakgrunn av at forbrukere hevdes å ha deltatt i en konkurranse eller spørreundersøkelse på internett. Gjennom å ha deltatt i konkurransen/spørreundersøkelsen hevdes de å ha gitt en uttrykkelig anmodning til et større antall næringsdrivende om å bli kontaktet. Basert på saksbehandling fra de siste årene konkluderer Forbrukerombudet med at denne typen telefonsalg, som bygger på såkalt leadsgenerering, utgjør et betydelig forbrukerproblem.

«Leads», noe enkelt forklart, er forespørsler – eller anmodninger/samtykker – innhentet via internett. Det er selvsagt ikke problematisk i seg selv at forbrukere bruker internett til å sende en forespørsel til en næringsdrivende eller en organisasjon om å bli oppringt, for eksempel ved å sende en e-post, eller ved å legge igjen sitt telefonnummer på en næringsdrivendes nettside.

²⁶ Se SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 31, tabell 3-8.

Det er forespørsler, eller ”leads” som er innhentet via en tredjepart – og som brukes som grunnlag for å ringe opp reserverte forbrukere – som skaper problemer ifølge Forbrukerombudet. Et eksempel på dette er leadsgenerering hvor en aktør samler inn samtykker fra forbrukere for å bygge opp samtykkeregistre med forbrukernes kontaktinformasjon. Disse samtykkeregistrene selges videre til kundesentre, næringsdrivende og/eller frivillige organisasjoner. Den aktøren som samler inn forespørsler (generer leads) arrangerer eksempelvis en konkurranse, spørreundersøkelse eller lignende, hvor fokuset til forbrukeren ofte rettes mot at man ved å delta får en mulighet til å vinne en premie. For å delta i konkurransen/spørreundersøkelsen, må forbrukeren imidlertid godta betingelser ved å huke av i en boks. I disse betingelsene framkommer det på en mer eller mindre klar måte at man ved å delta anmoder om å bli oppringt i telefonsalgssøyemed, typisk av sponsorene av konkurransen, nærmere bestemte næringsdrivende eller arrangørens samarbeidspartnere. Listen over hvem som kan ringe forbrukeren på bakgrunn av konkurransen kan i mange tilfeller være svært lang.

Forbrukerombudet mener at det er behov for at det gjøres enkelte justeringer i ordlyden for å fjerne tvilen med hensyn til rekkevidden av unntaket, og dermed bedre beskytte forbrukerne mot uønskede oppringinger.

3.3.4 Departementets forslag og vurdering

3.3.4.1 Forslaget

Forslaget til nytt andre ledd i mfl. § 13 lyder slik:

”Den som har reservert seg kan anmode næringsdrivende om å bli kontaktet ved adressert post eller rette en direkte anmodning til en bestemt næringsdrivende om å bli kontaktet per telefon. En anmodning etter første punktum skal skje uttrykkelig og kan når som helst trekkes tilbake av den som har reservert seg.”

Forslaget skal sikre at den næringsdrivende/organisasjonen kan oppfylle en anmodning fra en forbruker om å bli kontaktet uten å risikere brudd på forbudet mot å ringe en reservert forbruker. Ved departementets vurderinger har det samtidig vært viktig å ivareta formålet med reservasjonsordningen, nemlig at forbrukere som ikke ønsker å motta en telefonsalgshenvendelse skal slippe.

Nedenfor følger først en kort redegjørelse for hvorfor departementet går inn for å endre unntaket om uttrykkelig anmodning. Deretter følger en nærmere gjennomgang av de ulike vilkårene i forslaget og departementets vurderinger bak forslagets innhold.

3.3.4.2 Hvorfor departementet går inn for å endre unntaket om uttrykkelig anmodning

Departementet har kommet fram til at unntaket i § 13 annet ledd åpner for tolkningstvil. I tillegg tilsier problemene med leadsmarkedsføring at det er behov for en lovendring.²⁷

Departementet har vurdert om en mulig bransjenorm kan være et alternativ til en lovendring. Gjennom evalueringsarbeidet har det kommet fram at enkelte bransjeaktører ønsker dette, og departementet har også fått tilgang til et utkast til Bransjenorm for innhenting og bruk av «leads». Departementet finner det positivt at bransjen har tatt initiativ til en bransjenorm for å imøtekomme problemene med leadsmarkedsføring. Imidlertid er problemene med denne

²⁷ Leadsmarkedsføring og problemene med dette er nærmere beskrevet ovenfor i pkt. 3.3.3.

typen markedsføring såpass store at det etter departementets vurdering likevel er behov for en lovendring.

3.3.4.3 *Vilkåret om at anmodningen må være rettet direkte til en bestemt næringsdrivende eller en bestemt organisasjon*

I henhold til forslaget er det et vilkår at anmodningen må være rettet «*direkte til en bestemt næringsdrivende eller en bestemt organisasjon*». Dette innebærer for det første at en enkelt anmodning ikke kan rettes til flere næringsdrivende eller organisasjoner på en gang. Dersom en reservert forbruker ønsker å bli kontaktet av flere ulike næringsdrivende og/eller flere ulike organisasjoner, må forbrukeren rette en anmodning til hver enkelt av de han eller hun ønsker å bli kontaktet av. For det andre innebærer vilkåret at utenforstående tredjemenn ikke kan ta imot anmodninger på vegne av næringsdrivende eller organisasjoner.

Hensikten med vilkåret er å sikre at problematiske former for leadmarkedsføring faller utenfor unntakets anvendelsesområde. Departementet har vurdert den type leadgenerering som Forbrukerombudet har beskrevet, se punkt 3.3.3, og finner at telefonsalg som baserer seg på dette ikke skal være tillatt overfor forbrukere som har reservert seg mot telefonsalg. Det er lite sannsynlig at en forbruker som har reservert seg mot telefonsalg i Reservasjonsregisteret, og dermed uttrykkelig har frabedt seg markedsføring via telefon, likevel ønsker at et større antall tilfeldig utvalgte næringsdrivende skal kunne kontakte vedkommende.

3.3.4.4 *Nærmere om begrepet "anmodning"*

Valg av begrepet "anmodning" har sin bakgrunn i at man ønsker å signalisere at formålet med forslaget er å sikre at oppringninger så langt som mulig kun skjer etter et reelt ønske fra forbrukeren.

Det er imidlertid ikke meningen å nedlegge et forbud mot at den næringsdrivende eller den aktuelle organisasjonen tar initiativ til forbrukerens anmodning om å bli oppringt. Et slikt initiativ kan ofte være både i forbrukerens og den næringsdrivendes eller den aktuelle organisasjonens interesse. Dersom en forbruker eksempelvis kommer inn i en møbelbutikk og ytrer et klart ønske om å få vite når en bestemt lenestol kommer på lager, må den næringsdrivende kunne foreslå at de kan ringe for å gi beskjed om det. En kjøkkenkonsulent som skjønner at det vil bli et praktisk behov for å gjøre enkelte avklaringer på telefon i forbindelse med at hun skal utarbeide et tilbud på et kjøkken, må kunne foreslå denne muligheten for at hun ringer for forbrukeren.

Departementet understreker at ikke enhver anmodning kan tolkes slik at den gir adgang til å ringe forbrukeren fritt. Hvilken type oppringninger som anmodningen gir grunnlag for, må vurderes konkret ut fra anmodningens innhold og ut fra hvilken sammenheng den er gitt i. Et eksempel som kan illustrere dette er en nettannonse som markedsfører en strømavtale. Ved å klikke på nettannonsen har leverandøren lagt opp til at forbrukeren fyller ut sitt navn og telefonnummer for å få et tilbud på denne spesifikke strømavtalen. I dette tilfellet vil anmodningen være rettet direkte til den næringsdrivende som tilbyr tjenesten, og ved at forbrukeren legger inn sitt telefonnummer vil han ha en forventning om at strømleverandøren tar kontakt per telefon om tilbudet han fikk presentert i nettannonsen. Forbrukerens anmodning i et slikt tilfelle vil imidlertid bare gi grunnlag for én telefonsamtale. Etter å ha oppnådd kontakt med forbrukeren, som enten svarer ja eller nei, faller grunnlaget for oppringingen bort. Om forbrukeren takker nei til tilbudet, kan ikke strømleverandøren ved en senere anledning ta kontakt med forbrukeren per telefon for å høre om han kan være interessert i en annen type strømavtale.

I tilfellet over vil forbrukerens anmodning bare gi grunnlag for en enkelt telefonsamtale. Men det er ikke meningen at en enkelt anmodning bare kan gi grunnlag for å ta kontakt i et

enkeltstående tilfelle. En enkelt anmodning kan gi en bestemt næringsdrivende eller en bestemt frivillig organisasjon en ubegrenset adgang til å kontakte forbrukeren per telefon, både med hensyn til antall oppringninger, tidshorisont og innhold. Hva anmodningen gir grunnlag for må vurderes på bakgrunn av anmodningen, som godt kan være mer generell enn i eksempelet over. For eksempel kan en næringsdrivende som tilbyr TV og bredbånd gjennom en internettkonkurranse legge opp til at forbrukere fyller ut sitt navn og telefonnummer for å bli holdt orientert om "gode tilbud på TV og bredbånd". En slik anmodning rettes her direkte til den næringsdrivende som tilbyr tjenestene, og ved at forbrukeren legger inn sitt telefonnummer vil han ha en forventning om å bli kontaktet av leverandøren per telefon. I og med at anmodningen gjelder "gode tilbud på TV og bredbånd" er den i utgangspunktet ikke begrenset til bare å gjelde for en enkelt oppringing, men hver gang leverandøren har et tilbud på TV- eller bredbåndstjenester de mener at forbrukeren kan være interessert i. Leverandøren kan derimot ikke ringe for å markedsføre andre varer eller tjenester.

Et annet typisk eksempel vil være at man som fast giver eller fast medlem i en frivillig organisasjon ønsker å gi organisasjonen en generell mulighet til å ta kontakt per telefon for å be om bidrag eller selge sine produkter.

Departementet forutsetter at det må foreligge særlig klare holdepunkter for å kunne legge den mest vidtrekkende typen anmodninger beskrevet ovenfor til grunn. Etter departementets vurdering vil det som hovedregel være naturlig å forankre slike anmodninger skriftlig, for eksempel som en klausul i en fast giver-, medlems- eller fadderavtale, men finner ikke grunn til å stille et uttrykkelig krav om skriftlighet.

Departementet presiserer at selv om forbrukeren har gitt en anmodning til en konkret aktør om markedsføring per telefon, vil kravet om skriftlig tilbud fra næringsdrivende og skriftlig aksept fra forbrukeren ved uanmodet telefonsalg fortsatt kunne gjelde, jf. angrerettloven § 10 første ledd. Dette vil eksempelvis være tilfellet der det ikke gjelder en bestemt vare eller tjeneste, men der den næringsdrivende gis en generell adgang av forbrukeren til å markedsføre sine produkter per telefon. For en nærmere redegjørelse for hvilke tilfeller som omfattes av denne bestemmelsen, vises det til forarbeidene til angrerettloven.²⁸

3.3.4.5 En anmodning kan unntaksvis innfortolkes i et kontraktsforhold

I forbindelse med evalueringen har departementet blitt oppmerksom på at forbudet mot å ringe forbrukere som har reservert seg kan dekke situasjoner hvor det foreligger en lovfestet plikt til å kontakte forbrukeren. For eksempel har man inngått en avtale om reparasjon av bil. Så finner verkstedet at det må foretas en reparasjon ut over avtalen, og kontakter forbruker for å få avklart hva som skal gjøres. Etter håndverkertjenesteloven § 9 (om tilleggsarbeid) er håndverkeren i en slik situasjon forpliktet til å ta kontakt med forbrukeren. En slik henvendelse fra håndverkeren skjer vanligvis via telefon og kan innebære at forbrukeren umiddelbart må ta stilling til om tilleggsarbeidet skal utføres.

Som hovedregel kan det ikke innfortolkes anmodninger om å bli oppringt i kontraktsforhold uten at det foreligger en uttrykkelig anmodning om det. Tilfeller som eksempelet over må imidlertid anses som unntak fra denne hovedregelen. I disse tilfellene må en kunne legge til grunn at kontraktsparten ønsker at loven skal følges og dermed innfortolke en anmodning om å bli oppringt.

Tilsvarende vurderinger må legges til grunn der den ulovfestede lojalitetsplikten i kontraktsforhold tilsier at man tar kontakt. Et eksempel kan være der en bank tar kontakt med en kunde som har et innskudd som er i ferd med å bli foreldet, for å undersøke hva

²⁸ Se særlig Prop. 64 L (2013-2014) s. 118 og 119.

vedkommende ønsker å foreta seg. I disse tilfellene vil det være i forbrukerens interesse å bli kontaktet, og til stor ulempe for den næringsdrivende kontraktsparten å ikke ha anledning til å gjøre dette. I andre tilfeller vil det nærmest ligge i kundeforholdets natur at en del av selgerens eller tjenesteyterens forpliktelser i henhold til avtalen går ut på å kontakte kunden og formidle tilbud. En forbruker har for eksempel engasjert en megler, og det er en del av meglerens oppdrag å orientere oppdragsgiveren om ”gode tilbud”. I et slikt tilfelle må engasjementet av megleren i seg selv være tilstrekkelig for å konstatere at det foreligger en anmodning om å bli oppringt av megleren.²⁹

3.3.4.6 Særlig om forslaget til nytt § 13 andre ledd, annet punktum

Departementet foreslår å lovfeste en rett til å trekke tilbake en anmodning om å bli oppringt. Etter omstendighetene kan en anmodning om å bli oppringt som vist over gi en bestemt næringsdrivende eller en bestemt frivillig organisasjon en ubegrenset adgang til å kontakte forbrukeren per telefon. Videre kan det tenkes at forbrukeren rett og slett angrep på anmodningen sin, for eksempel fordi forbrukeren har funnet produktet man ønsket informasjon om hos en annen næringsdrivende. For å sikre formålet om at forbrukere som ikke ønsker å motta en telefonsalgshenvendelse skal slippe, er det på denne bakgrunn behov for å gi forbrukerne en mulighet til å trekke anmodningen sin tilbake.

3.3.5 Oppsummering

Forbrukere som er reservert mot telefonsalg i Reservasjonsregisteret, kan i dag kontaktes per telefon dersom de har anmodet om dette. Slike samtykker innhentes gjerne gjennom internettkonkurranser der forbrukeren må godta telefonsalg fra en lang rekke aktører for å delta. Evalueringen har vist at slike konkurranser fører til at forbrukerne mottar uønskede telefoner. Departementet foreslår derfor en endring av reglene slik at et samtykke kun kan gis direkte til en enkelt aktør.

3.4 Unntaket i mfl. § 13 (3) om eksisterende kunde/bidragssyter

3.4.1 Innledning

I dette punkt behandles unntaket i mfl. § 13 (3) om eksisterende kundeforhold. Departementet har sett nærmere på unntakets bakgrunn og rekkevidde, og vurdert om det er behov for å gjøre endringer i unntaket.

Unntaket for eksisterende kundeforhold har eksistert siden reservasjonsordningen ble innført ved ikraftsettelsen av personopplysningsloven (lov nr. 31 av 14.04.2000) den 01.01.2001. I personopplysningsloven § 26 femte ledd lød unntaket slik:

”Retten til å kreve sperring i det sentrale reservasjonsregisteret gjelder ikke for markedsføring av egne produkter fra behandlingsansvarlige som den registrerte har et løpende kundeforhold til.”

I forarbeidene til personopplysningsloven § 26 ble unntaket begrunnet med at det i løpende kundeforhold ofte vil være vanskelig og unaturlig å sonde mellom saklig informasjon knyttet til et avtaleforhold og markedsføring av produkter med nær sammenheng til dette. Videre ble det vist til at et løpende kundeforhold i mange sammenhenger kan anses som et samtykke til

²⁹ En annen måte å se eksemplene i pkt. 3.3.4.5 på er at hovedformålet med disse oppringningene ikke er markedsføring, men at formålet først og fremst er å gi saklig informasjon i et avtaleforhold, som faller utenfor telefonsalgsregelverket.

at foretaket kan sende kunden informasjon og reklame innenfor sitt område. (Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 123-124).

I forbindelse med revisjonen i 2009, når reservasjonsreglene ble overført til markedsføringsloven, ble unntaket opprettholdt, men slik at unntaket ble knyttet til begrepet ”eksisterende kundeforhold” i stedet for ”løpende kundeforhold”. Det ble vist til at begrepet ”eksisterende kundeforhold” allerede var benyttet i samtykkekravet for e-postmarkedsføring i dagjeldende mfl. § 2 b tredje ledd (nå mfl. § 15 tredje ledd). Videre ble det lagt til grunn at det ikke var store forskjeller mellom de to begrepene i praksis. (Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) s. 86)

3.4.2 Eksisterende kundeforhold til kommersielle bedrifter

For at det skal foreligge et eksisterende kundeforhold etter gjeldende rett, er det et grunnvilkår at det er gjort en avtale om kjøp av et produkt eller en tjeneste. Videre må det foretas en konkret helhetsvurdering av om det foreligger en kjøpshistorikk mellom kunden og den næringsdrivende som gjør det naturlig med videre kontakt dem imellom. Et hvilket som helst enkeltkjøp er ikke tilstrekkelig og vil ofte være å anse som et avsluttet forhold. Relevante momenter ved den konkrete vurderingen vil være antall tidligere enkeltkjøp, type kjøp og hvor lang tid det har gått siden forrige kjøp. Oppringningen må skje innen rimelig tid etter salget, ellers er kundeforholdet å anse som avsluttet. Når det gjelder type kjøp, vil det for eksempel sjelden foreligge et eksisterende kundeforhold ved kjøp av en enkelt forbruksartikkel, mens det ved kjøp av en kapitalvare, som for eksempel en bil, kan være mer naturlig med kundeoppfølging. Andre typer avtaler hvor det ofte vil være naturlig med videre kontakt vil være ved abonnement, medlemskap, løpende serviceavtaler, opprettelse av banklån, forsikringsavtaler mv.

Innholdet av begrepet slik det er beskrevet ovenfor bygger på en gjennomgang av forarbeidene hvor begrepet er nærmere behandlet. Det vises til Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) s. 86 og 201, Ot.prp. nr. 92 (2003-2004) pkt. 3.2.3 og s. 39 (forarbeidene til tidligere mfl. § 2b, en endring som kom inn ved endringslov 2005-01-21-7) og Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 123-124 (som er forarbeidene til den tidligere bestemmelsen personopplysningsloven § 26, og sier noe om hva som lå i det opprinnelige begrepet ”løpende kundeforhold”).

3.4.3 Eksisterende kundeforhold til frivillige organisasjoner

Begrepet eksisterende kundeforhold er i dag ment å gjelde likt for både næringsdrivende og frivillige organisasjoner. Men forarbeidene gir ikke noen særskilt veiledning for hvordan begrepet skal anvendes for oppringninger fra frivillige organisasjoner. Ved revisjonen i 2009 ble det besluttet at reservasjonsreglene uttrykkelig skulle gjelde tilsvarende ved henvendelser om innsamlingsaksjoner fra frivillige organisasjoner. Det ble imidlertid ikke vurdert om det var behov for enkelte tilpasninger eller presiseringer for å gjøre reglene, herunder unntakene i § 13 (2) og (3), praktisk anvendelige også for frivillige organisasjoner.

Det foreligger en tolkningsuttalelse fra Markedsrådet i sak MR-2012-576 som omhandler hva som skal til for å etablere et ”eksisterende kundeforhold”, jf. mfl. § 13 (3), mellom en forbruker og en frivillig organisasjon. Tolkingsuttalelsen slår fast at det må foretas en konkret vurdering av om støtten i form av bidrag gjør det naturlig med videre kontakt. Ved denne vurderingen vil en rekke momenter kunne være relevante og det skal tas utgangspunkt i hvilken kontinuitet og kontakt giveren forventer å ha i forholdet til gavemottakeren, ikke hva organisasjonen forventer av kontakt. Et enkeltstående bidrag vil ikke i seg selv være tilstrekkelig for å etablere et kundeforhold, med mindre forbrukeren har ytret ønske om å bli kontaktet igjen. En rekke enkeltstående bidrag kan tolkes som et slikt ønske.

3.4.4 Relevante resultater fra SIFOs undersøkelser

Av SIFOs resultater framgår følgende av relevans for vurderingen av unntaket i § 13 (3):

- Kun 11 % svarte at de forventet å bli oppringt på bakgrunn av tidligere bidrag, mens 79 % svarte at de ikke forventet dette.³⁰
- Kun 4 % oppgir at de liker å bli oppringt fra organisasjoner de allerede bidrar med økonomisk støtte til, mens hele 73% oppgir at de ikke liker dette (flesteparten liker det svært dårlig, mens resten liker det ganske dårlig.) 24 % forholder seg nøytrale til spørsmålet, ved at de oppgir at de verken liker eller misliker, eller ikke vet. Dette var blant alle respondentene uavhengig av om de hadde reservert seg eller ikke.³¹
- 19,5 % oppgir at de liker å bli oppringt av næringsdrivende de allerede er kunde hos, mens 45 % oppgir at de ikke liker dette. 35 % forholder seg nøytrale til spørsmålet, ved at de oppgir at de verken liker eller misliker dette, eller ikke vet. Dette var også blant alle respondentene uavhengig av om de hadde reservert seg eller ikke.³²
- Både kommersielle aktører og veldedige organisasjoner har gitt uttrykk for at de ønsker en nærmere avklaring av hva som ligger i begrepet eksisterende kundeforhold.³³

3.4.5 Innspill fra Forbrukerombudet

Når det gjelder praktiseringen av unntaket i § 13 (3) rapporterer Forbrukerombudet særlig om klager på oppringninger fra frivillige organisasjoner. Forbrukerombudet framhever klager de mottar fra eldre eller deres nærstående som forteller at et stort antall organisasjoner stadig ringer og ber om bidrag, noe mange eldre har vanskelig for å takke nei til. Der Forbrukerombudet har tatt opp sak med organisasjonen eller kundesentret, har tilbakemeldingen vært at de anser at forbrukeren, på bakgrunn av bidrag, har et eksisterende kundeforhold med organisasjonen.

Forbrukerombudet oppgir at de - blant annet på grunn av at det er vanskelig å gi en generell beskrivelse av hva som utgjør et eksisterende kundeforhold mellom en forbruker og en frivillig organisasjon - har store utfordringer med å håndheve mfl. § 13 tredje ledd overfor frivillig sektor.

Forbrukerombudet har også rapportert om klager på kommersielle aktørers oppringninger til reserverte forbrukere i medhold av § 13 (3). Forbrukerombudet nevner blant annet klager på interesseorganisasjoner (boligbyggerlag, forbrukersamvirker og lignende) som tilbyr rabatterte varer og tjenester fra diverse næringsdrivende. Videre opplyser Forbrukerombudet om klager på telefonsalg fra datterselskap der det foreligger et eksisterende kundeforhold til morselskapet og næringsdrivende som tilbyr andre produkter enn de produktene kundeforholdet bygger på.

³⁰ SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 44, tabell 4-6.

³¹ SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 40, tabell 4-1. Tallene er et gjennomsnitt av prosentandelen for årene som tabellen viser resultater for.

³² SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 24, tabell 3-1. Tallene er et gjennomsnitt av prosentandelen for årene som tabellen viser resultater for.

³³ SIFOs prosjektnotat nr. 3-2014 pkt. 3.8 og pkt. 4.7

3.4.6 Departementets forslag og vurdering

3.4.6.1 Telefonsalg fra næringsdrivende til forbrukere i eksisterende kundeforhold

Etter en nærmere vurdering foreslår departementet at unntaket for eksisterende kundeforhold ikke lenger skal gi grunnlag for telefonsalg fra næringsdrivende overfor reserveerte forbrukere.

I evalueringsarbeidet har departementet vurdert flere alternative endringsmuligheter. Blant annet har departementet vurdert om det kan være en mulig løsning å definere nærmere hva et eksisterende kundeforhold er. For å forhindre de problemene med praktiseringen av unntaket som evalueringen har avdekket, må en eventuell definisjon av et kundeforhold knytte seg til et forhold som er ment å vare en viss tid, som for eksempel et abonnement. I slike tilfeller kan man imidlertid like gjerne sørge for at et eventuelt ønske fra forbrukeren om å bli oppringt i markedsføringsøyemed blir uttrykkelig forankret i den aktuelle avtalen. Dette vil igjen gjøre behovet for et unntak for eksisterende kundeforhold overflødig ved siden av unntaket som gir anledning til å kontakte forbrukere som ønsker det.

Som det er redegjort for i pkt. 3.4.1 ble unntaket i forarbeidene til personopplysningsloven § 26 begrunnet med to forhold. Før det første at man må kunne ta kontakt i forbindelse med spørsmål om en avtale som har blitt inngått, og at det ofte vil være vanskelig og unaturlig å dra en grense mellom saklig informasjon knyttet til et avtaleforhold og markedsføring av produkter med nær sammenheng til dette. Mot dette kan det imidlertid argumenteres med at det å ha et unntak for eksisterende kundeforhold også krever vanskelige grensedragninger mot avsluttede kundeforhold og enkeltkjøp. Erfaringen fra de siste fem år viser at den sistnevnte grensedragningen er minst vel så komplisert som den førstnevnte. En vanskelig grensedragning kan derfor ikke i seg selv tillegges noen særlig vekt som begrunnelse for unntaket i dag.

Det andre forholdet unntaket opprinnelig ble begrunnet med er at et eksisterende kundeforhold i mange sammenhenger kan anses som et samtykke til at foretaket kan sende kunden informasjon og reklame innenfor sitt område. Etter departementets vurdering har evalueringen vist at det i slike tilfeller bør kreves at det blir uttrykkelig avklart om det forholder seg slik at kunden ønsker å bli oppringt eller ikke, og her vil forslaget om direkte forespørsler, jf. forslaget til nytt tredje ledd i mfl. § 13 som er omtalt i pkt. 3.3.4, gi tilstrekkelig grunnlag for å innhente slike forsikringer. Det er ingenting i veien for å forankre en slik anmodning i en kundeavtale for eksempel ved at forbrukeren haker av en boks om å motta markedsføringshenvendelser per telefon. At det helt unntaksvis kan være behov for å innfortolke en anmodning om å bli oppringt i et kontraktsforhold har departementet tatt høyde for, se pkt. 3.3.4.5, og kan ikke etter departementets vurdering være tilstrekkelig begrunnelse for å opprettholde regelen i § 13 (3).

Behovet for å opprettholde unntaket for eksisterende kundeforhold vurderes på denne bakgrunn som svakt. I tillegg til at behovet for unntaket er svakt, vil det også være positive fordeler ved å oppheve unntaket. Reserveerte forbrukere har tatt et aktivt valg om å ikke bli kontaktet på telefon i markedsføringsøyemed, og en oppheving av unntaket vil bidra til at dette valget i større grad blir respektert enn i dag.

På denne bakgrunn foreslås det at unntaket for eksisterende kundeforhold ikke lenger skal gi grunnlag for telefonsalg fra næringsdrivende overfor reserveerte forbrukere. Det vises til den foreslåtte endringen i lovforslaget § 13.

Som det framgår av forslaget og i høringsnotatets innledende del, vil forslaget om oppheving kun gjelde for telefonsalg og ikke for adressert post. Det vises til punkt 1.4.

I henhold til departementets forslag vil det etter dette være forslaget til ny § 13, dvs. forslaget om forespørsler, som alene skal avgjøre når det er tillat for næringsdrivende å ringe reserverte forbrukere i markedsføringsøyemed.

3.4.6.2 Telefonsalg fra frivillige organisasjoner til forbrukere i eksisterende kundeforhold

Når det gjelder telefonsalg fra frivillige organisasjoner foreslår ikke departementet endringer i dagens rettstilstand, se forslag til ny § 13 femte ledd. Dette innebærer at frivillige organisasjoner fortsatt skal kunne markedsføre produkter eller samle inn penger per telefon overfor reserverte forbrukere dersom det foreligger et eksisterende kundeforhold. Hva som skal til for at det etableres et eksisterende kundeforhold mellom en forbruker og en frivillig organisasjon er nærmere presisert i Markedsrådets avgjørelse i saksnummer 576/12.

Departementet presiserer at dagens begrensninger også videreføres. Dette betyr blant annet at frivillige organisasjoner ikke kan rette markedsførings- eller innsamlingshenvendelser per telefon til kunder eller givere dersom forbrukeren har reservert seg direkte hos organisasjonen og at henvendelsen må gjelde tilsvarende ytelser som kundeforholdet bygger på.

Bakgrunnen for at departementet ikke foreslår endringer på dette punktet er frivillige organisasjoners samfunnsnyttige virksomhet samt særskilte behov for å bruke telefonen som innsamlings- og salgskanal overfor reserverte givere og kunder.

3.4.7 Oppsummering

Næringsdrivende og frivillige organisasjoner kan i dag selge varer eller tjenester per telefon til forbrukere som har reservert seg dersom det er et kundeforhold mellom forbrukeren og den næringsdrivende som tar kontakt.

SIFOs undersøkelser og klager mottatt av Forbrukerombudet viser at mange forbrukere ikke liker å bli ringt opp på bakgrunn av tidligere kontakt og dette gjelder særlig veldedige organisasjoner som ringer for å samle inn penger.

Departementet foreslår derfor at unntaket for oppringninger fra næringsdrivende i kundeforhold fjernes. Næringsdrivende vil fortsatt kunne kontakte sine kunder per telefon for å markedsføre nye varer eller tjenester, men kun dersom forbrukeren uttrykkelig har samtykket til dette. Når det gjelder frivillige organisasjoner, foreslår departementet å videreføre unntaket for eksisterende kundeforhold.

3.5 Andre forslag

3.5.1 Presisere at regelverket gjelder likt for næringsdrivende og frivillige organisasjoner

3.5.1.1 Innledning

Forarbeidene til gjeldende reservasjonsregler etterlater liten tvil om at det er meningen at reservasjonsreglene skal gjelde likt for henvendelser fra henholdsvis næringsdrivende og frivillige organisasjoner enten det gjelder salg eller innsamlingsaksjoner.³⁴ Departementet ønsker på enkelte punkter å klargjøre dette i lovteksten.

³⁴ Se blant annet Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) pkt. 9.1.5.2, på s. 86-87.

3.5.1.2 Mfl. § 12

I henhold til mfl. § 12 kan forbrukere i dag reservere seg mot markedsføring i Reservasjonsregisteret og hos næringsdrivende. Næringsdrivende skal månedlig oppdatere sitt adresseregister mot Reservasjonsregisteret.

Departementet foreslår å gjøre det klart i ordlyden at tilsvarende krav også gjelder for frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner, se forslag til nytt § 12 fjerde ledd i pkt. 5. Departementet vurderer det slik at det ikke er nødvendig å presisere at frivillige organisasjoners salg også omfattes av disse bestemmelsene da organisasjonene i de tilfellene vil anses som næringsdrivende.³⁵

3.5.1.3 Mfl. § 14

Mfl. § 14 inneholder et generelt forbud mot telefonsalg på nærmere bestemte tidspunkter. Departementet foreslår en teknisk endring som gjør at næringsdrivende og frivillige organisasjoner, inkludert innsamlingsaksjoner, blir likestilte som pliktobjekter etter § 14, se lovendringsforslaget.

3.5.1.4 Mfl. § 16

Mfl. § 16 fastsetter noen opplysningsplikter. Departementet foreslår å gjøre klart i lovteksten at opplysningspliktene også gjelder for frivillige organisasjoner og deres innsamlingsaksjoner. Det vises til lovendringsforslaget i punkt 5.

3.5.2 Presisere at opplysningsplikten også gjelder muligheten for direkte reservasjon

Det følger av mfl. § 16 annet ledd, tredje punktum at den næringsdrivende skal informere om reservasjonsretten etter § 12. På bakgrunn av uttalelser i forarbeidene synes det i dag noe uklart om denne opplysningsplikten kun gjelder der næringsdrivende ringer forbrukere som ikke har reservert seg i Reservasjonsregisteret: *"Departementet foreslår for øvrig at de næringsdrivende skal opplyse om reservasjonsmuligheten når vedkommende ringer forbrukere som ikke har reservert seg. Opplysningen skal gis innledningsvis i samtalen, før salgsfremstøt iverksettes."*³⁶

Forbrukerombudets innspill i forbindelse med evalueringen tilsier at opplysningsplikten også bør gjelde muligheten for direkte reservasjon hos den næringsdrivende. På denne bakgrunn foreslår departementet en klargjøring av ordlyden i mfl. § 16 annet ledd, tredje punktum. Det vises til lovendringsforslaget.

3.5.3 Identifikasjon av kundesentre/næringsdrivende/frivillige organisasjoner

3.5.3.1 Innledning

Forbrukerombudet har i forbindelse med evalueringen trukket fram at det kan være vanskelig å identifisere aktører som driver med telefonsalg. Mange næringsdrivende opererer både med telefonsvarer og identifikasjon av nummer, men det er også mange som ikke kan identifiseres. Ved søk hos nummeropplysningen på telefonnumrene som benyttes ved utgående anrop får man i slike tilfeller ofte kun opp informasjon om at nummeret blir brukt til telefonsalg/og eller markedsundersøkelser. Dersom det heller ikke er mulig å ringe tilbake til det aktuelle nummeret, er det vanskelig å identifisere hvem som har stått bak en oppringning.

³⁵ Se Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) s. 190 til 191.

³⁶ Se Ot. prp. nr. 55 (2007-2008) pkt. 9.1.5.2, på s. 85

De ovennevnte problemene med å identifisere de som har ringt i telefonsalgssøyemed kan i de tilfellene hvor forbrukeren ikke har tatt telefonen, gjøre det vanskelig å utøve sin rett til direkte reservasjon etter mfl. § 12 (3). I tillegg har Forbrukerombudet også behov for å kunne identifisere telefonselgeren i sin saksbehandling. For å kunne forfølge klagesaker, må Forbrukerombudet kunne identifisere hvem som står bak oppringningene.

3.5.3.2 Departementets forslag og vurdering

I lys av problemene beskrevet over, er det etter departementets vurdering behov for å sikre at de som driver med telefonsalg kan identifiseres. Departementet foreslår derfor en plikt til å registrere nummer brukt i markedsføringen slik at dette blir søkbart i nummeropplysningstjenestene, se lovendringsforslaget § 16 (2) nytt siste punktum.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget. Herunder ønsker departementet å få belyst eventuelle betenkeligheter og uklarheter ved forslaget til nytt siste punktum i §16 (2), samt eventuelle alternative måter å sikre at de som driver med telefonsalg kan identifiseres på.

3.5.4 Skal reservasjonen fortsatt være livslang?

3.5.4.1 Innledning

SIFOs undersøkelser avdekker at enkelte næringsdrivende og enkelte frivillige organisasjoner ikke ønsker at reservasjonen i Reservasjonsregisteret skal være livslang. De ønsker at forbrukerne må fornye reservasjonen hvert 3 eller 5 år, og viser til at dette skal være en ordning de har i Sverige og til at forbrukere kan endre livssituasjon og holdninger over lang tid.³⁷

3.5.4.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet mener at en slik ordning, hvor forbrukerne må fornye reservasjonen, vil svekke forbrukervernet. Det beste for forbrukerne er å aktivt måtte avregistrere seg i registeret der forbrukeren, for eksempel på grunn av en endret livssituasjon, har et ønske om at reservasjonen skal opphøre. Veid opp mot forbrukerhensyn, kan departementet ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende interesser i motsatt retning som kan begrunne en slik ordning.

Departementet foreslår derfor å opprettholde reservasjonsordningen slik den er på dette punkt.

3.5.5 Forslag fra bransjen om å innføre en autorisasjonsordning

3.5.5.1 Innledning

I forkant av revisjonen i 2009 tok bransjen til orde for å innføre en autorisasjonsordning. NORDMA og HSH hadde i samarbeid med bransjen utarbeidet en skisse til en frivillig autorisasjonsordning kombinert med en godkjenningnemnd.³⁸

Departementet konkluderte imidlertid med at bransjens initiativ måtte basere seg på selvregulering uten offentlig deltagelse eller regulering, og at en autorisasjonsordning kun burde være et supplement til annen håndheving. Departementet viste til at en offentlig ordning vil kreve et stort ressurskrevende apparat uten at det ville innebære noen effektiviseringsgevinst sammenlignet med dagens håndhevingssystem. Departementet uttalte

³⁷ Se SIFOs prosjektnotat nr. 3-2014 s. 9-10, 21 og 25

³⁸ Se Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) pkt. 9.1.5.2, på s. 88

også at hvorvidt bransjen lykkes kan være av betydning når ordningen for telefonmarkedsføring skal evalueres etter fem år.

Både SIFOs undersøkelser og dialogmøtene som departementet har hatt med bransjen tilsier at enkelte bransjeaktører også i dag tar til orde for å få til en sertifisering av kundesentre, for å forhindre at useriøse aktører ødelegger for den seriøse delen av bransjen.³⁹

3.5.5.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet kan ikke se at det er grunn til å vurdere hensiktsmessigheten av en sertifiseringsordning annerledes enn for fem år siden. Departementet legger også til at en slik sertifiseringsordning for å skille ut useriøse aktører er omfattende, og derfor eventuelt bør vurderes i forhold til et bredere spekter av regelverk enn kun telefonsalgsreglene.⁴⁰ På denne bakgrunn foreslår departementet ikke å innføre en autorisasjonsordning.

3.5.6 Forslag fra Forbrukerombudet om å kreve skriftlig tilbud og aksept for frivillige organisasjoner

3.5.6.1 Innledning

I dag må et tilbud gitt over telefon bekreftes skriftlig av selgeren og aksepteres skriftlig av forbrukeren for at bindende avtale skal være inngått, jf. angrerettloven § 10 første ledd, som lyder slik:

”Før det blir inngått en avtale som følge av at den næringsdrivende uanmodet har fremsatt et tilbud på telefon, skal den næringsdrivende bekrefte tilbudet skriftlig på et varig medium etter at telefonsamtalen er avsluttet. Forbrukeren blir ikke bundet før tilbudet er akseptert skriftlig, noe den næringsdrivende skal opplyse om i bekreftelsen nevnt i første punktum. Den næringsdrivende skal kunne dokumentere forbrukerens aksept.”

Kravet om skriftlig tilbud og aksept kom inn i angrerettloven i forbindelse med revisjonen av markedsføringsloven i 2009, som ett av flere tiltak for å effektivisere reservasjonsordningen. Særskilte problemer som kravet om skriftlig tilbud og aksept skulle redusere var såkalt ”negativt salg”, dvs. der forbrukere får tilsendt varer med krav om betaling uten at avtale har vært inngått, jf. mfl. § 11, samt problemer med uklarheter i etterkant av telefonsalgssamtaler om avtalers innhold.⁴¹

Kravet om skriftlig tilbud og aksept gjelder ikke ved salg av avisabonnement eller salg fra frivillige organisasjoner, jf. angrerettloven § 10 annet ledd. Det framgår av forarbeidene at det ble lagt til grunn at kravet om skriftlig tilbud og aksept ville få økonomiske konsekvenser for frivillige aktører og avisene. På grunn av frivillige organisasjoners samfunnsnyttige virksomhet og avisenes samfunnsrolle, ble disse unntatt fra kravet om skriftlig tilbud og aksept.⁴²

³⁹ SIFOs prosjektnotat nr. 3-2014: s. 21, første kulepunkt

⁴⁰ Når det gjelder frivillig sektor, kan det nevnes at det i regi av Kulturdepartementet ble utarbeidet en arbeidsgrupperapport våren 2014, om kartlegging av useriøse innsamlingsaktører. Rapporten finnes på følgende link:
http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Rapporter/Kartlegging_av_useriose_innsamlingsaktorer_2014.pdf

⁴¹ Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) pkt. 9.1.5.2, på s. 88

⁴² Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) pkt. 9.1.5.2, på s. 89

Forbrukerombudet anser ordningen med skriftlig tilbud og aksept for næringsdrivende som en meget vellykket ordning. Forbrukerombudet opplyser om at de har mottatt betydelig færre klager på negativt salg ved telefonsalg etter at ordningen ble innført.

Samtidig framhever Forbrukerombudet at det er et forbrukerproblem at ordningen ikke gjelder for frivillige organisasjoner. Forbrukerombudet mottar klager fra forbrukere som får tilsendt fakturaer fra frivillige organisasjoner de ikke har takket ja til. I og med at frivillige organisasjoners salg av varer og tjenester omfattes av mfl. § 11, er problemet særlig knyttet til pengeinnsamling.

I informantintervjuer som SIFO har hatt med kundesentere som representerte kommersielle virksomheter gis det i all hovedsak positive tilbakemeldinger på ordningen med skriftlig tilbud og aksept. Skriftlig aksept sendes som oftest på SMS, noe kundesentrene er fornøyde med, og at ordningen sørger for at det blir mindre misforståelser og dermed færre klager.⁴³

De kundesentrene som representerte frivillige organisasjoner var derimot fornøyde med å slippe kravet om skriftlig aksept. Det framgår også av SIFOs oppsummering at det i intervjuene ble uttalt at det ville være ”kroken på døra” om kravet ble innført for frivillige organisasjoner. Argumentene som brukes mot et krav om skriftlig tilbud og aksept er blant annet at det ville kreve mye kostbar administrasjon og at det ville føre til et mer aggressivt marked.⁴⁴

3.5.6.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet har ikke registrert noen klare motforestillinger mot å opprettholde regelen i angrerettloven § 10 (1). Tvert imot tilsier SIFOs undersøkelser, samt dialogen med Forbrukerombudet og bransjen, at både bransjen og forbrukerne er fornøyde med ordningen og anser den som vellykket.

Når det gjelder krav til skriftlig tilbud og aksept for salg og pengeinnsamling fra frivillige organisasjoner foreslår departementet ingen endringer i dagens rettstilstand. Dette innebærer at salg av avisabonnement eller salg fra frivillige organisasjoner per telefon ikke er underlagt krav om skriftlig tilbud og aksept etter angrerettloven § 10 (1), jf. (2). Bakgrunnen for dette er dels at frivillige organisasjoners salg uten avtale er et mindre problem som uansett er forbudt etter mfl. § 11, og dels viktigheten av ikke legge hindringer i veien for frivillige organisasjoners samfunnsnyttige innsamlingsvirksomhet.

3.5.7 Bør tidsbegrensningene opprettholdes?

3.5.7.1 Innledning

Mfl. § 14 inneholder et generelt forbud mot telefonsalg på nærmere bestemte tidspunkter. Regelen gjelder uavhengig av reservasjon.

SIFOs undersøkelser avdekker at enkelte kundesentre synes tidsbegrensningene er urettferdige fordi de ikke også gjelder for meningsmålingsinstitutter.⁴⁵

3.5.7.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet foreslår å opprettholde tidsbegrensningene i mfl. § 14 som de er.

⁴³ SIFOs prosjektnotat nr. 3- 2014 pkt. 3.6. Det er avklart gjennom kontakt med SIFO at rapporten inneholder en trykkfeil når det gjelder ordlyden ”sikrer at det blir misforståelser”.

⁴⁴ SIFOs prosjektnotat nr. 3- 2014 pkt. 4.7.

⁴⁵ SIFOs prosjektnotat nr. 3-2014 s. 21

Departementet mener at tidsbegrensningene for telefonmarkedsføring gir et godt forbrukervern som det ikke er noe behov for å oppheve. Meningsmålinger har andre formål enn markedsføring, og reguleres derfor ikke av markedsføringsloven.

3.6 Spørsmål til høringsinstansene

3.6.1 Krav til utformingen av fakturaer fra frivillige organisasjoner

Forbrukerombudet har rapportert om at fakturaer som sendes ut fra frivillige organisasjoner ofte har ferdig utfylt betalingsfrist, til tross for at bidraget i utgangspunktet er basert på frivillighet. Noen organisasjoner opererer også med purregebyr. Forbrukerombudet mener at dette er svært uheldig.

Departementet bemerker at det for de tilfellene hvor det foreligger et gyldig bindende gaveløfte, ikke er aktuelt å legge rettslige hindringer i veien for at frivillige organisasjoner kan kreve innbetaling av gaveløftet på lik linje med andre pengekrav. Det vises til at et gyldig bindende gaveløfte om å bidra med et bestemt beløp til en frivillig organisasjon i prinsippet vil representere et pengekrav for organisasjonen som kan drives inn på vanlig måte. På denne bakgrunn må det etter departementets syn rettslig sett være opp til den enkelte organisasjonen å bestemme om organisasjonen vil sende ut fakturaer utformet som ordinære innbetalingsblanketter, selv om det kan være delte meninger om hva som er det etisk riktige å gjøre på dette punkt.

I tilfeller hvor det derimot ikke foreligger noen plikt til å betale penger til en organisasjon vil departementet på dette stadiet ikke utelukke at det å stille krav til utformingen av faktura kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Den klare forutsetningen for at slike eventuelle krav skal komme til anvendelse må da være at fakturaen ikke knytter seg til et gyldig bindende gaveløfte.

I slike tilfeller vurderer departementet det slik at et forbud mot å fylle inn betalingsfrist og/eller et krav om en påskrift på fakturaen om at det ikke foreligger noen betalingsforpliktelse er et aktuelt virkemiddel. Departementet viser til at denne typen virkemiddel kan forhindre at forbrukere blir utsatt for et urimelig betalingspress, og redusere risikoen for at enkelte forbrukere betaler bidrag til organisasjoner i den tro at de er forpliktet til det. Et annet alternativ kan være å gjøre mfl. § 11 første ledd bokstav a anvendelig også for frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner, slik at det blir forbudt for frivillige organisasjoner å kreve betaling uten etter avtale.

Spørsmålene om å innføre tiltak for å imøtekomme problemene med ferdig utfylte fakturaer fra frivillige organisasjoner har imidlertid ikke har vært noe sentralt tema tidligere i telefonsalgsevalueringen, verken i diskusjonsmøter med bransjen eller i forbindelse med SIFOs undersøkelser. Departementet ønsker å få belyst spørsmålet nærmere, og vil derfor vente med å konkludere til etter høringsrunden. Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for tiltak på dette punktet. Herunder ber departementet om høringsinstansenes syn på:

- Om nærmere bestemte krav til fakturautforming er et hensiktsmessig alternativ i de tilfellene det ikke foreligger en betalingsforpliktelse? Evt. hvilke krav mener høringsinstansene har de beste grunner for seg?
- Om et forbud for frivillige organisasjoner å kreve betaling uten etter avtale er det mest hensiktsmessige alternativet (parallell til mfl. § 11 første ledd, bokstav a) Har høringsinstansene andre konkrete forslag til tiltak for å imøtekomme problemene med ferdig utfylte fakturaer fra frivillige organisasjoner?

3.6.2 Registrering av opplysninger i Reservasjonsregisteret

I mfl. § 12 første ledd heter det at registrering skjer ved å registrere ”navn, adresser og telefonnumre” i Reservasjonsregisteret. I praksis er det tilstrekkelig å registrere personnumre. Om man vil registrere telefonnummer er valgfritt. I de tilfellene bare personnummeret er registrert, kan dette gjøre det vanskeligere for telefonmarkedsførerne å fange opp eventuelt bytte av telefonnummer.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør bli obligatorisk å registrere telefonnumre for nye registreringer. Herunder ønsker departementet å få belyst:

- Om dette ville gjøre det lettere for næringsdrivende og organisasjoner med vasking mot registrert.
- Om slik registrering vil være vanskelig gjennomførbart og byrdefullt for forbrukerne.

3.6.3 Behov for å gjøre bruken av ordlyden fysiske personer og forbrukere mer konsekvent

Personkretsen som er vernet av telefonsalgsreglene varierer noe i bestemmelsenes ordlyd. I mfl. §§ 12 første ledd, 14 og 16 annet ledd er ordlyden ”forbrukere” brukt. I mfl. § 12 tredje ledd er ordlyden ”forbrukere og andre fysiske personer” brukt. I mfl. § 13 første ledd og § 15 første ledd er ordlyden ”fysiske personer” brukt.

Ved revisjonen i 2009 foreslo departementet at fysiske personer skulle brukes også i mfl. § 12.⁴⁶ I forbindelse med stortingsbehandlingen foreslo imidlertid familie- og kulturkomiteen på stortinget ny ordlyd i § 12 som ble vedtatt. Bakgrunnen for denne endringen var at komiteen ikke ønsket at reservasjonsretten skulle gjelde i arbeidsforhold. Det vises til Innst. O nr. 20 (2008-2009) s. 31 og 32 for den nærmere bakgrunnen for komiteens forslag. Her framgår det blant annet at det gjennom dialog med departementet ble det lagt til grunn at endring av § 12 ikke nødvendiggjorde endring av begrepet fysiske personer § 13, blant annet fordi § 13 uansett måtte tolkes i lys av § 12.

Departementet ønsker å åpne for å vurdere endringer i ordlyden slik at den blir konsekvent.

På denne bakgrunn bes det om innspill på om det at ordlyden varierer med hensyn til hvilken personkrets som er vernet av telefonsalgsreglene (fysiske personer eller forbrukere) skaper usikkerhet og uklarheter, og om det er behov for klargjøringer med hensyn til hvem som er vernet av telefonsalgsregelverket.

3.6.4 Informasjon om hvem som har gitt personopplysningene

Mfl. § 16 første ledd lyder slik:

”Næringsdrivende som driver uanmodet markedsføring ved telefon eller adressert post, skal opplyse hvem som har gitt personopplysningene som ligger til grunn for henvendelsen.”

Det er lite holdepunkter for hvordan denne regelen praktiseres. Departementet ønsker å få belyst hvordan denne regelen fungerer i praksis, og ber om innspill fra høringsinstansene på dette.

⁴⁶ Se Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) forslag til § 12 på s. 220

3.6.5 Krav til interne sperrelistar

Etter mfl. § 12 (3) har forbrukere og andre fysiske personer en rett til å reservere seg direkte hos næringsdrivende og frivillige organisasjonar. Etter § 16 annet ledd, siste punktum skal det legges til rette for at dette skal skje *”enkelt og gebyrfritt.”*

I forbindelse med evalueringen har det kommet innspill fra Forbrukerombudet om krav til næringsdrivendes og frivillige organisasjoners interne sperrelistar for å oppfylle forbrukerens rett til enkelt og gebyrfritt å reservere seg direkte hos næringsdrivende/frivillige organisasjonar. Kundesentre ringer på vegne av ulike oppdragsgivere og har interne lister over forbrukere som har gitt beskjed om at de ikke ønsker å bli kontaktet. Forbrukerombudet har registrert at hvorvidt kundesentre tar kontakt med forbrukere som står på interne sperrelistar eller ikke varierer. Noen kundesentre ringer forbrukere som er oppført på disse sperrelistene ved nye kampanjer eller oppdragsgivere, mens andre kundesentre avstår fra dette.

Ettersom spørsmålet ikke har vært noe sentralt tema i forbindelse med evalueringen, ønsker departementet å få belyst spørsmålet nærmere før departementet tar stilling til om det skal foreslås en regel angående dette. Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for å innføre krav til sperrelistar, og eventuelt hvilke nærmere krav som kan være aktuelle.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Forslaget om å endre unntakene i mfl. § 13

Forslaget om å endre unntakene i mfl. § 13 for når man kan rette telefonsalg mot reserverte forbrukere (se pkt. 3.3.4 og 3.4.6) vil etter departementets vurdering forenkle og effektivisere Forbrukerombudets håndhevingsarbeid knyttet til klager på telefonsalg.

På den andre siden kan endringene redusere bedrifters praktiske mulighet til å oppnå kontakt med forbrukere i markedsføringsøyemed. Dette kan både medføre en viss inntektsreduksjon for enkelte aktører, og ha konsekvenser for enkelte arbeidsplasser i telefonsalgsbransjen. Slike konsekvenser for bedrifter og frivillige organisasjonar er imidlertid høyst usikre fordi:

- SIFOs undersøkelser viser at kundesentre driver med ulike typer oppgaver, ikke bare telefonsalg.⁴⁷
- Ikke alle næringsdrivende benytter seg av telefonsalg, og det finnes flere andre markedsføringskanalar for å nå fram til forbrukerne
- Det ligger i reservasjonsordningens natur at også dagens unntak har til formål å forhindre uønskede telefonsalgshenvendelser til reserverte forbrukere.

4.2 Øvrige endringsforslag

Når det gjelder de øvrige lovendringsforslagene i høringsnotatet, kan disse etter departementets vurdering bidra til å forenkle Forbrukerombudets håndhevingsarbeid. Utover dette kan departementet ikke se at endringsforslagene vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser.⁴⁸

⁴⁷ Se SIFOs prosjektnotat nr. 3-2014 pkt. 3.7 (på s. 20)

⁴⁸ Se den første gruppen med punkter i oppstillingen i pkt. 1.2.2 for hvilke forslag dette er.

4.3 Øvrige spørsmål som tas opp til vurdering i høringsnotatet

Når det gjelder spørsmålene som departementet anbefaler å ta opp til vurdering legger departementet til grunn at eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser vil bli avklart nærmere i forbindelse med høringsrunden.⁴⁹

⁴⁹ Se den siste gruppen med punkter i opplistingen i pkt. 1.2.3 for hvilke spørsmål som tas opp til vurdering.

5 Lovendringsforslag

I lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. gjøres følgende endringer i §§ 12 - 16:

§ 12 Rett til å reservere seg mot markedsføring ved telefon eller adressert post

Forbrukere kan reservere seg mot markedsføring ved telefon eller adressert post ved å registrere navn, adresser og telefonnumre i det sentrale reservasjonsregisteret for direktemarkedsføring (Reservasjonsregisteret). Den som registrerer seg i Reservasjonsregisteret, kan angi at reservasjonen likevel ikke skal gjelde for markedsføring til inntekt for frivillige organisasjoner.

Næringsdrivende som markedsfører ved telefon eller adressert post, skal oppdatere sitt adresseregister mot Reservasjonsregisteret før første gangs henvendelse og før henvendelse den måned markedsføring utføres.

Både forbrukere og andre fysiske personer kan reservere seg direkte hos næringsdrivende.

Første til tredje ledd gjelder tilsvarende for frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler for Reservasjonsregisteret.

§ 13 Forbud mot markedsføring ved telefon eller adressert reklame

Det er forbudt å rette markedsføring ved telefon eller adressert post til fysiske personer som har reservert seg mot dette i Reservasjonsregisteret eller hos den næringsdrivende.

Den som har reservert seg kan anmode næringsdrivende om å bli kontaktet ved adressert post eller rette en direkte anmodning til en bestemt næringsdrivende om å bli kontaktet per telefon. En anmodning etter første punktum skal skje uttrykkelig og kan når som helst trekkes tilbake av den som har reservert seg.

Reservasjon i Reservasjonsregisteret gjelder ikke markedsføring ved adressert post i eksisterende kundeforhold der den næringsdrivende har mottatt kundens kontaktopplysninger i forbindelse med salg.

Henvendelser etter tredje ledd kan bare gjelde den næringsdrivendes egne varer, tjenester eller andre ytelser tilsvarende dem som kundeforholdet bygger på. Når navn, adresse og telefonnummer samles inn, og eventuelt ved hver enkelt senere henvendelse, skal kunden enkelt og gebyrfritt gis anledning til å reservere seg mot slike henvendelser.

Første til fjerde ledd gjelder tilsvarende for frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner. Reservasjon i Reservasjonsregisteret gjelder i tillegg ikke markedsføring ved telefon i eksisterende kundeforhold der den frivillige organisasjonen har mottatt kundens kontaktopplysninger i forbindelse med salg.

§ 14 Forbud mot telefonmarkedsføring på enkelte tidspunkter

Det er forbudt å rette markedsføring eller innsamlingsaksjoner ved telefon til forbrukere på lørdager, helgedager eller dager som i lov er likestilt med helgedager, og på virkedager før kl. 09.00 og etter kl. 21.00.

§ 16 Opplysningsplikt ved uanmodet markedsføring ved telefon eller adressert post

Næringsdrivende som driver uanmodet markedsføring ved telefon eller adressert post, skal opplyse hvem som har gitt personopplysningene som ligger til grunn for henvendelsen.

Ved uanmodet markedsføring på telefon til forbruker skal den næringsdrivende straks presentere seg og opplyse om at henvendelsen skjer i markedsføringshensikt. Dersom henvendelsen skjer på vegne av en annen, skal dette opplyses. Den næringsdrivende skal informere om *retten til å reservere seg i reservasjonsregisteret etter § 12 første ledd, og om retten til å reservere seg direkte hos den næringsdrivende etter § 12 tredje ledd*. Det skal legges til rette for at mottakeren enkelt og gebyrfritt kan reservere seg hos den næringsdrivende. *Næringsdrivende som driver markedsføring ved telefon har plikt til å registrere nummer brukt i markedsføringen slik at dette blir søkbart i nummeropplysningstjenestene.*

Første og andre ledd gjelder tilsvarende for frivillige organisasjoners innsamlingsaksjoner.

VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER SIFOS PUBLIKASJONER I TELEFONSALGSEVALUERINGEN

2010: Utførte en web-undersøkelse blant eksterne kundesentre (callsentre) og interne kundesentre

(«inhouse»). Denne ble publisert i:

Lavik, Randi og Ragnhild Brusdal (2011): *Evaluering av markedsføringsloven. Kartlegging av bedrifter som har telefonsalg/henvendelser til forbrukere.*

Prosjektnotat nr. 1 Oslo: Statens institutt for forbruksforskning. 2011 a)

http://www.sifo.no/files/file77419_prosjektnotat_1-2011.pdf

2011: Spørsmål til forbrukere om erfaringer og holdninger til telefonsalg. Dette var en webundersøkelse i regi av SIFO-surveyen, og dataene ble samlet inn av TNS Gallup. Resultatene

ble publisert i:

Lavik, Randi og Ragnhild Brusdal (2011): *Telefonsalg, telefonhenvendelser og reklame. SIFO-survey hurtigstatistikk 2011.*

Prosjektnotat nr. 6. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning b)

http://www.sifo.no/files/file77611_telefonsalg_web.pdf

2012: Utførte en ny web-undersøkelse blant kundesentre og «inhouse» for å prøve å få kontakt

med flere enn vi klarte i 2010: Resultatene fra denne sammen med resultatene fra 2010

ble publisert i:

Lavik, Randi & Ragnhild Brusdal (2012): *Evaluering av telefonsalg til private. Kartlegging av kundesentre i 2010 og 2012.*

Prosjektnotat nr. 9 – 2012. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning c)

http://www.sifo.no/files/file78390_prosjektnotat_9-2012_web.pdf

2012: Utførte en ny web-undersøkelse av forbrukere i SIFO-surveyen 2012. Dette var en noe kortere undersøkelse enn i 2011. Resultatene ble presentert i:

Lavik, Randi og Ragnhild Brusdal (2012): *Telefonsalg og telefonhenvendelser til privatpersoner.*

SIFO-survey hurtigstatistikk 2011 og 2012.

Prosjektnotat nr. 6. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning d)

http://www.sifo.no/files/file78141_prosjektnotat_6-2012_telefonsalg.pdf

2013: Utførte en ny webundersøkelse av forbrukere i SIFO-surveyen i 2013. Spørsmålene var omtrent de samme som vi stilte i 2011. Resultatene ble presentert i:

Lavik, Randi og Ragnhild Brusdal (2013): *Telefonsalg og telefonhenvendelser til forbrukere*.

SIFO-survey 2011, 2012 og 2013.

Oppdragsrapport nr. 8. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning

http://www.sifo.no/files/file79247_oppdagsrapport_8-2013_web.pdf

2013: Gjennomførte informantintervjuer blant ansatte i kundesentre og «inhouse» høsten 2013. Resultatene fra disse er publisert i:

Randi Lavik og Ragnhild Brusdal (2014): *Kundesenter og «inhouse» - deres oppfatninger av*

markedet, myndighetene og markedsføringsloven.

Prosjektnotat nr.3. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning 2014

http://www.sifo.no/files/file79606_prosjektnotat_3-2014_web.pdf

2014: Foretok en sammenfatning av de seks rapportene fra prosjektet om evalueringen av telefonsalgsreglene i markedsføringsloven. Sammenfatningen er publisert i:

Randi Lavik og Ragnhild Brusdal (2014): *Sammenfatning av evaluering av markedsføringsloven – med vekt på telefonsalg*.

Oppdragsrapport nr. 3-2014. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning 2014.

http://www.sifo.no/files/file79722_oppdagsrapport_3-2014_web.pdf