



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Fornebu
30.10.2019

Bes unntatt offentlighet og partsinnsyn

KLAGE PÅ TELENORS MANGLENDE ETTERLEVELSE AV KRAVENE TIL FEILRETTING OG LEVERINGSPPRESISJON

1. Bakgrunn

GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") er Telenor Norge AS' ("**Telenor**") nest største grossistkunde når det gjelder kjøp av tilgang til kobbernettet. Samtidig er vi en direkte konkurrent i en rekke, viktige nedstrømsmarkeder.

Vår referanse
MEJ/PMT

Mottakers referanse

Antall vedlegg
2

Våre bedriftskunder stiller høye krav til kvalitet. For å være konkurransedyktige er vi avhengig av at leverandøren retter feil i nettet og at leveringspresisjonen er høy når vi bestiller tjenester. I 2019 har antallet tilfeller der Telenor sier opp tilgangen som følge av feil på kobbersambandene økt betydelig. Samtidig har leveringspresisjonen sunket dramatisk. Vi kan ikke se andre forklaringer enn at dette henger sammen med Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet som ble kunngjort i januar 2019.

Telenor er utpekt med sterk markedsstilling i Marked 3a og 3b. Vedtakene stiller strenge krav til blant annet tilgang, ikke-diskriminering, feilrettings- og leveringspresisjon samt terskelen for å si opp samband som alternativ til å rette feil på linjen. GlobalConnect mener Telenor aktivt bryter kravene, enten bevisst eller som følge av at selskapet har nedprioritert drift og vedlikehold av kobbernettet som en del av saneringsprosjektet.

GlobalConnect ber på bakgrunn av dette Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") å raskt løse tvisten jf. ekomloven § 11-2, gjennom å føre tilsyn med Telenors praksis samt pålegge retting av eventuelle brudd på regelverket. For det tilfellet at overtredelsen er bevisst eller en konsekvens av at Telenor har nedprioritert



drift, manglende testing mv., ber vi også tilsynet om å sanksjonere eventuelle overtredelser med et gebyr for å sikre at det ikke gjentar seg.

Dette brevet inneholder informasjon om GlobalConnects drifts- og forretningsforhold som er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2 og § 19 første ledd b. Dette utgjør opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. GlobalConnect ber derfor om at sensitive opplysninger unntas offentlighet, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven §§ 13.

Vi vil i punkt 2-5 under beskrive grunnlaget for klagen i større detalj.

2. Grunnlaget for klagen

2.1. Betydelig nedgang i leveringspresisjon for Operatøraksess

Bilag 3 til standardavtalen om atskilt tilgang til Telenors aksesslinjer i Norge (operatøraksess) mellom Telenor Norge og tilbyder¹ ("**Operatøraksessavtalen**") fastsetter krav til tjenestekvalitet (SLA).

Vedlegg 1: Avtale om atskilt tilgang til Telenors aksesslinjer i Norge (operatøraksess) mellom Telenor Norge og tilbyder

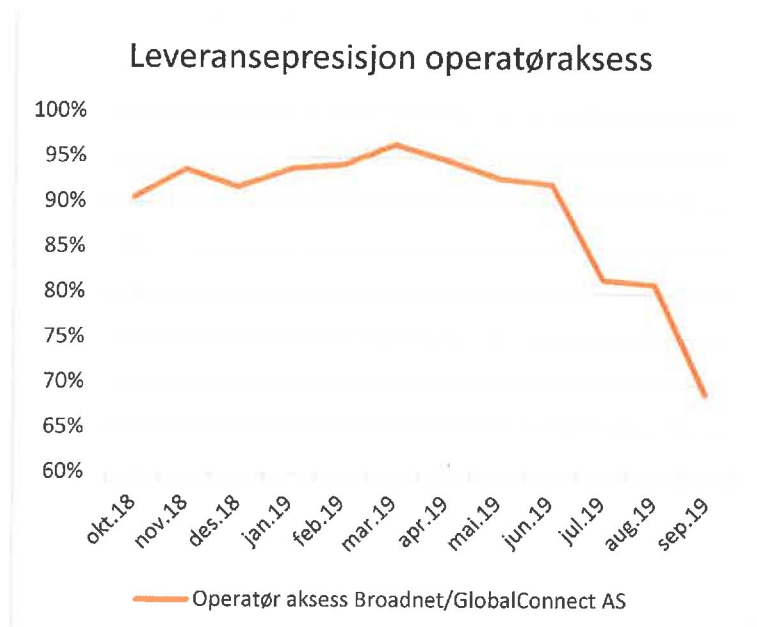
Vedlegg 2: Bilag 3. Service Level Agreement (SLA). Gyldig fra 01.07.2019

Punkt 2.1 i SLAen regulerer service- og kvalitetsparametere for bestilling og leveranse. Her fremgår det blant annet at Telenor skal oppnå en leveransepresisjon på minst 97 % på avtalt dato.²

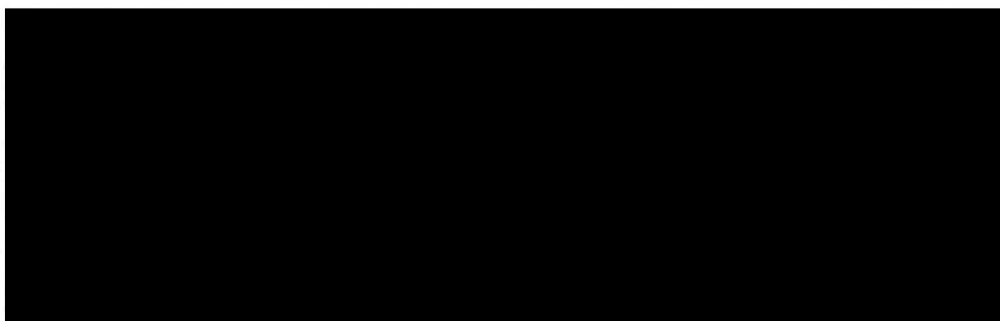
Telenor rapporterer månedlig måloppnåelsen til oss og andre tilbydere. GlobalConnect har sammenstilt dataene i en egen tabell. Her fremgår det tydelig at leveringspresisjonen har falt betydelig siden juni 2019.

¹ Avtalen med bilag er tilgjengelig på <https://www.telenorwholesale.no/produkter/operatoraksess/>.

² Punkt 2.2.3: "Antall Aksesslinjer og/eller Delaksesslinjer per kalendermåned som er levert på siste avtalt dato for leveranse av Aksesslinjene eller Delaksesslinjene mellom Partene."



Per september 2019 hadde leveringspresisjonen passert 70 % og så ut til å falle videre. Dette merker vi også daglig i vår operative virksomhet.



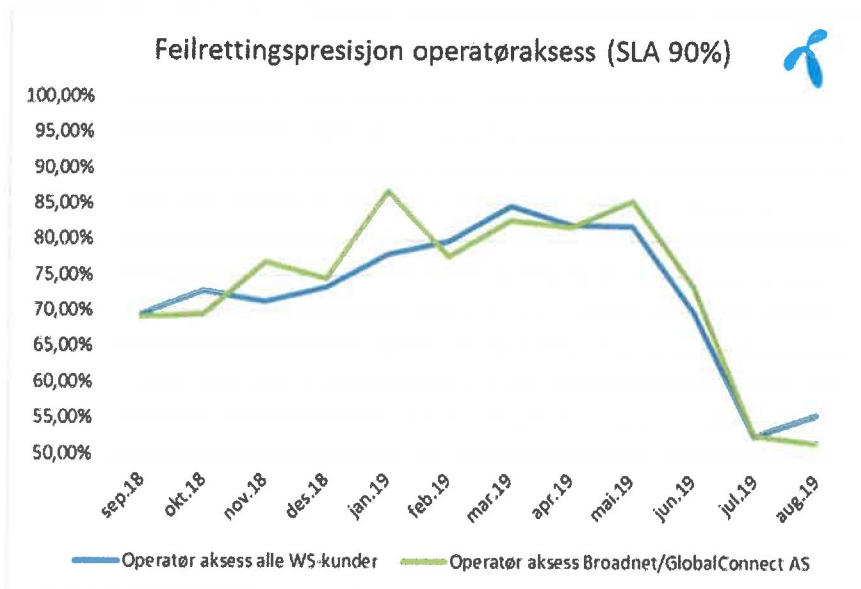
Ifølge punkt 2.7.2 i SLAen kan operatøren kreve kompensasjon for kvalitetsavvik i henhold til Bilag 4 – priser. Denne summen er svært lav og kompenserer ikke for tapet av inntekter og merknader.

Denne plutselige nedgangen i leveringspresisjon sammenfaller i tid med at Telenor satte beslutningen om å sanere kobbernettut i livet. Den mest nærliggende forklaringen på kvalitetsreduksjonen er at Telenor (selv eller gjennom sine entreprenører) enten bevisst nedprioriterer leveransene eller har fjernet tilgjengelige ressurser slik at det ikke er mulig å nå SLA-kravene.



2.2. Betydelig nedgang i feilrettingspresisjon for Operatøraksess fra juni 2019

Punkt 3.1 i SLAen regulerer service- og kvalitetsparametre ved feilretting. Her fremgår det at Telenor skal rette 90 % av innmeldte feil innen kl. 20 samme eller neste virkedag og 100 % innen fem virkedager. Telenors egen statistikk dokumenterer at feilrettingspresisjonen har falt dramatiske siden juni 2019.



For vår del nærmer tallet seg nå 50 %. Dette rammer GlobalConnects virksomhet på flere måter.

Telenors manglende vilje eller evne til å rette feil rammer for det første kvaliteten på den tjenesten vi tilbyr kundene. Telenor oppfattes for alle praktiske formål som vår underleverandør. Sluttbrukeren holder dermed oss ansvarlig for manglende eller sendreiktig feilretting. [REDACTED]

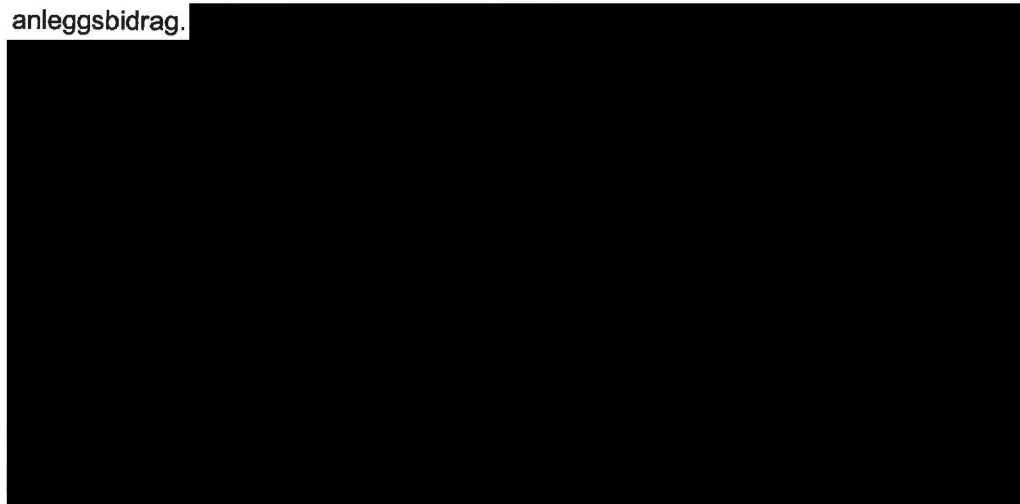
[REDACTED] For det andre påføres vi merkostnader. [REDACTED]

[REDACTED] I verste fall kan dette medføre at kundene terminerer kontrakten med GlobalConnect. En annen konsekvens er at vi blir påført ekstra kostnader med ett økt antall eskaleringer og oppfølgingsmøter for manglende oppfyllelse av våre SLA-krav. Ifølge punkt 3.6.2 i



SLAen har tilbyder krav på kompensasjon ved manglende feilretting, men kun 6 % av abonnementsprisen for produktet oppad begrenset til 60 dager.

Den negative effekten forsterkes av at Telenors egen sluttbrukervirksomhet i visse tilfeller henvender seg til de av våre sluttkunder som står uten forbindelse med tilbud om alternative aksesser. Vi har også sett eksempler på at Telenor tilbyr oss å etablere fiber i stedet for å rette feil forutsatt at GlobalConnect selve dekker betydelige anleggsbidrag.



2.3. Betydelig økning av oppsigelser for Operatøraksess ved feil fra juni 2019

Bilag 1 til Operatøraksessavtalen gir i punkt 16.4 Telenor en ensidig rett til å si opp avtalen om tilgang til det aktuelle sambandet dersom det ikke er "teknisk eller økonomisk forsvarlig" å rette feilen. Kostnadsgrensen er satt så lavt som til NOK 8 500,- for privatkunder og NOK 15 000,- for bedriftskunder.³ Det er dessuten overlatt til Telenors eller entreprenørens skjønn å vurdere om kostnadene overstiger terskelverdiene.

³ "Rammen for kostnader til feilretting av en enkelt Aksesslinje eller Delaksesslinje er satt til hhv. kr. 15.000 for bedriftskunder og kr. 8.500 for privatkunder. Dersom Telenor eller Telenors entreprenør vurderer at feil ikke kan rettes innenfor denne kostnadsrammen, avbrytes feilrettingen, jf. pkt. 3.6.2 i bilag 3 og pkt. 16.5 i bilag 1."



GlobalConnects opplysninger tilsier at gjennomsnittkostnaden for å sende ut en montør ofte vil overstige disse grensene. Dette innebærer i praksis at Telenor står fritt til å velge å si opp konkurrentenes samband som et alternativ til å rette feil på linjen.

Fra Telenors beslutning om å sanere kobbernettene ble offentlig kjent i januar 2019 har vi registrert en dramatisk økning i antall oppsigelser sammenliknet med alle foregående år. Hittil i år har vi mottatt 563 oppsigelser, fire ganger så mange som i hele 2018.

År	Antall oppsigelser
2017	96
2018	153
2019 per d.d.	563

Takten har også økt. Av 563 oppsigelser har vi mottatt hele 210 siden 9. september 2019. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil Telenor ha sagt opp hele 1000 av GlobalConnects aktive kundesamband innen årsskifte som direkte konsekvens av at de velger å ikke feilrette.

Vi er ikke kjent med hvilke priser Telenor har avtalt med sine entreprenører for ulike typer feilrettingsoppdrag eller som disse har blitt re-forhandlet eller endret i 2019. GlobalConnect har heller ikke registrert andre markedsmessige eller tekniske forhold utover beslutningen om å legge ned kobbernettene som skulle kunne gi en troverdig forklaring på den plutselige økningen. Omfanget av antallet oppsigelser sammenholdt med utviklingen den siste tiden dokumenterer dermed at Telenor i praksis omgår varslingsreglene ved å si opp avtalen som et alternativ til å rette feil.

3. Klage over brudd på de særskilte forpliktelsene i Marked 3a

3.1. Redusert leverings- og feilrettingspresisjon innebærer et brudd på kravet til ikke-diskriminering (EoO)

Nkom har i Marked 3a-vedtaket identifisert kvalitetsdiskriminering som et potensielt konkurranseproblem. Her fremgår det blant annet:





"48. Også utilbørlige krav og kvalitetsdiskriminering utgjør potensielle konkurranseproblemer. Utilbørlige krav til tilgangskjøpere kan ha som hensikt å stenge disse ute fra markedet. Dette kan for eksempel være krav om store bankgarantier, strenge omsetningskrav med tilbakebetalingsplikt dersom omsetningskravet ikke oppfylles eller unødvendig store krav til informasjon. Kvalitetsdiskriminering innebærer muligheten for å sikre bedre kvalitet for egen nedstrømsvirksomhet enn for tilgangskjøpere. Ulike feilrettingstider kan være et eksempel på kvalitetsdiskriminering."

Marked 3a-vedtaket pålegger Telenor krav om ikke-diskriminering mellom den interne virksomheten og eksterne tilgangskjøpere:

"735. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom Telenor å gi tilgang som angitt i kapittel 7.2, på ikke-diskriminerende vilkår, i tråd med kapittel 7.4.2. Kravet om ikke-diskriminering gjelder mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Forpliktelsen gjelder for grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett."

Handlingsnormen skal baserer seg på "Equivalence of output" som presisert i kapittel 7.4.3 til 7.4.5 og dekker både til pris og kvalitet. Marked 3a-vedtaket presiserer dessuten at det ikke er rom for forskjellsbehandling mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere med tanke på "levering" og/eller "feilretting":

"708. Ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet innebærer at Telenor skal tilby grossistprodukter til eksterne tilgangskjøpere til slike priser og vilkår, og med samme funksjonalitet, som gjelder for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere, er systemtilgang, levering, feilretting og migrering."

Telenor er også pålagt en plikt til å tilby entydige og forutsigbare leveransetider.

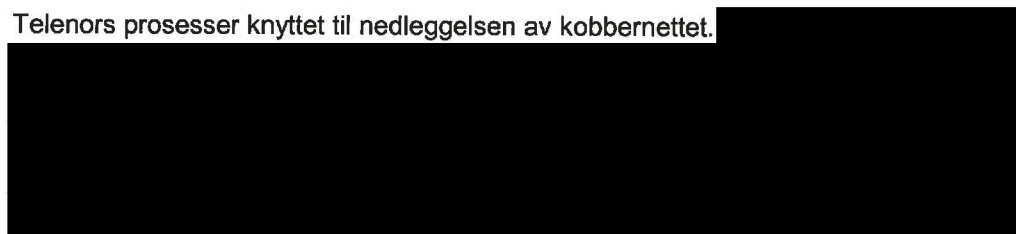


"477. Med hjemmel i ekomloven § 4-1, jf. § 4-6 pålegger Nkom Telenor å tilby entydige og forutsigbare leveransetider, og det stilles krav om at levering skal skje uten ugrunnet opphold, i tråd med kapittel 7.2.16."

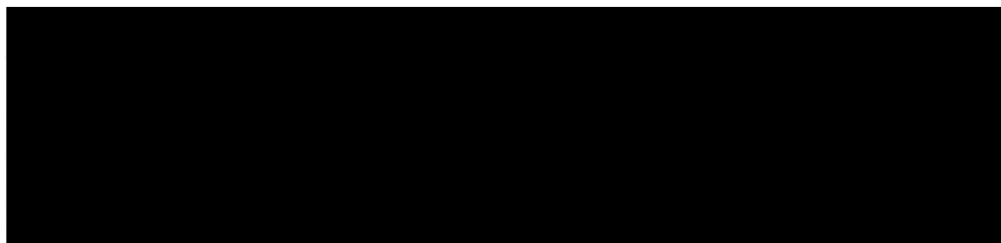
Som en del av tilgangsforsikringen pålegger Marked 3a-vedtaket videre Telenor å utarbeide servicenivåavtaler (SLAer) med tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer).⁴ Liknende forpliktelser følger også direkte av ekomforskriften § 2-5. Marked 3a-vedtaket stiller i tillegg krav til utarbeidelse og offentliggjøring av tilhørende KPIer. Formålet med virkemidlene er todelt. Den skal for det første gi Telenor et insitament til å sikre kvaliteten på selskapets grossistprodukter. For det andre er forpliktelsene nødvendige for å kontrollere etterlevelsen av kravet til ikke-diskriminering.

GlobalConnect har over dokumentert at både leverings- og feilrettingspresisjonen for eksterne tilgangskjøpere har falt betydelig. For tredje måned på rad ligger det faktiske kvalitetsnivåer betraktelig under det avtalte kvalitetsmålet i SLAen. I henhold til Service Level Agreement (SLA), skal f.eks. 90 % av alle feil i kobbernettet rettes innen 5 dager. SLA-rapporten viser at feilrettingsprosenten ble kraftig forverret etter annonsering av nedleggelse av kobbernettet og at den i dag har en presisjon på rett over 50 %.

Dette fremstår heller ikke som en forbigående trend, men en direkte konsekvens av Telenors prosesser knyttet til nedleggelsen av kobbernettet.



⁴ Se Marked 3a-vedtaket avsnitt 442 på side 92. "867. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) for nøkkelaktivitetene systemtilgang, leveranser, feilhåndtering og feilrettingstider og migrering mellom ulike tilgangsprodukter, jf. kapittel 7.5.4.2. Telenor skal sikre sammenlignbare KPIer for eksterne og intern virksomhet, blant annet ved å offentliggjøre beregningsgrunnlaget/-metodene Telenor legger til grunn for KPIene, i tråd med kapittel 7.5.4.2. KPIene skal offentliggjøres kvartalsvis fra og med januar 2019. KPIene skal offentliggjøres senest innen 15 dager etter at kvartalet er avsluttet."



GlobalConnect mener denne kvalitetsreduksjonen er i strid med kravet til ikke-diskriminering som fastsatt i Marked 3a-vedtaket punkt 735. SLAene i Bilag 3 til Operatøraksessavtalen skal fastsettes med utgangspunkt i tilsvarende kvalitetsmål for blant annet leveranser, feilhåndtering og feilrettingstider, som gjelder for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.⁵ Telenor oppnår dermed forutsetningsvis de samme kvalitetsmålene for levering og feilretting egen virksomhet som fremgår av SLA-avtalen.

Reduksjonen i leverings- og feilrettingspresisjon innebærer både enkeltvis og samlet et brudd på kravet til ikke-diskriminering.

3.2. Redusert leverings- og feilrettingspresisjon innebærer brudd på tilgangsforsiklingen i Marked 3a

Nkom konstaterer i punkt 5.2.1 at Telenor kan ha incentiv til å nekte konkurrenter tilgang til nødvendige grossistprodukter i markedet. Dette konkurranseproblemet omfatter både situasjoner der den dominerende aktøren nekter å forhandle og der tilgang gis med på urimelige vilkår. Som det fremgår i avsnitt 40 antar tilsynet at en eventuell tilgangsnektelse i grossistmarkedet ville ført til en vesentlig svekkelse av konkurransen i sluttbrukermarkedet.

For å hindre tilgangsnekt pålegger Marked 3a-vedtaket Telenor en generell plikt til å fysisk tilgang til kobbernettet:

462. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til det kobberbaserte aksessnett (LLUB), i tråd med kapittel 7.2.4."

⁵ Se marked 3a-vedtaket avsnitt 447 på side 93.



Forpliktelsen rammer både rene forretningsnektelser, og situasjoner der tilgang gis, men på en slik måte at tjenesten ikke har noen verdi for grossistkunden.

Uavhengig av om den reduserte leverings- og feilrettingspresisjonen innebærer en ulovlig diskriminering, mener GlobalConnect at kvalitetsreduksjonen er på et slikt nivå at det også er snakk om en tilgangsnektelse.

3.3. Praktiseringen av kostnadsrammen ved feilretting innebærer brudd på Marked 3a-vedtaket

Marked 3a-vedtaket pålegger Telenor å etablere en feilrettingspolicy som angir den øvre kostnadsrammen ved feilretting. Videre fremgår det uttrykkelig at kostnadsrammen ikke skal settes på et "urimelig lavt nivå":

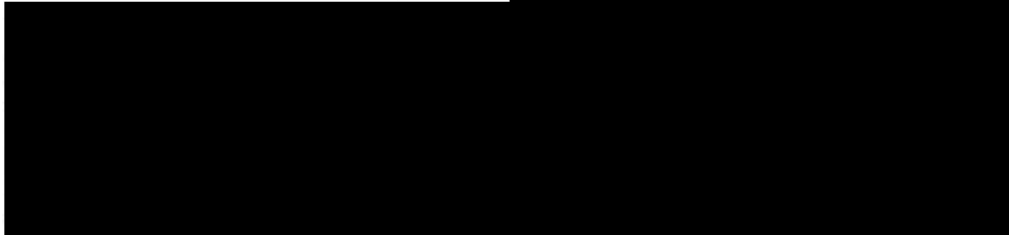
"818. Policyen skal angi en øvre kostnadsramme for retting av en enkelt aksesslinje. For å sikre ikke-diskriminering, skal kostnadsrammen være den samme for kobberaksesslinjer hvor eksterne tilgangskjøpere har eksisterende sluttkundeavtaler som for kobberaksesslinjer hvor Telenors egen sluttbrukervirksomhet har kundeforholdet. Kostnadsrammen skal ikke settes på et urimelig lavt nivå. Det innebærer at kostnadsrammen ikke skal settes på et nivå som er egnet til å undergrave formålet med varslingspliktene i kapittel 7.5.5.2 eller uthuler tilgangsplikten. Det innebærer videre at kostnadsrammen skal fastsettes slik at beløpet er høyt nok til å dekke kostnaden ved å rette feil som kan anses som vanlige eller påregnelige."

GlobalConnect har i over vist at det er en betydelig økning i antallet oppsigelser som Telenor begrunner med at kostnadene ved feilretting overstiger de grensene som er satt i Operatøraksessavtalen. Omfanget er nå såpass stort at det fremstår som en bevisst omgåelse av varslingsreglene i Marked 3 a-vedtaket. Utviklingen dokumenterer dessuten at kostnadsrammen er satt så lavt at Telenor i praksis alltid har rett for å si opp avtalen i stedet for å rette feil på linjen.

Det økende antallet oppsigelser ved feil på linjen har en umiddelbar negativ effekt for vår konkurransekraft. Manglende feilretting med påfølgende oppsigelse innebærer i praksis at Telenor klarer å legge ned våre kobberaksesser med svært korte frister.



Sluttkunden er som oftest helt avhengig av å få gjenopprettet linjen raskt. Vi har dessuten bundet oss til å levere tjenesten.



Vi ser også stadig flere eksempler på at Telenors sluttbrukervirksomhet henvender seg direkte til våre kunder i en feilsituasjon og tilbyr dem alternative aksesser. Det hender også Telenor tilbyr seg å etablere ny fiber der linjen går ned mot betydelige anleggsbidrag, men slik at Telenor selv blir sittende igjen med verdien av investeringen.

I sum innebærer oppsigelsene i feilrettingssituasjoner et brudd på de kravene som fremgår av Marked 3a-vedtaket. Dersom ikke Telenors egen virksomhet opplever en tilsvarende utviklingen i oppsigelser internt, vil det i tillegg være snakk om en overtredelse av kravet til ikke-diskriminering, eventuelt også tilgangsplikten (se punkt 3 og 0. over).

4. Krav om løsning av tvist og pålegg om retting

På bakgrunn av det som fremgår over, ber vi om at Nkom avgjør tvisten mellom Telenor og GlobalConnect så raskt som mulig, jf. ekomloven § 11-2 andre ledd. Det er i denne forbindelse nødvendig å pålegge Telenor å gjennomføre de tiltak som er nødvendig for å gjenopprette den avtalte leverings- og feilrettingspresisjonen. Videre ber vi om at Nkom ettergår Telenors praksis knyttet til oppsigelse ved i feilrettingssituasjoner samt hever kostnadsgrensen for å benytte seg av dette unntaket.

Den manglende feilrettingen og nedgangen i leveringspresisjon fremstår som et resultat av en aktiv beslutning og er dermed bevisst. Vi ber derfor om at Nkom i tillegg sanksjonerer overtredelsen med et overtredelsesgebyr som vil ha individualpreventiv effekt, jf. ekomloven § 10-13.



5. Behov for presisering av markedsreguleringen

I Marked 3a-vedtaket åpner Nkom for å endre virkemiddelbruken dersom blant annet ikke-diskrimineringsforpliktelsen ikke fungerer tilstrekkelig effektivt:

"711. Dersom det på tross av disse presiseringene og endringene skulle vise seg at ikke-diskrimineringsforpliktelsen likevel ikke fungerer tilstrekkelig effektivt, vil det gi grunnlag for å foreta en fornyet vurdering av om det er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på Eol."

GlobalConnect mener forholdene vi har vist til over viser at dagens regulering ikke effektivt hindrer misbruk av markedsrett eller gir Telenor incentiv til etterlevelse i en situasjon der selskapet har besluttet å legge ned kobbernettet. Det er et akutt behov for å erstattet det EoO-basert ikke-diskrimineringskravet med et pålegg om ikke-diskriminering basert på Eol. Vi ber om at tilsynet tar initiativ til dette så raskt som mulig.

Eol vil sikre den samme kvaliteten på tjenestene som Telenor gir sin egen virksomhet, gi oss den samme forutsigbarheten i knyttet til leveranse og feilretting samt gjøre det enklere for både tilgangskjøpere og myndigheter å kontrollere at Telenor følger reguleringen i praksis.

6. Avslutning

Eventuelle spørsmål om denne klagen kan rettes til Mette E. Johansen per e-post (metioh@globalconnect.no) eller telefon nr. +47 930 81 017.

Med vennlig hilsen
GlobalConnect AS

Mette E. Johansen
Juridisk leder