

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
v/Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

24.02.2021

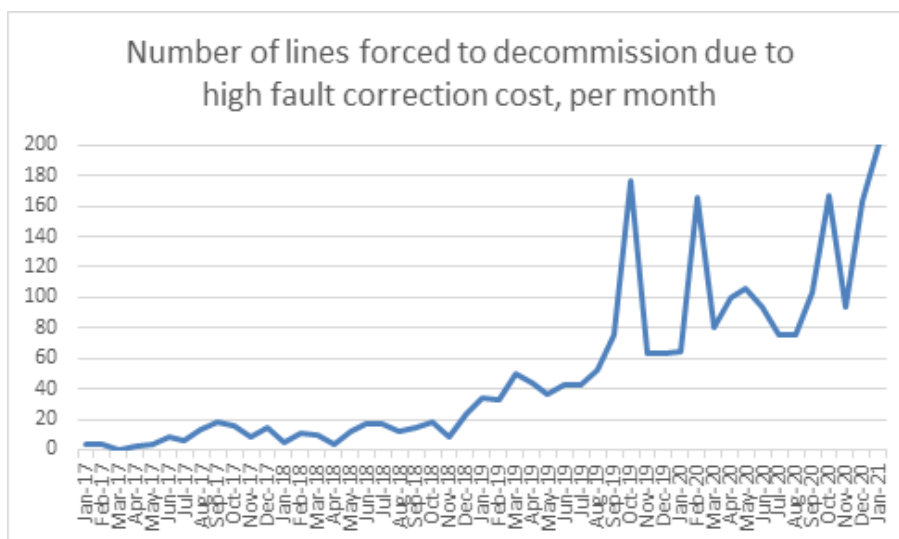
## Klage og anmodning om omgjøring – vedtak om retting av Telenors leveransepresisjon

### 1 Innledning

GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") viser til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ("**Nkom**") vedtak 19. februar 2021 mot Telenor Norge AS ("**Telenor**") vedrørende pålegg om retting av leveransepresisjon. Klagefristen er tre uker fra vedtakstidspunktet.

Vi ba i vår klage 30. oktober 2019 om at Nkom stanset tre ulike og tett knyttede overtredelser knyttet til kvalitetsreduksjon på, og urettmessige oppsigelser av, Telenors kobberaksesser, jf. ekomloven § 11-2. Tilsynet velger i vedtak 19. februar 2021 å pålegge retting av den reduserte leveransepresisjonen, men ikke den pågående tilgangsnekten og forskjellsbehandlingen knyttet til "feilrettingssituasjoner" inkludert påfølgende nedleggelse. Dette skyldes dels at Nkom utelukkende forholder seg til isolerte, aggregerte gjennomsnittlige KPI-tall over tid - dels at tilsynet feilaktig forutsetter at nye kostnadsterskler og kompensasjonsordninger har løst konkurranseproblemene.

Fasiten per februar 2021 viser dessverre at situasjonen er minst like ille, om ikke verre, enn det da vi klaget til Nkom i oktober 2019. Telenor har ikke endret praksis i "feilrettingssituasjoner". Tvert om sier den dominerende aktørene opp og legger ned flere av våre kobberaksesser enn noen gang. Grafen under viser antallet linjer Telenor har varslet nedlagt med henvisning til driftspolicy fra 2017 og frem til og med januar 2021. Dette omfatter både de tilfellene hvor Telenor meddeler at linjen må legges ned fordi de har pålagt endringer fra andre aktører slik at det er for dyrt å legge om nettet og tilfellene der Telenor hevder feilrettingen overstiger kostnadssterskelen (som etter 4. januar skal være på NOK 50 000,-).



Telenors nedleggelse av kobberlinjer skjer upåvirket av de vedtatte varslingsreglene samt pålegget om å holde kobbernettet oppe til 2025. Kvaliteten er dessuten fortsatt så lav at den innebærer en tilgangsnøkk. Nkoms vedtak legitimerer disse omgåelsene i stedet for å sanksjonere dem.

Uttalelsene i vedtaket tyder for øvrig på at Nkom vil nøye seg med å fastsette ny kostnadsgrense for feilretting i et eget vedtak, men ikke gripe inn mot måten Telenor praktiserer regimet. Dette har liten verdi all den tid den dominerende aktøren ikke forholder seg til den reguleringen tilsynet allerede har vedtatt.

Som vi påpekte og dokumenterte i klagen 30. oktober 2019 og i den påfølgende korrespondansen er får brudd på kvalitetskravene for feilretting langt mer alvorlige skadevirkninger enn redusert leveranse kvalitet. Manglende feilretting med påfølgende nedleggelse er det som fratrar kunden tilgangen til tjenester og viktig kommunikasjon. Alvorsgraden ved manglende feilretting er også høyere for B2B- enn for B2C-kunder. Nkom ser bort fra dette i sine vurderinger.

GlobalConnect påklager med dette vedtaket for så vidt gjelder beslutningen om å ikke gripe inn mot tilgangsnøkk og diskriminering i feilrettingssituasjoner samt praktiseringen av kostnadsrammen. Nkom har nå brukt hele 17 måneder på å fatte vedtak i saken. Ekomloven og rammedirektivet stiller krav om maksimalt 4 måneders saksbehandlingstid. For å unngå ytterligere, skadelige forsinkelser anmoder vi at tilsynet selv omgjør denne delen vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Eventuelt kan Nkom fatte nytt vedtak eller gripe inn gjennom vedtak knyttet til varslet om praktisering av kostnadstestene.

## 2 Situasjonen krever håndhevelse og strakstiltak

### 2.1 Innledning

Ekomloven gjennomfører Rammedirektivet i norsk rett. Artikkel 8 pålegger nasjonale tilsynsmyndighet ikke bare å etablere en markedsregulering som fremmer bærekraftig konkurranse, men å håndheve de forpliktelsene Nkom vedtar. Dette er en plikt - ingen frivillig oppgave.

På side 9 i vedtaket sier Nkom seg enig med GlobalConnect i at Telenors opptreden i feilrettingssituasjoner kan føre til at selskapet urettmessig legger ned deler av kobbernettet raskere enn det reguleringen åpner for. Tilsynet forstår med andre ord både risikoen og Telenors insentiver.

Videre må Nkom være klar over at Telenor ikke har endret den faktiske adferden i markedet siden klagen ble inngitt. GlobalConnect mottar fortsatt ukentlig et betydelig antall oppsigelser av kobberaksesser under henvisning til udokumenterte unntak fra tilgangsplikten. Nkom står i kopi på noen av mailene GlobalConnect mottar fra Telenor.

Sett i lys av dette fremstår det som uforståelig at tilsynet i vedtaket holder fast ved beslutningen om å kun gripe inn mot redusert leveransepresisjon.

Vi vil i punkt 2.2 dokumentere at de nye kostnadsgrensene ikke har noen realitet eller ikke blir praktisert. I punkt 2.3 beskriver vi nye eksempler på at Telenor forsøker å si opp aksesser i feilrettingssituasjoner selv om det beviselig ikke er tekniske feil på infrastrukturen.

GlobalConnect anmoder på bakgrunn av dette på nytt tilsynet om å håndheve markedsreguleringen gjennom å gripe inn mot de urettmessige nedleggelsene av kobbernettet og kreve at Telenor endrer praksis.

### 2.2 Telenor har ikke endret praksis i "feilrettingssituasjoner"

Ifølge vedtaket 19. januar 2021 ser ikke tilsynet behov for å følge opp Telenors praktisering av kostnadsgrensene. Videre mener Nkom det ikke er "formålstjenlig" å ta stilling til hvor grensen går for å konstatere brudd på tilgangsplikten (tilgangsnekt).

Nkom begrunner dette dels med at Telenor innførte en ny kostnadsramme for enkeltaksesser på NOK 50 000 fra 4. januar 2021 dels med at dette skal føre til at "over 99 % av alle feil som rammer tilgangskjøpere av Operatøraksess sine kunder, vil bli rettet". Dette premisset er både upresist og feil.

Den nye kostnadsgrensen har ikke påvirket Telenors adferd i markedet på noen, relevant måte. Selskapet legger per dags dato ned like mange, om ikke flere, av våre kobberaksesser enn tidligere. Som tabellen i kapittel 1 over viser er trenden dessuten økende.

I den grad Telenor lykkes med å rette feil i mer enn 99 % av tilfellene slik vedtaket legger til grunn, vil det helt enkelt skyldes at de fleste aksessene sies opp. Flertallet av aksesser med feilene utelates dermed statistikken.

Det eneste som har endret seg etter 4. januar 2021 er Telenors begrunnelse for å sanere infrastrukturen.

Telenor varsler fortsatt oss fortsatt om nedleggelser usystematisk og i ulike format. Nedleggesdatoene endres dessuten uten nærmere forklaring. Dette gjør det svært krevende for andre enn Telenor å holde oversikt over hvilke aksesser som legges ned når. Vi gjorde Nkom oppmerksom på denne uheldige praksisen allerede i 2019. Situasjonen er fortsatt like krevende nå som da.

Som underlag til klagen har GlobalConnect nå likevel brukt de ressursene som kreves for å sette sammen en oversikt for de tre siste månedene. Den dokumenter hvilken begrunnelse Telenor oppgir når de legger ned de kobberaksessene vi bruker.

Årsak og måned for mottatt varsel - DSL / PSTN-splitt			
Count of Aksessnummer	Årsak		
Måned	For dyrt å legge om nettet	Standard driftspolicy	Grand Total
<b>Desember</b>	<b>103</b>	<b>60</b>	<b>163</b>
DSL	86	41	127
PSTN	17	19	36
<b>Januar</b>	<b>165</b>	<b>36</b>	<b>201</b>
DSL	137	24	161
PSTN	28	12	40
<b>Februar</b>	<b>76</b>	<b>20</b>	<b>96</b>
DSL	56	17	73
PSTN	20	3	23
<b>Grand Total</b>	<b>344</b>	<b>116</b>	<b>460</b>

Som det fremgår av tabellen, sa Telenor i desember 2020 opp 163 av våre kobberaksesser. Per januar var dette tallet økt til 201, det høyeste antallet oppsigelser i en enkeltstående måned siden vi startet å kjøpe tilgang til kobbernettet. Per medio februar hadde vi mottatt oppsigelser av ytterligere 96 aksesser til.

Der selskapet frem til og med desember 2020 viste til at kostnadsgrensen for feilretting var oversteget, begrunner de nå i stadig større grad nedleggelsen med pålegg om endringer fra "ulike aktører" som gjør det "for dyrt å legge om nettet". Utfallet for oss blir naturligvis de samme.

**Vedlegg 1:** Excel-ark med oversikt over oppsigelser av aksesser fra desember 2020 til medio februar 2021.

Forkortet varslingstid ved pålegg fra tredjepart er et snevert unntak fra plikten til å opprettholde kobbernettet. Punkt 810 i Marked 3a-vedtaket påla derfor Telenor en plikt til å dokumentere og begrunne overfor Nkom hvorfor vilkårene er oppfylt, behovet for en forkortet frist, tidspunktet for pålegget osv. for hvert enkelt samband.<sup>1</sup> Dette skulle skje senest samtidig med at vi ble varslet.

Nkom har stått i kopi på de varslene vi har mottatt fra Telenor.

**Vedlegg 2:** E-post fra Telenor til Homenet 5. februar 2021 vedrørende nedkopling av aksesser

**Vedlegg 3:** E-post fra Telenor til Homenet 5. februar 2021 vedrørende nedkopling av aksesser

**Vedlegg 4:** E-post fra Telenor til Homenet 5. februar 2021 vedrørende nedkopling av aksesser

Som det fremgår av korrespondansen har ikke Telenor oppgitt andre forklaringer enn at det for samtlige aksesser er "for dyrt om å legge om nettet". Påstanden er heller ikke dokumentert eller tidfestet.

Sett i lys av historikken i saken har vi ingen tillit til at denne begrunnelsen er reell. Dersom det virkelig var sant at "ulike aktører" hadde pålagt Telenor å legge ned hele 344 kobberaksesser på mindre enn tre måneder, ville det ha vært lett å dokumentere. GlobalConnect er dessuten også en stor aktør i Norge. Verken vi, eller våre entreprenører har opplevd noen merkbar økning i pålegg fra tredjepart om å flytte eller fjerne fast infrastruktur. Tvert om mener vi den planmessige nedleggelsen av kobbernettet fortsetter i samme omfang og med uforminsket styrke som før. Det er kun begrunnelsen som har endret seg.

### 1.1.1 \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> "810. Telenor skal samtidig med at tilgangskjøpere varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingstid, dokumentere og begrunne overfor Nkom at forutsetningene for unntaket er oppfylt, herunder at det er nødvendig å varsle med forkortet frist og at varslingstiden ikke er redusert mer enn hva som er nødvendig i det konkrete tilfellet. Dokumentasjonen skal omfatte informasjon om tidspunktet for når Telenor mottok informasjon om forholdet som begrunner unntaket."

### 2.3 Telenor legger fortsatt ned kobberaksesser basert på driftspolicy der det beviselig ikke er feil på linjen

GlobalConnect har tidligere orientert Nkom om at Telenor ved minst én anledning det siste halve året har forsøkt å si opp kobberaksessen til en kritisk kunde basert på driftspolicy under henvisning til udokumenterte (feil). Dette skjedde i en situasjon der vi og Telenor konkurrerte om å vinne den samme kunden (Kystverket). Våre egne tekniske undersøkelser avdekket at linjen fungerte som normalt. Oppsigelsen ble eskalert og etter en stund trakk Telenor oppsigelsen tilbake under henvisning til at den var havnet på listen ved en teknisk feil. Saken ble belyst i Teamsmøte med Nkom 16 november 2020 og ytterligere detaljer herunder konkrete målinger på linjen fremgår på side 12 i presentasjonen som vi sendte til Nkom i etterkant av møtet.

#### **Vedlegg 5: Eksempel Kystverket november 2020**

Vi kjenner ikke til om Nkom har fulgt opp denne hendelsen med Telenor eller gjort selvstendige undersøkelser av om det svært mangeoppsigelsene er reelle (i form av stikkprøver e.l.). Vi ser uansett ikke bort ifra at en andel av de 41 aksessene Telenor har sagt opp under henvisning til feil etter at kostnadsterskelen skal ha blitt hevet var planlagt nedlagt og fungerer tilfredsstillende.

## 3 Grunnlaget for klagen

Grunnlaget for klagen er faktiske og rettslige feil og mangler som har påvirket innholdet i vedtaket. Nkom unnlater feilaktig å gripe inn mot en pågående overtredelse av reguleringen i Marked 3a og 3b.

Telenors systematiske kvalitetsreduksjon i feilrettingssituasjoner utgjør en tilgangsnekt etter Marked 3a og 3b-vedtaket og 2) og et selvstendig brudd på diskrimineringsforbudet. Nkom plikter dessuten å gripe inn mot Telenors urettmessige oppsigelser av kobberaksesser, både i og utenfor feilrettingssituasjoner.

Bedriftskunder stiller høye krav til leveransepresisjon- og i enda større grad feilrettingspresisjon. For mange virksomheter er det virksomhetskritisk at feil blir rettet raskt når linjer er nede. De forventer dessuten forutsigbar tilgang til bredbåndstjenester når de skal etablere seg/flytte til nye lokasjoner. Telenor har siden starten av 2019 urettmessig redusert både leverings- og feilrettingspresisjonen, sagt opp kobberaksesser som følge av kunstig lave kostnadsgrenser, omgått varslingskravene på andre måter og nedprioritert feilretting slik at feilrettingstiden har økt betraktelig. Telenor har samtidig nektet andre aktører tilgang til relevante erstatningsprodukter. Mange slutt kunder har derfor vært tvunget til å bytte til Telenor.

Som det fremgår over har ikke Telenor endret feilrettingspraksis slik tilsynet selv forutsetter. Nkom kunne enkelt ha avdekket dette selv før vedtaket ble fattet ved å se den oversendte dokumentasjonen på feilretting og nedleggelser av linjer samlet. Den dominerende aktøren fortsetter å terminere et høyt antall kobberaksesser hver uke i strid med de pålagte varslingskrav. Telenor praktiserer heller ikke de nye, teoretiske kostnadsgrensene Nkom mener skal løse konkurranseproblemet. For øvrig legger Telenor ned viktige kobberaksesser selv om det beviselig ikke finnes tekniske feil på linjen.

Overtredelsene er uansett langt mer omfattende og grove enn det Nkom legger til grunn, noe vi har utdypet i våre kommentarer til varslet. Nkom holder i vedtaket fast ved beslutningen om å vurdere de ulike sidene av kvalitetsreduksjonen enkeltvis og isolert. Gjennom å kun foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering av isolerte KPI-tall over tid for hele markedet fremstår kvalitetsreduksjonen som langt mindre omfattende og alvorlig enn det som er tilfellet. Det er dessuten rent faktisk ikke slik at høye feilrettingspresisjon en måned, kompensere for de kobberaksessene vi mister som følge av lav måloppnåelse en annen. Tilsynet ser dessuten bort fra andre forhold som også reduserer kundenes tillit til de kobberbaserte tjenestene.

GlobalConnect mener uansett 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.

Tilsynet tar heller ikke 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 også påvirker grunnlaget. Vedtaket tar for øvrig ikke høyde for at antallet xDSL-abonnenter har blitt halvert fra ca. 600 000 til 300 000 de siste tre årene. Det har dermed vært langt enklere og mindre ressurskrevende å oppfylle SLA-kravene for feilretting og leveranse. Det faktum at kvalitetsmålene likevel ikke blir nådd, viser at Telenor har nedprioritert området gjennom å prioritere bort ressurser.

GlobalConnect har utdypet våre faktiske og rettslig anførsler i våre kommentarer til varsel om vedtak 21. januar 2021. Vi anfører også dem som grunnlag for klagen og viser for øvrig til det som fremgår her.

**Vedlegg 6:** GlobalConnects kommentarer 21. januar 2021 til Nkoms varsel om vedtak om pålegg

#### 4 Avslutning

GlobalConnect anmoder Nkom in å gripe inn mot Telenors urettmessige oppsigelser og øvrige praksis i "feilrettingssituasjoner", enten gjennom å endre vedtaket eller nytt vedtaket. Står tilsynet fast ved at det ikke ønsker å håndheve regelverket, ber vi om at Kommunal- og departementet omgjør vedtaket for å sikre samme resultat.

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon (930 81 017) eller e-post ([metjoh@globalconnect.no](mailto:metjoh@globalconnect.no)).

Med vennlig hilsen

**GlobalConnect AS**



**Mette E. Johansen**

Head of Group Legal & Regulatory

Vedlegg 6