

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Vår ref.: 1906128-14 -
Vår dato: 13.10.2021

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Espen Fiskå Saanum

Klageinnstilling - klage fra GlobalConnect på vedtak om pålegg om retting

1 Innledning

Vedlagt oversendes klage fra GlobalConnect AS (Global Connect) datert 24. februar 2021. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkoms) vedtak av 19. februar 2021 som påla Telenor en plikt å etterleve kravet til ikke-diskriminering pålagt i vedtak av 20. desember 2018 i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a-vedtaket / Markedsvedtaket). Plikten innebærer at Telenor må sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Vedtaket av 19. februar 2021 er også påklaget av Telenor ASA (Telenor).

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

2 Bakgrunn

2.1 Klagegrunnlaget

Nkom mottok først en klage fra GlobalConnect (klagen) den 30. oktober 2019. GlobalConnect hevdet at Telenor har brutt tre særskilte forpliktelser pålagt i Marked 3a-vedtaket:

1. Redusert leveranse- og feilrettingspresisjon innebærer brudd på tilgangsforsikringen.
2. Redusert leveranse- og feilrettingspresisjon innebærer et brudd på kravet til ikke-diskriminering.
3. Praktiseringen av kostnadsrammen ved feilretting innebærer i sum brudd på kravene i Marked 3a-vedtaket.

På bakgrunn av klagen fra GlobalConnect fant Nkom grunn til å vurdere om nivået på Telenors leveranse- og feilrettingspresisjon innebar brudd på tilgangsforsikringen og / eller kravet til ikke-diskriminering pålagt i Marked 3a-vedtaket. Det tredje punktet i klagen fra GlobalConnect om praktiseringen av kostnadsrammen ved feilretting, ble behandlet i en egen prosess.

2.2 Den videre prosessen

Nkom konkluderte med at Telenor i en lang periode har brutt ikke-diskrimineringsforplikelsen i Marked 3a-vedtaket, og varslet vedtak om dette overfor Telenor 7. januar 2021.

Vedlegg 1: Varsel om pålegg om retting av leveransepresisjon av 7. januar 2021.

Nkom konstaterte i varselet at både leveranse- og feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess var særlig lav i perioden juli til oktober 2019, samt lavere enn kvalitetsmålene i SLA i store deler av 2019 og 2020. Telenor er imidlertid ikke pålagt et krav om at faktisk kvalitet på nøkkelaktivitetene i leveransekjeden skal være på nivå med avtalte kvalitetsmål, eller et eksplisitt krav om minimumskvalitet. På denne bakgrunn konkluderte Nkom med at KPlene ikke i seg selv ga tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at dette utgjør et brudd på tilgangsplikten slik den fremgår av Marked 3a-vedtaket.

Nkom mottok kommentarer på varselet fra både Telenor og GlobalConnect den 21. januar 2021. Nkom og Telenor hadde et møte den 2. februar 2021 hvor Telenor fikk anledning til å utdype kommentarene til varselet. I forlengelsen av møtet oversendte Nkom enkelte spørsmål til Telenor i e-post av 2. februar 2021. Nkom mottok Telenors svar i e-post av 8. februar 2021. I tillegg mottok Nkom den 17. februar 2021 ytterligere merknader fra GlobalConnect til Telenors kommentarer til varselet.

Vedlegg 2: Kommentarer til varselet fra Telenor av 21. januar 2021

Vedlegg 3: Kommentarer til varselet fra GlobalConnect av 21. januar 2021

Vedlegg 4: E-post til Telenor av 2. februar 2021



Vedlegg 5: Svar fra Telenor i e-post av 8. februar 2021

Vedlegg 6: Merknader fra GlobalConnect av 17. februar 2021

På bakgrunn av varselet av 7. januar 2021 og de mottatte kommentarene og merknadene, fattet Nkom vedtak den 19. februar 2021. Vedtaket pålegger Telenor å etterleve kravet til ikke-diskriminering i Marked 3a-vedtaket og innebærer at Telenor må sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Vedlegg 7: Vedtak om pålegg om retting av 19. februar 2021

GlobalConnect og Telenor påklaget vedtaket. GlobalConnect innga også kommentarer til Telenors klage.

Vedlegg 8: Klage fra GlobalConnect av 24. februar 2021

Vedlegg 9: Klage fra Telenor av 19. mars 2021

Vedlegg 10: Kommentarer til Telenors klage fra GlobalConnect av 7. mai 2021

I henhold til forvaltningsloven § 33, jf. kapittel IV og V, og Samferdselsdepartementets «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nkom etter ekomloven» nr. 2 og 3, ble berørte tilbydere varslet om mottatte klager på vedtaket. Offentlig versjon av klagene er også lagt ut på Nkoms [hjemmeside](#). Partene fikk to ukers frist til å kommentere klagene. Nkom orienterte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om klagene.

Vedleggene til denne klageinnstillingen er de samme for både klagen fra Telenor og fra GlobalConnect, og oversendes derfor samlet. Deler av vedleggene er unntatt offentlighet jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

3 GlobalConnects klage

3.1 Overordnet om Global Connects klage

Slik Nkom forstår klagen fra GlobalConnect er selskapet enig i vedtaket av 19. februar 2021 når det gjelder plikten som pålegges om at Telenor må sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen



sluttbrukervirksomhet. GlobalConnect mener imidlertid at Nkom burde gjort mer for å håndheve markedsreguleringen. I klagen anfører Global Connect at Telenor ikke har endret praksis i såkalte "feilrettingssituasjoner" og at Telenor sier opp og legger ned flere av GlobalConnects kobberaksesser enn noen gang tidligere. Dette omfatter både nedleggelse hvor Telenor meddeler at linjen må legges ned som følge av forhold utenfor Telenors kontroll, og tilfellene der Telenor hevder feilrettingen overstiger kostnadsterskelen (som etter 4. januar skal være på NOK 50 000,-). GlobalConnect hevder at situasjonen per februar 2021 er minst like ille, om ikke verre, enn det da selskapet klaget til Nkom i oktober 2019.

Nkoms vurdering – håndheving av markedsreguleringen

Nkom er enig i at det er viktig å sikre at Telenor etterlever forpliktelsene i tråd med reguleringen i Markedsvedtakene og vedtaket av 2. september 2020 («Kobbervedtaket»).

Nkom viser derfor både til prosessen knyttet til nedleggelse av kobberaksesser som skyldes forhold utenfor Telenors kontroll, og den egne prosessen som har vært om «feilrettings-situasjonene» som GlobalConnect er godt kjent med, og som Telenor også har vært involvert i. Det er ikke slik at Nkom ikke ønsker å håndheve regelverket slik GlobalConnect anfører. Tvert imot følger Nkom nøye opp feil som Telenor anfører skyldes «forhold utenfor Telenors kontroll» og selskapets praksis i «feilrettings-situasjonene».

Nkom avholdt blant annet et møte den 22. april 2021 hvor begge de to aktørene deltok, og hvor formålet med møtet var å drøfte ulike problemstillinger knyttet til Telenors nedleggelse av kobberaksesser og selskapets praksis i «feilrettingssituasjoner». Videre vises til Nkoms brev til Telenor datert 20. mai 2021, hvor Telenor pålegges å ettersende til Nkom spesifisert dokumentasjon i tråd med pålegget av 14. april 2021 om alle aksesser som er varslet nedlagt etter 14. april 2021. Bakgrunnen for dette var nettopp at Nkom så grunn til å kontrollere at forutsetningene for varslede nedleggelse er oppfylt. I lys av at arbeidet med migrasjonsplanen nå er avsluttet, så vil Nkom intensivere arbeidet med å sikre at reguleringen som har åpnet for nedleggelse på grunn av forhold utenfor Telenors kontroll blir innrettet på en slik måte at Telenors praksis blir i tråd med intensjonen.

Nkom finner det imidlertid lite hensiktsmessig å drøfte disse forholdene inngående i klagebehandlingen knyttet til pålegget om retting av 19. februar 2021. Nkom mener det er mer hensiktsmessig å behandle disse forholdene i egne prosesser, fremfor å legge opp til en omgjøring av vedtaket av 19. februar 2021. Nkom ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på enkelthetene i GlobalConnects anførsler som knytter seg til nedleggelse av kobberaksesser i «feilrettingssituasjoner» og nedleggelse som skyldes «forhold utenfor Telenors kontroll».

Nkom ønsker imidlertid å presisere at det løpende vurderes oppfølging som skal sikre at Telenor etterlever pliktene selskapet er pålagt i Markedsvedtakene og Kobbervedtaket.

3.2 Feilrettingspresisjon – tilgangsnekt og brudd på kravet til ikke-diskriminering etter Marked 3a og 3b-vedtaket

Grunnlag og anførsler

GlobalConnect anfører at Telenor siden starten av 2019 urettmessig har redusert både leveranse- og feilrettingspresisjonen, og anfører at kvaliteten på de tjenestene Telenor leverer er så lav at det innebærer brudd på tilgangsplikten og et selvstendig brudd på kravet til ikke-diskriminering. GlobalConnect mener videre at Nkom må vurdere ikke-diskrimineringskravet opp mot de mer nøyaktige tallene for bedrifts- og privatsegmentet i stedet for å se hele markedet under ett.

GlobalConnect viser til at både privat- og bedriftskunder i bredbåndsmarkedet forventer rask tjenesteleveranse og enda raskere feilretting. Konstant tilgang til bedriftssystemene er kritisk for de fleste virksomheter og uavbrutt tilgang til internett er kritisk for en stadig større del av befolkningen.

GlobalConnect mener også at de konkrete kvalitetsforskjellene i bedriftsmarkedet er langt større enn det de overordnede KPI-tallene som ligger til grunn for Nkoms vurderinger gir inntrykk av. Tallgrunnlaget påvirkes av at Telenor har sagt opp et betydelig antall av de linjene som ellers ville ha vært fanget opp av feilrettingsregimet. Måloppnåelsen fremstår dermed som kunstig høy ifølge GlobalConnect. Videre anføres det at Nkom heller ikke har tatt høyde for effekten av at Telenor i perioden har praktisert en kostnadsgrense lik 0 for egne kunder eller svært lav for tilgangskjøpere. Måten Telenor har valgt å registrere feilrettingssituasjoner som fører til oppsigelse påvirker også grunnlaget.

Nkoms vurdering – tilgangsnekt

Nkom viser til vurderingene i kapittel 6.3.2 i vedtaket av 19. februar 2021, hvor Nkom tok stilling til anførselen fra GlobalConnect om at den lave leveranse- og feilrettingspresisjonen på de tjenestene Telenor leverer er så lav at det innebærer brudd på tilgangsplikten.

Som vist til i vedtaket er det ikke oppstilt et eksplisitt krav om minimumskvalitet på nøkkelaktivitetene i leveransekjeden i form av et krav om QoS (Quality of Service) eller liknende i Marked 3a-vedtaket. Etter Nkoms vurdering er det likevel klart at kvaliteten på de leverte tjenestene vil kunne være så lav at det må anse å foreligge brudd på tilgangsplikten.

Dersom tilgang gis med en så lav kvalitet at den ikke kan anses for å fylle formålet, så vil det etter Nkoms vurdering være en klar indikasjon på at tilgangsplikten er brutt. Samtidig vil det være utfordrende å ta stilling til hvor denne grensen må anses for å gå uten at vedtaket på forhånd gir veiledning om hvilke krav som stilles til nødvendig kvalitet.

Nkom fastholder på denne bakgrunn vurderingene og konklusjonen i kapittel 6.3.2 i vedtaket.

Slik Nkom oppfatter GlobalConnects anførsel om at tallgrunnlaget gir en kunstig høy måloppnåelse fordi et betydelig antall av linjene ikke faller inn under feilrettingsregimet som følge av nedleggelser, så mener Nkom dette fremstår som usikkert, idet man ikke kan fastslå hvorvidt eventuelle feil ville ha blitt rettet til avtalt tid eller ikke. Når det gjelder GlobalConnects anførsel om at Nkom ikke kan vurdere feilrettingspresisjonen isolert, men også må ta hensyn til praktisering av kostnadsgrensen for oppsigelser, så viser Nkom til vår vurdering av denne anførselen i vedtakets punkt 5.1.4.

Nkom vil imidlertid presisere at det pågår en egen prosess for å vurdere Telenors kompensasjonsordning med henblikk på å fastsatte krav, særlig til kompensasjonsnivå, som gjør at ordningen er egnet til å fylle formålet. Nkom viser til brev av 16. september 2021 med svarfrist 7. oktober 2021 med informasjonsforespørsel vedrørende kompensasjonsordninger i Telenors tilgangsavtaler i Marked 3a og 3b som både Telenor og GlobalConnect var mottakere av. Ut ifra det vedvarende negative avviket fra avtalt servicenivå som Telenors KPIer dokumenterer, kan Nkom ikke se at kompensasjonsordningen fungerer etter formålet i dag.

3.2.1.1 Nkoms vurdering – kravet til ikke-diskriminering

Nkom viser til vurderingene i kapittel 6.2.3 i vedtaket av 19. februar 2021 der Nkom tok stilling til anførselen fra GlobalConnect om at feilrettingspresisjonen utgjør brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

Nkom har i vedtaket sammenlignet månedlig og gjennomsnittlig feilrettingspresisjonen for henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og for tilgangskjøpere av Operatøraksess. For vurdering av om Telenor har brutt den rettslige forpliktelsen selskapet er pålagt gjennom kravet til ikke-diskriminering for feilrettingspresisjonen, så mener Nkom det avgjørende må være det konstaterte avviket i feilrettingen mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess.

Nkom fastholder at de offentliggjorte KPIer for feilrettingspresisjon, samt informasjon fra Telenor og GlobalConnect, ikke gir grunnlag for å konkludere med at Telenor har brutt ikke-

diskrimineringsforpliktelsen med hensyn til feilrettingspresisjon i perioden fra januar 2019 til og med november 2020.

Som det fremgår av vedtaket anerkjenner Nkom at virkningene av brudd på kravene til feilrettingspresisjon kan ha ulik virkning i henholdsvis privat- og bedriftssegmentet. Nkom mener imidlertid at dette er et moment som bør hensyn tas i vurderingen av nivået på kompensasjonsordningen. Vi har imidlertid ikke funnet grunnlag for å endre vurderingene i vedtakets punkt 6.2.3 om at forskjellen i oppnådd feilrettingspresisjon mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess for privat- og bedriftssegmentet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å gjøre separate vurderinger av de to segmentene.

4 Oppsummering og innstilling

Deler av GlobalConnects klage knytter seg til forhold som behandles i egne prosesser hos Nkom. Disse vil bli fulgt opp og tatt stilling til der. Dette gjelder forhold knyttet til Telenors nedleggelse av kobberaksesser og praksisen i «feilrettingssituasjonene», herunder praktiseringen av gjeldende kostnadsramme. Nkom holder fast ved at det er mest formålstjenlig å eventuelt adressere disse forholdene i separate vedtak, heller enn å omgjøre eller utvide pålegget om retting av 19. februar 2021.

Når det gjelder klagen for øvrig, kan Nkom ikke se at GlobalConnects klage medfører noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. Nkom viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtak av 19. februar 2021 og fastholder de konklusjonene som fremkommer der.

Det har etter Nkom oppfatning heller ikke i ettertid fremkommet nye opplysninger som skulle tilsi en endret konklusjon fra Nkoms side. Etter vurdering av GlobalConnects anførsler og opplysninger har Nkom på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for omgjøring av vedtaket av 19. februar 2021. Nkom innstiller derfor følgende vedtak i klagesaken:

«Klagen av 24. februar 2021 fra GlobalConnect vedrørende Nkoms vedtak av 19. februar 2021 om plikt til å sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet tas ikke til følge.»

I henhold til veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter ekomloven punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til KMD innen en frist på to uker.



Nkom vil oversende partsoffentlige versjoner av innstillingen til de tre klagerne, i tillegg til å publisere en offentlig versjon av innstillingen på vår hjemmeside.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Varsel om pålegg om retting av leveransepresisjon av 7. januar 2021.
- Vedlegg 2: Kommentarer til varselet fra Telenor av 21. januar 2021
- Vedlegg 3: Kommentarer til varselet fra GlobalConnect av 21. januar 2021
- Vedlegg 4: E-post til Telenor av 2. februar 2021
- Vedlegg 5: Svar fra Telenor i e-post av 8. februar 2021
- Vedlegg 6: Merknader fra GlobalConnect av 17. februar 2021
- Vedlegg 7: Vedtak om pålegg om retting av 19. februar 2021
- Vedlegg 8: Klage fra GlobalConnect av 24. februar 2021
- Vedlegg 9: Klage fra Telenor av 19. mars 2021
- Vedlegg 10: Kommentarer til Telenors klage fra GlobalConnect av 7. mai 2021