



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Telenor ASA

1331 FORNEBU

Deres ref

Vår ref
03/1541- SKV

Dato
12.03.2004

**KLAGE OVER POST- OG TELETILSYNETS VEDTAK OM RUTINER FOR
HÅNDTERING AV INFORMASJON RELATERT TIL FAST FORVALG**

Det vises til Telenors klage av 24. februar 2003 over Post- og teletilsynets vedtak av 24. januar 2003. Det vises videre til Telenors kommentarer av 9. mai 2003 til Post- og teletilsynets oversendelse av klagesaken til Statens teleforvaltningsråd datert 7. april 2003.

Saken gjelder klage fra Telenor over Post- og teletilsynets vedtak om Telenors rutiner for håndtering av informasjon relatert til fast forvalg. Saken reiser spørsmål om Telenors adgang til systematiske uttrekk av kundeinformasjon fra fast forvalgdatabase til bruk i salgs- eller markedsføringsøyemed.

Nedenfor følger et sammendrag av sakens bakgrunn. For en nærmere oversikt vises det til sakens dokumenter.

Sakens bakgrunn

Fra 1. januar 1998 har det vært mulig å tilby offentlig telefontjeneste i fastnett i konkurranse med Telenor. Post- og teletilsynet fattet 9. september 1998 vedtak om innføring av fast forvalg i det faste nettet. Fast forvalg innebærer at en bruker kan inngå avtale med en eller flere tilbydere om viderefremidling av *trafikk* av en bestemt type, uten å måtte taste den valgte tilbyders prefiks (for eksempel 15xx). En bruker som har inngått avtale om fast forvalg vil som utgangspunkt fortsatt være abonnementskunde hos Telenor.¹

¹ Dette kan endre seg ettersom forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonsjeneste (ekomforskriften) § 2-2, gir hjemmel for å pålegge tilbyder med sterk

Postadresse:
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90 / 22248353
Org. nr.:
077 417 004

Luft- post- og teleavdelingen
Telefaks:
22245609

Saksbehandler:
Sindre Kvammen
22248339

I forbindelse med bestilling og effektivering av fast forvalg, mottar Telenor en rekke opplysninger om kunder med annen forvalgt tilbyder enn Telenor. Opplysningene lagres blant annet i Telenors fast forvalgsdatabase, som inneholder en oversikt over alle nummer med fast forvalg. Opplysningene er videre tilgjengelige i Telenors støttesystemer.

Post- og teletilsynet fremsatte i brev av 12. mai 1999 krav om en redegjørelse fra Telenor Networks (tidl. Telenor Nett) om interne rutiner for informasjonsutveksling innad i Telenor i forbindelse med implementering av fast forvalg. Bakgrunnen for henvendelsen var blant annet påstander fra konkurrerende tilbydere om at Telenor misbrakte fast forvalgsinformasjon i salgs- og markedsføringsøyemed.

Telenor har gjennom flere brev redegjort for sine rutiner til Post- og teletilsynet. Selskapet har understreket at det systematisk er gjennomført og blir håndhevet faste rutiner som går ut på at informasjon som ansatte får tilgang til om fast forvalg, ikke skal benyttes i salgs- og markedsføringsøyemed.²

Videre har Telenor redegjort for at alle ansatte må undertegne taushetserklæring, hvor det bl.a. fremkommer at taushetsplikt omfatter all informasjon om Telenors avtalepartners virksomhet, herunder kunders bruk av telekommunikasjonstjenester. Likeledes omfatter taushetsplikten informasjon om konkurrerende tjenesteleverandørers virksomhet. Telenor har presisert at bruk av informasjon om fast forvalg i salgs- og markedsføringsøyemed vil innebære brudd på både instruks og taushetsplikt.³

Telenor har orientert Post- og teletilsynet om at selskapets sluttkundeenheter gjennomfører kunderekuttering ved aktivt å ringe opp kunder hos andre forvalgte tilbydere med sikte på å få disse til å gå tilbake til Telenor (såkalt utgående winback). Selskapet har videre beskrevet hvordan Telenor går frem for å skaffe seg oversikt over kunder hos andre forvalgte tilbydere:

"Som kjent er det i de administrative rutiner for fast forvalg og nummerportabilitet definert en forespørselsmekanisme som forvalgt tilbyder kan nytte for å undersøke om en kunde med et gitt telefonnummer har forvalg til aktuell tilbyder eller ikke. Denne forespørselsmekanismen mot FFDB [fast forvalgsdatabasen] nyttes på tilsvarende måte av Telenors winback-virksomhet ved at det genereres rapporter over kunder som ikke har "forvalg til Telenor", dvs. som har forvalg til en eller annen tilbyder. Det er kun disse rapporter som nyttes ifm. utgående winback. ... Dette viser at Telenor ikke gjør bruk av

markedsstilling videresalg av abonnement. Telenor har forut for forskriftens ikrafttredelse allerede inngått avtaler om slikt videresalg.

² Jf. Brev fra Telenor til Post- og teletilsynet av 4. april 2001.

³ Jf. Brev fra Telenor til Post- og teletilsynet av 30. november 2001.

informasjon mottatt ifm. forvalgseffektivering i tilknytning til winback, men nytter FFDB: Den forvalgsdatabasen som er tilgjengelig for alle tilbydere for bl.a. å undersøke hvorvidt kunden ringer med aktuell tilbyder. ...”⁴

Post- og teletilsynet påpekte i brev til Telenor av 25. november 2002 at de etablerte rutiner ikke var tilstrekkelige til å hindre intern flyt og bruk av kundeopplysninger ut over de formål de var innhentet for, og at Telenor derfor ville bli pålagt å gjennomføre ytterligere tiltak.

Post- og teletilsynets vedtak

Post- og teletilsynet påla Telenor i vedtak av 24. januar 2003 å gjennomføre følgende tiltak:

- Utvikling og implementering av autorisasjonsnivåer i Telenors støttesystemer med formål å begrense tilgangen til informasjon om fast forvalg for enkelte enheter med kundekontakt.
- Innskjerping av rutineene for etablering, endring og avbestilling av fast forvalg slik at kundeserviceenheten i Telenor ikke skulle kunne endre forvalgsstatus for en kunde på en måte som gav Telenor fordeler i forhold til sine konkurrenter.
- Umiddelbart opphør av systematiske uttrekk fra fast forvalgsdatabase over kunder som ikke hadde ”forvalg til Telenor” til bruk i salgs- eller markedsføringsøyemed.

Sistnevnte pålegg ble begrunnet med at Telenors uttrekkspraksis var i strid med kravet om at tilgang til offentlig telenett skal tilbys andre til likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår, jf. forskrift om offentlig telenett og teletjeneste av 5. desember 1997 nr. 1259 (offentlignettforskriften) § 3-2 annet ledd, jf. lov om telekommunikasjon av 23. juni 1995 nr. 39 (teleloven) § 7-4. Pålegget ble videre begrunnet med at uttrekkspraksisen var i strid med klare forutsetninger som forelå i forbindelse med innføringen av fast forvalg, hvoretter informasjon som tilfløt Telenor i forbindelse med etablering og drift av fast forvalg ikke skulle benyttes i salgs- og markedsføringsøyemed.

⁴ Jf. Brev fra Telenor til Post- og teletilsynet av 12. desember 2002.

Supplerende opplysninger fra Telenor

I etterkant av Post- og teletilsynets vedtak kom Telenor med supplerende opplysninger om fremgangsmåten selskapet benyttet for å skaffe seg oversikt over andre tilbyderes kunder. Telenor påpekte at egen redegjørelse i brev til Post- og teletilsynet av 12. desember 2002 var egnet til å misforstås.

Korrigerende beskrivelse i brev til Post- og teletilsynet av 13. februar 2003 gikk ut på at Telenor Networks foretar uttrekk over alle telefonnummer som ligger i Telenors nummerforvaltningssystem, og deretter ekskluderer nummer som forekommer i fast forvalgsdatabasen fra denne listen. Denne prosessen leder til en liste over Telenors egne trafikkunder, som så oversendes Telenors sluttkundeenheter.

Disse enhetene genererer så ringelister for utgående winback ved å sammenholde listen over egne trafikkunder med en rekke interne og eksterne kilder. Disse kildene inkluderer Telenors abonnementskundeliste, tidligere loggførte salgsmøter mot kunden, fakturahistorikk, offentlig tilgjengelige adresselister, kredittopplysninger osv. Telenors sluttkundeenheter har i tråd med denne prosedyren ikke direkte tilgang til informasjon fra fast forvalgsdatabasen.

Telenor Networks har videre etablert et produkt hvor andre tilbydere kan kjøpe lister med samlet oversikt over telefonnummer som er registrert med tilbyders eget forvalg. Andre tilbydere har dermed tilgang til tilsvarende informasjon om egne kunder som Telenor Networks oversender Telenors egne sluttkundeenheter.

Presisering av Post- og teletilsynets vedtak

I lys av de supplerende opplysninger fra Telenor har Post- og teletilsynet presisert den del av vedtaket av 24. januar 2003 som omhandlet uttrekk fra Telenors fast forvalgsdatabase:

*"Telenors systematiske uttrekk over egne eller andres trafikkunder til bruk i salgs- eller markedsføringsøyemed forutsettes å opphøre umiddelbart, idet slike uttrekk anses å være i strid med forutsetningene for vedtak om fast forvalg, offentlignettforskriften § 3-2 andre ledd, jf. teleloven § 7-4."*⁵

⁵ Jf. Brev fra Post- og teletilsynet til Statens teleforvaltningsråd av 7. april 2003.

Klagers anførsler

Telenor har påklaget Post- og teletilsynets vedtak av 24. januar 2003. Slik saken står for departementet er det bare den del av vedtaket som omhandler Telenors systematiske uttrekk av kundeinformasjon fra fast forvalgsdatabase til bruk i salgs- eller markedsføringsøyemed som er påklaget. Denne del av vedtaket påstås å være ugyldig.

Prinsipielt anføres at offentlignettforskriften § 3-2 annet ledd, jf. teleloven § 7-4 ikke gir hjemmel for vedtaket. Telenor har vist til at selskapet ikke har bedre oversikt over egne kunder enn det andre tilbydere har. De oversikter som sluttkundeenehetene i Telenor mottar, tilsvarende det som også tilbys konkurrentene. Derfor er ikke bruk av informasjon fra fast forvalgsdatabase for å få oversikt over egne kunder i strid med ikke-diskrimineringskravet. Klager anfører videre at Telenors uttrekk fra fast forvalgsdatabase ikke er i strid med forutsetninger som forelå i forbindelse med innføringen av fast forvalg.⁶

Subsidiært anføres at vedtaket er urimelig fordi den praktiske konsekvens blir at Telenor ikke får oversikt over egne trafikkunder. Listene som sluttkundeenehetene mottar, som indirekte er basert på informasjon fra fast forvalgsdatabase, er det eneste grunnlag Telenor har til å få oversikt over egne trafikkunder. Dels er vedtaket urimelig fordi det ikke er nødvendig i forhold til formålet ved bruk av fast forvalgsdatabase.⁷

Departementets vurdering

1.1 Forholdet til ekomloven og ekomforskriften

Ettersom Post- og teletilsynets vedtak av 24. januar 2003 er truffet med hjemmel i teleloven og offentlignettforskriften, som begge er opphevet, finner departementet grunn til å presisere hvilket regelverk klagen skal behandles etter.

Lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), som trådte i kraft 25. juli 2003, inneholder følgende overgangsbestemmelse, jf. § 13-2 første ledd:

"Enkeltvedtak og forskrifter med hjemmel i teleloven eller eldre lover på området for elektronisk kommunikasjon og som er i kraft ved denne lovs ikrafttredelse skal fortsatt gjelde. Herunder opprettholdes forpliktelser som er pålagt tilbyder med sterk markedsstilling med hjemmel i eller i medhold av lov, inntil markedsanalyse er gjennomført og nye enkeltvedtak med hjemmel i denne lov er iverksatt. ..."

Videre heter det i § 13-2 tredje ledd, første punktum:

⁶ Jf. Brev fra Telenor til Statens teleforvaltningsråd av 9. mai 2003.

⁷ Ibid.

"Klager som er under behandling hos klageinstansen når loven trer i kraft skal behandles etter denne loven."

Departementet har i tidligere vedtak kommet til at § 13-2 første ledd sammenholdt med tredje ledd skal forstås slik at vedtak truffet av Post- og teletilsynet med hjemmel i eller i medhold av teleloven, forutsatt at underinstansens vedtak er truffet *før* ekomlovens ikrafttredelse, skal behandles av klageinstansen etter det regelverk som gjaldt på vedtakstidspunktet.⁸ I nærværende sak blir således klagen å behandle etter teleloven og offentlignettforskriften.

1.2 Tilgang til likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår

De særlige bestemmelsene om tilgang til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet i offentlignettforskriften kapittel 3, gjelder for tilbydere som har sterk markedsstilling for tilbud om tilgang til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet, jf. offentlignettforskriften § 3-1. Telenor har sterk markedsstilling i markedet for fasttelefoni, og er således underlagt de særlige tilgangsbestemmelsene.

I henhold til offentlignettforskriften § 3-2 annet ledd, skal tilgang til offentlig telenett, levering av offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet tilbys andre til *"likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår og til likeverdig kvalitet som det som tilbys egen virksomhet."* Med bakgrunn i Telenors prinsipale anførsel blir hovedspørsmålet i det følgende hvorvidt Telenors systematiske uttrekk av kundeinformasjon fra fast forvalgsdatabasen til bruk i salgs- og markedsføringsøyemed er i strid med denne bestemmelsen.

Formålet med offentlignettforskriften § 3-2 annet ledd er å sikre at andre tilbydere gis anledning til å konkurrere med sluttbrukerne på like vilkår som Telenors egen virksomhet. Kjernen i bestemmelsen er å forhindre at tilbydere med sterk markedsstilling gir egen virksomhet konkurransefortrinn. Bestemmelsen må også sees i sammenheng med offentlignettforskriftens generelle formål om å sikre effektiv utnyttelse av ressursene gjennom virksom konkurranse.

I forbindelse med innføringen av fast forvalg utarbeidet en arbeidsgruppe, bestående av Post- og teletilsynet og ulike tilbydere, administrative rutiner for effektiv håndtering av fast forvalg og nummerportabilitet. De administrative rutiner beskriver blant annet

⁸ Jf. Vedtak om reduksjon i rabattnivået for store kundesammenslutninger – Anmodning om utsatt iverksetting, av 18. august 2003.

fremgangsmåte for bestilling av forvalg og forespørsler knyttet til status for forvalget.⁹ Ved bestilling av fast forvalg sender forvalgt tilbyder en bestilling inneholdende enkeltnummer/nummerserier til originerende tilbyder, i denne sak Telenor. Telenor v/Telenor Networks implementerer så bestillingen i Telenors støttesystemer, og sender en kvittering til forvalgt tilbyder når implementeringen er gjennomført. Videre oppdateres Telenors fast forvalgsdatabase med den nye informasjonen.

De administrative rutiner angir videre en forespørselsmekanisme for forvalgt tilbyder hvor originerende tilbyder kan forespørres om tidligere bestilte forvalg ligger inne på respektive kunde/telefonnummer. Mekanismen er opprettet for å *”reducere usikkerheten knyttet til en bestilling av et forvalg.”*¹⁰ Det er denne forepørselsmekanismen Telenor anvender for sine uttrekk fra fast forvalgsdatabasen.

Telenor har under sakens gang gitt avvikende beskrivelser av hvordan forespørselsmekanismen utnyttes. Beskrivelsen gitt i brev av 12. desember 2002 forstår departementet dit hen at Telenors sluttkundeenheter trekker ut rapporter fra fast forvalgsdatabasen over kunder som har forvalg til *andre tilbydere*. Disse rapportene brukes så i forbindelse med utgående winback.

Beskrivelsen gitt i brev av 13. februar 2003 avviker fra ovennevnte beskrivelse ved at uttrekk fra fast forvalgsdatabasen blir foretatt med formål å skaffe oversikt over Telenors egne trafikkunder. Det er videre Telenor Networks og ikke Telenors sluttkundeenheter som foretar uttrekkene. Både Telenors sluttkundeenheter og andre tilbydere tilbys oversikt over egne kunder, som ved kobling mot øvrige kilder kan benyttes til å generere ringelister for utgående winback.

Departementet finner å legge til grunn Telenors beskrivelse i brev av 13. februar 2003. For at Telenors praksis skal være i strid med kravet om ikke-diskriminerende vilkår, må praksisen innebære at egen virksomhet, i dette tilfellet Telenors sluttkundeenheter, er gitt et konkurransefortrinn foran andre tilbydere.

Kundeinformasjonen som andre tilbydere sender Telenor i forbindelse med bestilling og endring av fast forvalg er av utpreget konkurransesensitiv karakter. Telenor mottar informasjonen i kraft av å ha kontroll over infrastruktur som er nødvendig for å gjennomføre fast forvalg. Formålet med forespørselsmekanismen som er etablert gjennom de administrative rutiner er å redusere usikkerhet knyttet til bestilling av forvalg. *Forvalgt tilbyders* mulighet for å kontrollere om tidligere bestilte forvalg ligger inne på respektive kunde/telefonnummer, må antas å være viktig for å kunne kontrollere at Telenor effektuerer bestillingene på riktig måte. Telenors uttrekk for å

⁹ Jf. Administrative rutiner for nummerportabilitet og fast forvalg i Norge, og krav til berørte databaser, Versjon 1.06, 9. mars 2001.

¹⁰ Jf. Administrative rutiner punkt 5.6.7.

skaffe seg oversikt over egne kunder synes å være i strid med forespørselsmekanismens formål.

At Telenor Networks tilbyr andre tilbydere tilsvarende informasjon om egne kunder som det Telenors sluttkundeenheter tilbys, taler som utgangspunkt mot at Telenors sluttkundeenheter er gitt et konkurransefortrinn foran andre tilbydere. Departementet forutsetter her at tilbudet gis på samme vilkår til egen som til andre tilbyderes virksomhet.

Til forskjell fra andre tilbydere kan imidlertid Telenors sluttkundeenheter koble listen over egne kunder mot Telenors abonnementskundeliste. Denne listen inneholder oversikt over alle abonnenter på fasttelefoni i Norge.¹¹ Ved å samkjøre listene har Telenors sluttkundeenheter tilgang på oppdatert og presis informasjon om andre tilbyderes trafikkunder, som i neste omgang kan benyttes i salgs- og markedsføringsøyemed. Andre tilbydere mangler tilsvarende mulighet.

Andre tilbydere kan fremskaffe oversikt over konkurrerende tilbyderes kunder ved å samkjøre liste over egne kunder ervervet fra Telenor med eksterne kilder. Eksempel på slik ekstern kilde vil være offentlig tilgjengelige adresselister. Slike sekundære kilder vil i varierende grad være like oppdaterte og presise som Telenors abonnementskundeliste. Etter departementets syn gir denne fremgangsmåten ikke et resultat som er kvalitativt på høyde med det Telenors sluttkundeenheter kan fremskaffe. Dette forhold taler etter departementets syn for at Telenors sluttkundeenheter er gitt et konkurransefortrinn foran andre tilbydere. I tillegg kommer at andre tilbyderes anvendelse av eksterne kilder vil nødvendiggjøre større ressursbruk enn det Telenors bruk av interne kilder nødvendiggjør.

Telenor har anført at Post- og teletilsynets vedtak er urimelig fordi den praktiske konsekvens av vedtaket blir at Telenor ikke får oversikt over egne trafikk-kunder.¹² Telenor har i tidligere brev beskrevet en alternativ modell basert på trafikkmonitorering, som brukes for å identifisere fast forvalgskunder.¹³ Etter departementets syn vil Telenor ved å koble denne oversikten mot interne og eksterne kilder kunne få den nødvendige oversikten over egne trafikk-kunder. Et pålegg som forbyr uttrekk av kundeinformasjon fra fast forvalgsdatabasen til bruk i salgs- og markedsføringsøyemed, vil derfor etter departementets vurdering ikke være urimelig eller uforholdsmessig tyngende i forhold til de formål som blir ivaretatt ved pålegget.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at Telenors praksis beskrevet i brev av 13. februar 2003 gir Telenors sluttkundeenheter et konkurransefortrinn foran

¹¹ Se forøvrig fotnote nr. 1.

¹² Jf. Brev fra Telenor til Statens teleforvaltningsråd av 9. mai 2003.

¹³ Jf. Brev fra Telenor til Post- og teletilsynet av 4. april 2001.

øvrige tilbydere, som må anses å være i strid med kravet om likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår, jf. offentlignettforskriften § 3-2 annet ledd.

Departementet har valgt å legge vekt på at Telenors sluttkundeenheter har mulighet for å samkjøre oversikten over egne kunder, indirekte basert på uttrekk fra fast forvalgsdatabasen, med Telenors abonnementskundeliste. Dette gir et mer oppdatert og presist resultat enn hva øvrige tilbydere kan oppnå ved bruk av sekundære kilder. Øvrige tilbydere må samtidig sette inn større ressurser enn Telenors sluttkundeenheter for å skaffe seg oversikt over konkurrenters kunder. Departementet har videre funnet å legge vekt på at Telenor foretar uttrekk fra fast forvalgsdatabasen i strid forespørselsmekanismens formål, samt at Telenors behov for uttrekkene for å skaffe seg nødvendig oversikt over egne kunder kan avbøtes ved alternative fremgangsmåter.

Da departementet anser Telenors praksis å være i strid med offentlignettforskriften § 3-2 annet ledd, blir det ikke nødvendig å ta stilling Telenors anførsler mot Post- og teletilsynets øvrige begrunnelse for vedtaket. Saken reiser for øvrig personvernrettslige spørsmål som det tilligger Datatilsynet å ta stilling til.

Vedtak

Post- og teletilsynets vedtak av 24. januar 2003 stadfestes med følgende presiseringer:

Telenors systematiske uttrekk av kundeinformasjon fra fast forvalgsdatabase til bruk i salgs- og markedsføringsøyemed, som beskrevet i brev til Post- og teletilsynet av 13. februar 2003, anses å være i strid med offentlignettforskriften § 3-2 annet ledd. Telenor pålegges å bringe praksisen til opphør fra underretningen om dette vedtak, jf. teleloven § 7-4 første ledd.

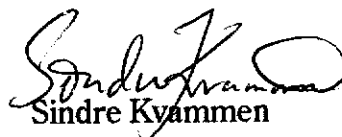
Samferdselsdepartementets avgjørelse er endelig, og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Departementet beklager den lange saksbehandlingstiden.

Med hilsen



Eva Hildrum e.f.



Sindre Kyammen

Gjenpart: Post- og teletilsynet
Tele2