

# Innst. O. nr. 19

(2000-2001)

## Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven)

Ot.prp. nr. 62 (1999-2000)

Til Odelstinget

### SAMMENDRAG

I proposisjonen legger Barne- og familiedepartementet fram forslag til endringer i lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven).

Endringene gjennomfører direktiv om sammenlignende reklame og bestemmelser om markedsføring i direktiv om vern av forbrukerne med hensyn til avtaler som inngås ved fjernsalg. Begge direktivene er innarbeidet i EØS-avtalen. Gjennomføringsfristene er henholdsvis 4. juni og 23. april 2000.

Det foreslås at direktivet om sammenlignende reklame gjennomføres ved forskrift, og at hjemmelen for dette tas inn i markedsføringsloven.

Direktivet om fjernsalg er et minimumsdirektiv, og forslaget går på flere punkter lenger i forbrukerbeskyttelse enn det som følger av direktivet.

Det foreslås et forbud mot at næringsdrivende krever betaling for varer, tjenester eller andre ytelser så lenge det ikke foreligger en avtale. Forbudet gjelder slike krav enten de fremmes overfor forbrukere eller næringsdrivende. Bestemmelsen er i første rekke ment å ramme virksomhet som består i å sende ut fakturaer for ytelser som ikke er avtalt eller levert. Eksempler på slik virksomhet kan være et selskap som sender ut faktura til forbrukere for telefonsamtaler som aldri har funnet sted, eller et selskap som sender ut faktura til næringsdrivende for oppføring i en ikke-eksisterende katalog. Denne formen for virksomhet er blitt et stadig større problem, og det foreslås derfor at det tas inn et uttrykkelig forbud i markedsføringsloven.

Stortinget har tidligere tatt opp denne problemstillingen og ba i Dokument nr. 8:10 (1997-1998) regjeringen legge fram forslag om endring i markedsføringsloven med sikte på å bekjempe såkalte «kataloghaier».

Det foreslås videre et forbud mot å levere varer, tjenester eller andre ytelser uten avtale med mottakeren, hvis leveransen er forbundet med et krav om betaling. Regelen innebærer et forbud mot såkalt «negativt salg», som består i at avsenderen gir inntrykk av at mottakeren har en betalingsforpliktelse hvis han eller hun ikke returnerer det mottatte. Slik praksis antas å være i strid med markedsføringsloven, men departementet foreslår likevel at det tas inn et uttrykkelig forbud i loven.

Det fremmes videre forslag om begrensninger i bruk av visse kommunikasjonsmetoder til markedsføring overfor forbrukere. Etter forslaget kan markedsføringshenvendelser via f.eks. elektronisk post, tekstmeldinger til mobiltelefon og telefaks bare skje når forbrukeren på forhånd har samtykket til dette. Formålet med forslaget er å gi forbrukeren bedre kontroll med hvilke markedsføringshenvendelser han eller hun mottar, uansett medium. I personopplysningsloven § 2 nr. 7 defineres «samtykke» som «en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring» fra en person. Bestemmelsen gjelder samtykke til behandling av personopplysninger. Departementet antar at denne forståelsen av samtykkebegrepet også bør kunne legges til grunn når det gjelder samtykke til å motta markedsføring, og er kommet til at det ikke bør tas inn nærmere bestemmelser om krav til innholdet av et samtykke i markedsføringsloven.

Utgangspunktet må være at forbrukeren skal stå helt fritt både til å gi og tilbakekalle sitt samtykke. Det er slik sett ingen ting i veien for at det opprettes et register over forbrukere som er villige til å motta markedsføringshenvendelser fra alle næringsdrivende. Hovedregelen vil nok likevel være at næringsdrivende må foreta seg noe aktivt for å innhente samtykke.

Departementet er av den oppfatning at forespørsel om samtykke til markedsføring også må regnes som

markedsføring, og dermed ikke kan foretas uten forutgående samtykke. En annen løsning ville harmonere dårlig med bestemmelsens formål.

Det foreslås et særlig unntak fra kravet til forhåndssamtykke for telefonmarkedsføring. Departementet mener at den beste forbrukerbeskyttelsen vil oppnås ved at det stilles krav til forbrukerens forutgående samtykke før telefonmarkedsføring kan finne sted.

Departementet ser imidlertid at et slikt forslag vesentlig innskrenker markedsføringsmulighetene til en del næringsdrivende og at forslaget kan ha store økonomiske følger, særlig for aktører som må basere mye av sin virksomhet på telefonmarkedsføring fordi de har få eller ingen faste utsalgssteder. Et krav til forhåndssamtykke vil ha så store konsekvenser at en grundigere utredning må gjennomføres før et slikt forslag kan fremmes.

Departementet er etter dette kommet til at telefonmarkedsføring bør unntas fra kravet til forhåndssamtykke i denne omgangen. Forbrukerne vil etter personopplysningsloven § 26 ha rett til å reservere seg mot slik markedsføring. Et krav til forhåndssamtykke også ved telefonmarkedsføring vil bli utredet nærmere, og departementet vil komme tilbake til dette etter at et slikt forslag har vært på høring.

Det finnes i dag ikke bestemmelser i markedsføringsloven om uadressert reklame. Forbrukerombudet har imidlertid tolket loven slik at å gjøre markedsføringsframstøt overfor forbrukere som klart har frabedt seg slike, i visse tilfeller anses som urimelig overfor forbrukerne og dermed i strid med markedsføringsloven § 1.

Det foreslås videre forbud mot uadressert markedsføring overfor forbrukere som ved merking av postkasse eller lignende klart har tilkjennegitt at de ikke ønsker å motta slik markedsføring. Formidlerens ansvar i utgangspunktet begrenses ved at formidleren ikke skal vurdere sendingens innhold.

Departementet foreslår at ansvarsbegrensningen for formidleren bør gjelde bare hvis formidleren positivt har fått opplyst at sendingen ikke er reklame, og formidleren har grunn til å anta at dette er tilfelle. Selv om det er opplyst at sendingen ikke er reklame, kan ikke formidleren levere den ut til alle husstander hvis oppdragsgiver åpenbart har gitt gale opplysninger.

Departementet legger til grunn at uadressert reklame rammes uansett distribusjonsform. Om den distribueres som innstikk i aviser, gratisaviser, blader og kataloger er ikke avgjørende.

Grensen mellom hva som er reklame og hva som er alminnelig informasjon er imidlertid flytende. Departementet foreslår at lovbestemmelsen bare får anvendelse på uadressert reklame.

Prinsippet om at markedsføring skal framstå som markedsføring foreslås tatt inn i loven.

Markedsføringsloven § 17 foreslås endret ved at strafferammen økes fra tre til seks måneders fengsel, at det fastsettes samme strafferamme for uaktsomme og forsettlig overtredelser og at det blir mulig å fastsette bøtStraff i tillegg til fengselsstraff. Overtredelser skal fortsatt anses som forseelser.

Det innarbeides en forskriftshjemmel i markedsføringsloven § 2 som hjemmel for gjennomføring av direktivet om sammenlignende reklame ved forskrift.

Lovforslaget gjelder endringer i markedsføringsloven som er en offentligrettslig lov.

Markedsføringsloven inneholder bestemmelser som regulerer forholdet mellom næringsdrivende og forbrukere, og næringsdrivende imellom. Bestemmelsene som beskytter forbrukerne, håndheves av Forbrukerombudet med Markedsrådet som klageinstans. Forhold mellom næringsdrivende må bringes inn for domstolene dersom partene ikke blir enige på annen måte.

Forslaget om et uttrykkelig forbud mot negativt salg vil ikke medføre vesentlige endringer i gjeldende rett. Det tas inn en klar regel i loven, og dette vil gjøre tilsyn og håndheving av forbudet mot negativt salg mer effektivt. Forbudet mot «kataloghaivirksomhet» ventes å gi påtalemyndigheten bedre muligheter til å håndheve forbudet.

Forslaget om et forbud mot bruk av visse kommunikasjonsmetoder til markedsføring overfor forbrukere uten mottakerens forutgående samtykke, er en ny bestemmelse. For Forbrukerombudet som håndhever av loven, må forslaget derfor forventes å få både økonomiske og administrative konsekvenser. Økte krav til innsats med informasjonsarbeid, behandling av klagesaker og behov for framforhandling av nye avtalevilkår vil følge av den nye bestemmelsen. Dette vil medføre et behov for økte budsjettammer for etaten.

Forslaget til forbud mot negativt salg, forventes å få positive følger for private ved at omfanget av problemene knyttet til fakturasvindel og annet negativt salg reduseres.

Forslaget om begrensninger i bruk av visse telekommunikasjonsteknikker til markedsføring overfor forbrukere, forventes å få visse økonomiske og administrative konsekvenser. Næringsdrivende må innhente forhåndssamtykke fra forbrukerne, og ha oversikt over hvilke forbrukere som har gitt sitt samtykke.

## KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jon Olav Alstad, Frank Willy Larsen, Liv Marit Moland, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Shahbaz Tariq, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Sandberg, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Mølvær Grimstad og Ola T. Lånke, fra Høyre, Trond

Helleland og Inger Stolt-Nielsen, fra Senterpartiet, Tron Erik Hovind, og fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, vil understreke at det forbrukerpolitiske utgangspunkt må være at den enkelte i størst mulig grad selv skal bestemme om en ønsker å motta kommersielle budskap i sin private sfære.

### **Forbud mot krav om betaling for varer, tjenester eller andre ytelser uten etter avtale, herunder forbud mot negativt salg**

Komiteen støtter departementet i at det er uheldig å begrense virkeområdet til at det faktisk er levert en vare eller tjeneste. Bestemmelsen vil ellers lett kunne oppfattes som en innskrenking av gjeldende rett.

Komiteen har merket seg Forbrukerombudets høringsuttalelse og viser der til følgende:

«Selv om det foreløpig er særlig i næringslivsforhold at fakturaer for ikke bestilte varer er problematisk, oppstår tilsvarende problemer regelmessig i forbrukerforhold, særlig i forbindelse med at det ikke er inngått noen uttrykkelig avtale.»

Komiteen er enig med departementet i at forbudsbestemmelsen bør utformes som en markedsrettslig bestemmelse, og at bestemmelsen dermed vil være et hensiktsmessig supplement til straffeloven.

### **Begrensninger i bruk av visse kommunikasjonsmetoder ved markedsføringshenvendelse til forbrukere**

Komiteen er kjent med at Statens Institutt for Forbrukerforskning tidligere i år har foretatt en undersøkelse, der det viste seg at 30 pst. av norske nettbrukere har opplevd å bli utsatt for såkalt «spamming», som vil si at man har mottatt uønsket e-post reklame.

Komiteen vil vise til at Forbrukerombudet mener det er stor grunn til å tro at dette tallet vil stige sterkt dersom det ikke settes effektive begrensninger for denne markedsføringsmetoden.

Komiteen forstår departementets endringer i markedsføringsloven slik at man skal innhente forhåndssamtykke også ved bruk av «tips en venn» funksjonen.

Komiteen mener at dette spørsmålet ikke er tilstrekkelig utredet fra departementets side, samt at det heller ikke er skissert hvilke konsekvenser et slikt forhåndssamtykke vil medføre for ulike parter.

Komiteen stiller seg bl.a. spørrende til om man kan betrakte det som markedsføring når en forbruker sender informasjon til en annen forbruker.

Komiteen vil videre be departementet komme tilbake med egen sak som omhandler denne problemstilling, slik at Stortinget blir forelagt de ulike konsekvenser, og en nærmere gjennomgang av eventuelt

hva som skal reguleres og hva som ikke skal reguleres når det gjelder denne tjenesten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at departementets forslag til krav om forhåndssamtykke fra forbrukeren for markedsføringshenvendelser via e-post, tekstmeldinger og telefaks bryter med prinsippet om teknologinøytral regulering som ble slått fast i stortingsmeldingen om elektronisk handel. Dette gjennom at det skal stilles krav om forhåndssamtykke i forbindelse med markedsføring via e-post, mens et slikt krav ikke gjelder ved utsendelse av adressert reklame.

Disse medlemmer har merket seg at departementets forslag går lenger enn EUs fjernsalgdirektiv, som med unntak for telefax og automatiserte oppringningssystemer (talemaskin) bare krever at det opprettes et reservasjonsregister. Disse medlemmer mener strengere regulering av slik markedsføring i Norge enn i andre europeiske land vil svekke norske bedrifters muligheter til å konkurrere i forhold til markedsføring gjennom f.eks. e-post fra utlandet som man ikke har effektive sanksjonsmidler mot.

Når det gjelder telefonmarkedsføring, mener disse medlemmer at adgang til å reservere seg i et sentralt register i tilstrekkelig grad vil beskytte forbrukerne mot uønskede markedsføringshenvendelser. Disse medlemmer ser derfor ikke behovet for å utrede og sende på høring et forslag til krav om forhåndssamtykke ved telefonmarkedsføring.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn foreslå følgende:

«I lov om markedsføring og avtalevilkår skal ny § 2 b annet ledd lyde:

Det er forbudt i næringsvirksomhet uten mottakerens forutgående samtykke å rette markedsføringshenvendelser til forbrukere ved hjelp av telefaks eller automatisert oppringningssystem (taleboks).»

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen i tråd med EUs fjernsalgdirektiv opprette et reservasjonsregister for forbrukere som vil reservere seg mot markedsføringshenvendelser i form av e-post eller tekstmelding til mobiltelefon. Registeret skal også omfatte forbrukere som vil reservere seg mot telefonmarkedsføring. Det innføres ikke krav om forhåndssamtykke ved telefonmarkedsføring».

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti ved behandlingen av St.meld. nr. 40 (1998-1999) (Forbrukermeldinga) foreslo prinsippet om at forbrukeren må melde sin interesse og på den måten bli re-

gistrert i et register som blir tilgjengelig for tilbyderen. Forbrukeren skal ikke være nødt til gjøre noe aktivt for å skjerme seg mot markedsføring.

Dette medlem mener at også markedsføring via telefonsalg må underlegges krav om forhåndsgodkjenning. Markedsundersøkelser viser at ni av ti er negative til denne salgsformen. Dette medlem er enig med Forbrukerombudets vurderinger om at det rimeligste blir derfor å legge aktivitetsplikten til den som ønsker å formidle reklamen, og ikke på den som ikke ønsker å motta den. Dette medlem viser til at flere av høringsinstansene peker på at telefonsalg oppfattes som en svært aggressiv form for salg. Ved avtaler som inngås pr. telefon der selgeren uanmeldt har ringt forbrukeren, er det større behov for forbrukerbeskyttelse enn for andre fjernsalgsformer.

Dette medlem foreslår følgende endring i § 2 b første ledd:

«§ 2 b første ledd skal lyde:

Det er forbudt i næringsvirksomhet uten mottakerens forutgående samtykke å rette markedsføringshenvendelser til forbrukere ved hjelp av telekommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon, som for eksempel elektronisk post, tekstmelding til mobiltelefon, telefaks, automatisert oppringningssystem (talemaskin) eller telefon.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at spørsmålet om regler om telefonsalg er under utredning i departementet og vil avvente resultatet av dette.

### **Uadressert reklame**

Komiteen viser til at innstikk i aviser og andre trykksaker som er adressert til abonnent, ikke kan oppfattes som uadressert reklame. Det samme gjelder for innstikk i løssalgsaviser.

Komiteen mener også et forbud mot innstikk i aviser og andre trykksaker vil være et inngrep i redaktøransvaret.

Komiteen vil, for å unngå uklarheter på dette punkt, foreslå at det tas inn en direkte henvisning i lovteksten når det gjelder innstikk og vil foreslå følgende tekst som nytt annet ledd i lovforslagets § 2 c:

«§ 2 c nytt annet ledd skal lyde:

Innstikk, som er omfattet av redaktøransvaret, i aviser og andre trykksaker, anses ikke som uadressert reklame etter denne bestemmelsen.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil påpeke at departementet i sine kommentarer sier at distribusjonsformen ikke er avgjørende, således skal det ikke spille noen rolle hvorvidt reklamen distribueres alene eller f.eks. som innstikk i aviser eller blader.

Flertallet mener at alminnelig språkforståelse tilsier at innstikk i aviser og blader ikke er uadressert reklame, og at dette kan det ikke være noen tvil om når det gjelder løssalg, likeledes adresserte aviser og blader (postdistribusjon).

Hvis man legger departementets kommentarer til grunn for nevnte lovendringsparagraf, vil dette etter flertallets syn føre til en klar forskjellsbehandling mellom aviser og blader som distribueres med bud i forhold til aviser og blader som distribueres med post eller via løssalg.

Flertallet er kjent med at innstikk i aviser og blader ikke var reist som problemstilling i høringsdokumentene fra høsten 1999, men at det kun var snakk om uadressert reklame levert i postkasse.

Flertallet er kjent med at Posten BA i sin høringsuttalelse hevdet at innstikk i aviser og blader er å anse som uadressert reklame.

Flertallet mener at dette var en såpass vesentlig endring at denne problemstilling burde vært utsendt på ny høringsrunde.

Flertallet viser til at aviser og blader har store inntekter fra innstikk. Disse inntektene er økende og utgjør for mange aviser og blader en stor del av annonseomsetningen.

### **Markedsføring skal fremstå som markedsføring**

Komiteen vil peke på at det er særlig reklame «forkledd» som redaksjonelt stoff som er problematisk i den forstand at redaksjonelt stoff for de fleste vil være mer troverdig enn vanlig reklame og det er i slike tilfeller svært viktig at det tydelig fremgår at det dreier seg om markedsføring.

Komiteen er enig med departementet når det gjelder den foreslåtte lovbestemmelsen, og mener at dette vil klargjøre gjeldende rett.

### **Forskriftshjemmel for bestemmelser om sammenlignende reklame**

Komiteen viser til at departementet har gått inn for at direktivet skal gjennomføres ved forskrift, og at departementet derfor har foreslått en forskriftshjemmel i markedsføringsloven § 2 femte ledd.

Komiteen støtter departementet og mener det er mest hensiktsmessig å gi disse reglene som forskrift, og at utkast til forskrift sendes på høring innen rimelig tid.

## FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

#### Forslag 1

I lov om markedsføring og avtalevilkår skal ny § 2 b annet ledd lyde:

Det er forbudt i næringsvirksomhet uten mottakerens forutgående samtykke å rette markedsføringshenvendelser til forbrukere ved hjelp av telefaks eller automatisert oppringningssystem (taleboks).

#### Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen i tråd med EUs fjernsalgdirektiv opprette et reservasjonsregister for forbrukere som vil reservere seg mot markedsføringshenvendelser i form av e-post eller tekstmelding til mobiltelefon. Registeret skal også omfatte forbrukere som vil reservere seg mot telefonmarkedsføring. Det innføres ikke krav om forhåndssamtykke ved telefonmarkedsføring.

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 3

I lov om markedsføring og avtalevilkår skal § 2 b første ledd lyde:

Det er forbudt i næringsvirksomhet uten mottakerens forutgående samtykke å rette markedsføringshenvendelser til forbrukere ved hjelp av telekommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon, som for eksempel elektronisk post, tekstmelding til mobiltelefon, telefaks, automatisert oppringningssystem (talemaskin) eller telefon.

## KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven)

### I

I lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt fjerde ledd skal lyde:

*All markedsføring skal utformes og presenteres på en slik måte at den tydelig framstår som markeds-*

*føring. Ved muntlig markedsføringshenvendelse til en forbruker skal en næringsdrivende straks presentere seg og opplyse forbrukeren om at henvendelsen skjer i markedsføringshensikt.*

§ 2 nytt femte ledd skal lyde:

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om sammenlignende reklame.*

Ny § 2 a skal lyde:

*§ 2 a Krav om betaling for varer, tjenester eller andre ytelser uten etter avtale m.v.*

*Det er forbudt i næringsvirksomhet*

*a) å kreve betaling for varer, tjenester eller andre ytelser uten etter avtale, og*

*b) å levere varer, tjenester eller andre ytelser med krav om betaling uten etter avtale.*

*Ved leveranse i strid med første ledd bokstav b er mottakeren ikke forpliktet til å betale, så langt ikke annet er bestemt ved lov.*

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til dokumentasjon og oppbevaring av dokumentasjon for inngåtte avtaler.*

Ny § 2 b skal lyde:

*§ 2 b Begrensninger i bruk av visse kommunikasjonsmetoder*

*Det er forbudt i næringsvirksomhet uten mottakerens forutgående samtykke å rette markedsføringshenvendelser til forbrukere ved hjelp av telekommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon, som for eksempel elektronisk post, tekstmelding til mobiltelefon, telefaks eller automatisert oppringningssystem (talemaskin).*

*Krav om forhåndssamtykke etter første ledd gjelder likevel ikke for markedsføring der forbrukeren kontaktes muntlig ved hjelp av telefon.*

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som omfattes av første ledd.*

Ny § 2 c skal lyde:

*§ 2 c Levering av uadressert reklame*

*Det er forbudt i næringsvirksomhet å levere ut eller å gi en formidler i oppdrag å levere ut uadressert reklame til forbrukere som klart har tilkjennegitt at de motsetter seg dette. En formidler er likevel ikke ansvarlig for å ha levert ut uadressert reklame hvis formidleren har fått opplyst og har grunn til å anta at det som leveres ut, ikke er reklame.*

*Innstikk, som er omfattet av redaktøransvaret, i aviser og andre trykksaker, anses ikke som uadressert reklame etter denne bestemmelsen.*

§ 17 første, andre og nytt tredje ledd skal lyde:

Den som forsettlig overtrer §§ 2 - 9 i denne lov eller vedtak som er gjort i medhold av denne lov, straffes med bøter, *fengsel i inntil 6 måneder eller begge deler dersom ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse*. Medvirkning straffes på samme måte.

Uaktsom overtredelse av §§ 2, 2a første ledd og 3 eller vedtak som er gjort i medhold av denne lov straffes med bøter, *fengsel i inntil 6 måneder eller begge deler dersom ikke strengere straffebestemmelse kom-*

*mer til anvendelse*. Medvirkning straffes på samme måte.

*Overtredelse av første og andre ledd anses som forseelse.*

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

## II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen fastsetter.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 14. november 2000

**May-Helen Molvær Grimstad**

leder

**Per Sandberg**

ordfører

**Oddbjørg Ausdal Starrfelt**

sekretær