



Telenor ASA  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.:1605084-104 - 412.9  
Vår dato: 23.11.2018

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: CAO, EUN, IVO

## Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) varsler med dette vedtak om overtredelsesgebyr. Nkom viser til brev av 12. september 2018 der Telenor ASA (Telenor) ble pålagt å utlevere informasjon til gjennomføring av nye marginskvistester i mobilmarkedet. Grunnlaget for overtredelsesgebyret er at Telenor har rapportert uriktige og ufullstendige opplysninger i forbindelse med pålegget 12. september 2018. Frist for å inngi opplysninger var 3. oktober og først 7. november hadde Nkom mottatt alle nødvendige opplysninger med korrekt innhold.

### 1. Sakens bakgrunn

Telenor ble i marked 15-vedtaket av 1. juli 2016 blant annet pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til mobilnett og tilby priser som hindrer at tilgangskjøper opplever marginskvis. Prisforpliktelsene følges opp med marginskvistester som gjennomføres med seks måneders intervaller. Disse testene har vært gjennomført i alt fem ganger i reguleringsperioden.

Det detaljerte tidsløpet for informasjonsutlevering og etterfølgende kommunikasjon i tilknytning til hver runde med marginskvistesting<sup>1</sup> er vedlagt som vedlegg 1.

I vedtaket 1. juli 2016 ble marginskvistester introdusert som et nytt regulatorisk verktøy i marked 15-reguleringen, og det var forventet at både Telenor og myndigheten kunne påregne bruk av ekstra ressurser i en tidlig fase. Allerede høsten 2015 var imidlertid Telenor involvert i Nkoms sitt arbeid med å identifisere konkret hvilken type informasjon selskapet kunne gi i forbindelse

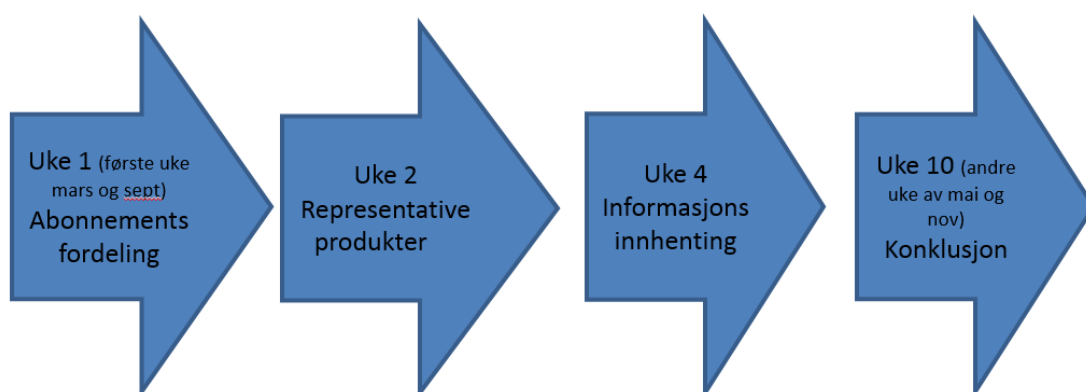
---

<sup>1</sup> Første gangen marginskvistesten ble gjennomført var forutsatt spesiell siden dette var et nytt regulatorisk verktøy. Oversikten inkluderer derfor ikke denne runden.

med innføring av ny regulering i marked 15 og innføring av marginskvistesting. Det ble i denne prosessen lagt ned betydelige ressurser for å utforme spørreskjema som var tilpasset den informasjonen Telenor bekreftet å kunne utlevere. Telenor, Nkom og konsultentselskapet Analysys Mason var involvert i dette arbeidet. Første gang marginskvistester ble gjennomført ga verdifull erfaring til forbedringspunkter for både Telenor og Nkom, og Nkom justerte også spørreskjema i etterkant av denne runden for å i enda større grad tilpasse informasjonsinnhenting til informasjon Telenor kunne levere.

Andre gang marginskvistesten ble gjennomført var det flere forbedringer, men kvaliteten på informasjon fra Telenor var fortsatt ikke tilfredsstillende. Det var derfor behov for oppklaringer og data fra Telenor måtte sendes flere ganger.

I forkant av tredje runde med marginskvistester gjennomførte Telenor og Nkom et evalueringsmøte hvor erfaringer fra de to forutgående rundene ble drøftet. Formålet var blant annet å legge til rette for en mer effektiv prosess knyttet til informasjonsinnhenting. Det ble fra Nkoms side presisert at data fra Telenor måtte kvalitetssikres før oversendelse, både for å sikre at data ble presentert på en strømlinjeformet måte slik at filer med informasjon kan benyttes direkte som «inputverdier» i marginskvismodellen, og at inntekter, kostnader og volumer er korrekt rapportert for de etterspurte ringeplanene i perioden. Nkoms kvalitetssikring av data fra Telenor har hatt et betydelig omfang, og i nevnte drøfting ble det uttrykt en forventning fra Nkoms side om at gjennomføringen av runde tre av marginskvistesting ville forløpe etter normalt tidsløp og med færre feil. Et normalt tidsløp ble skissert som nedenstående figur viser.



Ved gjennomføringen av marginskvistester i runde tre, høsten 2017, viste det seg at informasjonen som Nkom mottok to dager etter fristen, fortsatt var beheftet med samme type feil som i tidligere runder. Tilsvarende forhold gjorde seg gjeldende i runde fire, våren 2018. Nkom tok både høsten 2017 og våren 2018 opp en rekke forhold som kunne bedre Telenors rutiner og øke kvaliteten på rapporteringen.

I brev av 12. september 2018 ble Telenor igjen pålagt å utlevere informasjon til gjennomføring av nye marginskvistester. Telenor leverte etterspurt informasjon innen fristen 3. oktober.

Allerede samme dag som Nkom mottok informasjonen, avdekket Telenor feil i utlevert informasjon og oversendte ny informasjon. Telenor avdekket ytterligere feil i innsendt materiale og Nkom mottok ny oversendelse 16. oktober. Nkom gjennomgikk de tre oversendelsene og oversendte spørsmål som resulterte i at Telenor oversendte oppdatert informasjon 23. oktober. Også i denne oversendelsen fant Telenor at det var uriktige opplysninger slik at det var behov for å sende ny informasjon 24. oktober. Den etterfølgende dagen, 25. oktober, ga Telenor telefonisk beskjed om at det var oppdaget feil i oversendt informasjon, og opplyste at ny informasjon ville oversendes enten 25. eller 26. oktober. Denne oppdaterte informasjonen fikk Nkom oversendt 26. oktober. Nkoms gjennomgang resulterte i ytterligere spørsmål til Telenor som igjen konstaterte feil i oversendt informasjon og leverte ny informasjon 2. og 7. november.

## 2. Rettslig grunnlag

Det følger av ekomloven § 10-3 om opplysningsplikt at Nkom kan kreve opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre loven. Bestemmelsens første ledd lyder:

*«Myndigheten kan kreve opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av denne lov, vedtak gitt i medhold av loven, eller forpliktelser som følger av internasjonale overenskomster som Norge har sluttet seg til.»*

Videre følger det av ekomloven § 10-13 første ledd at myndigheten kan pålegge fysiske personer eller foretak overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsomt overtredelse av nærmere angitte plikter i lov eller forskrift. Etter § 10-13 første ledd nr. 5 kan Nkom pålegge overtredelsesgebyr dersom tilbyder gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten. Bestemmelsen lyder:

*«Myndigheten kan pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket forsettlig eller uaktsomt:  
[...]  
5. gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten eller  
[...].»*

### 3. Nkoms vurdering

I inneværende reguleringsperiode har Telenor rapportert uriktige og ufullstendige opplysninger i forbindelse med Nkoms periodevise marginskvistester. For å ilegge overtredelsesgebyr i denne saken må Telenor ha opptrådt forsettlig eller uaktsomt i forbindelse med innrapportering av opplysningene. Dette innebærer at Telenor må ha handlet i strid med de kravene som stilles til forsvarlig opptreden.

Ved marginskvistesten høsten 2018 har Nkom konstatert betydelige feil i utlevert informasjon, og gjentakelse av feil og mangler som Telenor ved tidligere marginskvistester allerede har fått påpekt. Det har vært vanskelig å få fullstendig rapportering fra Telenor, og det er ingen tegn til at tidligere tilbakemeldinger fra Nkom og oppnådde erfaringer har medført at Telenor utleverer korrekt informasjon. På denne bakgrunn anser Nkom at vilkåret om at foretaket må ha opptrådt uaktsomt, er oppfylt.

### 4. Overtredelsesgebyrets størrelse

Ifølge ekomloven § 10-13 annet ledd og ekomforskriften § 10-3a skal overtredelsesgebyrets størrelse fastsettes etter en helhetsvurdering hvor overtredelsens grovhet, varighet, utvist skyld og foretakets omsetning skal tas i betraktning. Overtredelsesgebyret kan settes til inntil 5 prosent av foretakets omsetning, jf. ekomforskriften § 10-3a tredje ledd.

Ved fastsettelsen av overtredelsesgebyrets størrelse legger Nkom vekt på at Telenor er en betydelig aktør i det norske ekommarkedet. Uriktige og ufullstendige opplysninger gitt av Telenor er egnet til å undergrave formålet med reguleringen og dermed hindre tilrettelegging for bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet. Uriktig og ufullstendig rapportering medfører også at Nkom må foreta omfattende undersøkelser som legger beslag på betydelige ressurser hos myndigheten. Videre legger Nkom vekt på at den uriktige og ufullstendige rapporteringen ikke er et engangstilfelle, men har vært et gjentakende problem over tid.

Det legges imidlertid også vekt på at Telenor i noen tilfeller, og på eget initiativ, har underrettet Nkom om feil de selv har oppdaget i oversendt informasjon og på denne måten søkt å redusere skadevirkningen.

På overnevnte bakgrunn fastsettes overtredelsesgebyr på kroner 4 000 000 (fire millioner).



## 5. Varsel om overtredelsesgebyr

I henhold til forvaltningsloven § 16 første og annet ledd varsles det med dette om at Nkom med hjemmel i ekomloven § 10-13 første ledd nr. 5 vil ilegge Telenor et overtredelsesgebyr pålydende kroner 4 000 000 (fire millioner) for å ha gitt uriktige og ufullstendige opplysninger knyttet til Nkoms pålegg av 12. september 2018 om å gi opplysninger om utvalgte produkter for perioden mars – august 2018 i forbindelse med gjennomføring av marginskvistester.

Eventuelle merknader til varselet om overtredelsesgebyr må være Nkom i hende innen 7. desember 2018.

Med hilsen

Irene Åmot  
avdelingsdirektør

Hans Jørgen Enger  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*

Kopi Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep., 0030 OSLO

**Vedlegg 1** – Tabellarisk oversikt over informasjonsutveksling knyttet til marginskvistester

**Tidslinje – runde 5**

24. aug 2018	E-post fra Nkom	Pålegg om utlevering av informasjon – abonnementsfordeling Frist 6. sept kl. 12.00
6. sept 2018	E-post fra Telenor	Abonnementsfordeling (sendt til firmapost)
7. sept 2018	E-post fra Nkom	Om rapportering av Talkmore Mobilt Bredbånd som ett produkt
10. sept 2018	E-post fra Telenor	Svar ang. Talkmore Mobilt Bredbånd
12. sept 2018	E-post fra Nkom	Pålegg om utlevering av informasjon – representative produkter Frist 3. okt.
17. sept 2018	E-post fra Telenor	Anmodning om møte for å diskutere representative produkter, samt justering knyttet til Fleksi
26. sept 2018	Video/telefonmøte	
3. okt 2018 kl 10:39	E-post fra Telenor	Data til MS tester
3. okt 2018 kl 15:34	E-post fra Telenor	Oppdaterte filer for volum og inntekter. Telenor oppdaget selv feil.
16. okt 2018	E-post fra Telenor	Oppdaterte filer for volum og inntekter (Dipper). Telenor oppdaget selv feil.
16. okt 2018	E-post fra Nkom	Spm knyttet til rapportert data. Frist for svar og nye filer 23. okt.
23. okt 2018	E-post fra Telenor	Svar på spørsmålene og oppdaterte filer
24. okt 2018	E-post fra Telenor	Oppdatert fil for volum. Ett produkt hadde for lavt terminert volum, samt at noen abonnementsnavn mangler mellomrom (XGB). Telenor oppdaget selv feil.
25. okt 2018	Telefon fra Telenor	Torbjørn Hauger ringte Inger fordi Telenor har oppdaget ytterligere feil. Alt datavolum på alle ringeplaner er rapportert for høyt og inntekt for Talkmoreprodukt er hentet fra feil periode. Skal oversende nye filer samme eller påfølgende dag.
26. okt 2018 kl 15.08	E-post fra Telenor	Oppdaterte filer for volum (data) og inntekter (Talkmore)
31. okt 2018	E-post fra Nkom	Spm knyttet til rapportert data. Frist for svar 2. nov. kl. 10.00
2. nov 2018 kl. 10.54	E-post fra Telenor	Svar på spørsmålene og oppdatert fil for volum
6. nov 2018	E-post fra Nkom	Spm knyttet til rapportert data. Frist for svar 7. nov.
7. nov 2018 kl. 14.45	E-post fra Telenor	Svar på spørsmål og oppdatert fil for inntekter

## Tidslinje – runde 4

1. mars 2018	E-post fra Nkom	Pålegg om utlevering av informasjon – abonnementsfordeling Frist 5. mars
	E-post fra Telenor	Ba om utsettelse til 6. mars, da intern frist for rapportering av abonnementsstall er 5. mars (3. virkedag)
	E-post fra Nkom	Ny frist 6. mars kl 12.00
6. mars 2018	E-post fra Telenor	abonnementsfordeling
8. mars 2018	E-post fra Nkom	Pålegg om utlevering av informasjon til MS tester Frist 4. april
5. april 2018	E-post fra Nkom	Ikke mottatt rapportering
	Tlf-samtale Telenor	Forhåpentligvis levering i dag
	E-post fra Telenor	Klarer ikke å levere i dag, forhåpentligvis i morgen
6. april. 2018	E-post fra Telenor	Rapportering av data til MS tester
	E-post fra Nkom	Ulike produktnavn, frist for nye filer 9. april kl 12 (det var også avvikende kategori-navn i første rapportering, men dette først oppdaget etter at e-posten var sendt)
9. april 2018	E-post fra Telenor	Ny rapportering. Produktnavn rettet. Kategorinavn også rettet.
16. april 2018	E-post fra Nkom	Spm til oversendt data, frist 20. april
20. april 2018	E-post fra Telenor	Svar på spm og oppdaterte inntekter og volum

## Tidslinje – runde 3

1. sept 2017	E-post fra Nkom	Pålegg om utlevering av informasjon – abonnementsfordeling, frist 8. september.
8. sept 2017 Kl. 16.12	E-post fra Telenor	Abonnementsfordeling
14. sept 2017	E-post fra Nkom	Pålegg om utlevering av informasjon til MS tester Frist 2. oktober kl 12.00
15. sept 2017	E-post fra Telenor	Telenor ber om utsatt frist: 3 uker (5. oktober) pluss å hensynta ferieavvikling (9. oktober)
18. sept 2017	E-post fra Nkom	Aksepterer fristforlengelse til 5 oktober (3 uker)
6. okt 2017 Kl. 02.18	E-post fra Telenor	Rapportering av data til MS tester
9. okt 2017 Kl 14.51	E-post fra Telenor	Informasjon om at Telenor har avdekket noen feil i de rapporterte volumer for ringeplanene til Talkmore. Oversender oppdaterte volum så snart de har kvalitetssikret oppdaterte tall
10. okt 2017 kl 15.51	E-post fra Telenor	Oppdaterte volumfiler
13. okt 2017	E-post fra Nkom	Spm til rapportert data. Frist 17. okt
18. okt 2017 Kl 00.33	E-post fra Telenor	Svar på spm og oppdaterte filer for volum og inntekter
18. okt 2017	E-post fra Nkom	oppfølgingsspm til rapportert data. Frist 20. okt kl 12.00
20. okt 2017 Kl 18.30	E-post fra Telenor	Svar på spm og oppdatert fil for inntekter
24. okt 2017	E-post fra Nkom	Ytterligere oppfølgingsspm. Frist 25. okt kl 12.00
24. okt 2017 Kl 16.30	E-post fra Telenor	Svar på spm



## Tidslinje – runde 2

Pålegg / Aktivitet	Frist	Lvert	Merknad
Informasjon om produkter til testen, dvs. volumer, inntekter og kostnader (brev fra Nkom 10.03.17 inkl spørreskjema)	31.3.17	1.4.17	e-post fra T. Hauger kl 01.19 med 8 filer
Oppfølging av mangelfull leveranse av 1. april (e-post 4.4.17 fra MFE i etterkant av telefonsamtale med T. Hauger)	Snarlig	5.4.17	Korrigert informasjon – gjelder 6 av de 8 filene fra 1.4.17. (e-post fra T. Hauger)
Sammenstilt format fra de tre merkevarerne. Ytterligere oppfølging grunnet ulik format på voluminformasjon. Ulik for Dipper, Telenor og Talkmore grunnet 3 ulike datavarehus. (e-post fra MFR 6.4.17)	snarest	Kan ikke levere før etter påske ca 19. april	e-post fra T. Hauger 6.4.17. Negativt svar medførte at vi foretok formatendringene selv 10.4.17. Vi informerte Telenor om dette i e-post fra MFE 10.4.17.
Analysys Mason behandler datafangsten og modell		1.5.17	MS model v4.5.1 mottatt fra AM
Oppfølging av mangelfull leveranse av 1. april (e-post 25.4.17 fra MFE)	2.5.17	2.5.17 (16:28)	Korrigert informasjon – gjelder 6 av de 8 filene fra 1.4.17. (e-post fra T. Hauger)
Ytterligere oppfølging av mangelfull leveranse (e-post 2.5.17 fra MFE)	5.5.17 utsatt til 8.5.17 kl 12	8.5.17 (16:06)	Korrigert informasjon – gjelder 1 av de 8 filene fra 1.4.17. (e-post fra T. Hauger)
Ytterligere oppfølging (e-post fra MFE 10. 5)			Oppklaringer per telefon 11.5.17 (Hauger, Rabstad, Ranbo). Etterfulgt av e-post fra Hauger med beskjed om at de har oppdaget feil og må sende data på nytt. Nye filer tilsendt pr e-post 15.5.17