



Telenor Norge AS  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.: 1906128-8 -  
Vår dato: 19.2.2021

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Ove Aurebekk

Unntatt offentlighet iht.  
Offl § 13, jf FVL § 13 1. ledd nr 2

## Vedtak om pålegg om retting

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til varsel om pålegg om retting og informasjonsutlevering (varselet) av 7. januar 2021. Vi viser videre til Telenor Norge AS (Telenor) og GlobalConnect AS (GlobalConnect) sine kommentarer til varselet av 21. januar 2021, samt GlobalConnects merknader til Telenors kommentarer til varselet av 17. februar 2021. Nkom viser også til korrespondanse med partene forut for varselet<sup>1</sup>.

### 1. Bakgrunn

Nkom mottok en klage fra GlobalConnect (klagen) 30. oktober 2019. GlobalConnect hevder der at Telenor har brutt flere særskilte forpliktelser pålagt i Nkoms vedtak av 20. desember 2018 i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a-vedtaket/markedsvedtaket):

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

Nkom vil i det følgende vurdere om nivået på Telenors leveranse- og feilrettingspresisjon innebærer brudd på tilgangsforsiklingen og/eller kravet til ikke-diskriminering pålagt i Marked 3a-vedtaket. Det siste punktet i klagen, vedrørende praktiseringen av kostnadsrammen ved feilretting, blir behandlet i en egen prosess.

---

<sup>1</sup> Korrespondansen framgår av den innledende delen av varselet.

## 2. Klagen

GlobalConnect viser i klagen til at Nkom med hjemmel i ekomloven § 4-1 har pålagt Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til det kobberbaserte aksessnett, samt at Nkom med hjemmel i ekomloven § 4-7 har pålagt Telenor å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår. Tilgangsforsikringen rammer både rene forretningsnektelser, og situasjoner der tilgang gis, men på en slik måte at tjenesten ikke har noen verdi for grossistkunden. GlobalConnect viser videre til at Nkom som en del av tilgangsforsikringen har pålagt Telenor å utarbeide SLAer og tilhørende SLGer. Formålet med virkemidlene er todelt. De 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 viser i klagen til at det har vært en betydelig nedgang i leveranse- og feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess i 2019. Det faktiske kvalitetsnivået har ligget betraktelig under det avtalte kvalitetsnivået i Service Level Agreement (SLA).

For leveransepresisjon er kvalitetsmålet som fremgår av SLA, at 97 % av bestillinger skal leveres på avtalt dato. Faktisk leveransepresisjon for GlobalConnect var i september 2019 på under 70 %. Den plutselige nedgangen i leveransepresisjon sammenfaller i tid med at Telenor satte beslutningen om å sanere kobbernettet ut i livet. Den mest nærliggende forklaringen på kvalitetsreduksjonen er at Telenor (selv eller gjennom sine entreprenører) enten bevisst nedprioriterer leveranser eller har fjernet tilgjengelige ressurser slik at det ikke er mulig å nå SLA-kravene.

For feilrettingspresisjon er kvalitetsmålene som fremgår av SLA, at 90 % av innmeldte feil skal være rettet innen kl. 20 samme eller neste virkedag og 100 % innen fem virkedager. Antall feil som ble rettet innen kl. 20 samme dag eller dagen etter, lå for GlobalConnect sin del på i overkant av 50 % i juli og august 2019. Telenors manglende vilje eller evne til å rette feil rammer kvaliteten på den tjenesten GlobalConnect tilbyr sine kunder og påfører selskapet merkostnader. I verste fall fører det til at GlobalConnects kunder terminerer kontrakten. Kompensasjonen (SLG) tilgangsavtalen med Telenor gir krav på kompensering ikke for merkostnader og tap av inntekter.

Den negative effekten forsterkes av at Telenors egen sluttbrukervirksomhet i visse tilfeller henvender seg til de av GlobalConnects slutt kunder som står uten forbindelse med tilbud om alternative aksesser. GlobalConnect viser også til at det er eksempler på at Telenor tilbyr å etablere fiber i stedet for å rette feil, forutsatt at GlobalConnect selv dekker betydelige anleggsbidrag.

GlobalConnect mener at nedgangen i leveranse- og feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess, samt at faktisk kvalitetsnivå har ligget betraktelig under det avtalte

kvalitetsnivået i SLA er i strid med kravet til ikke-diskriminering som er fastsatt i Marked 3a-vedtaket punkt 735. SLAene skal fastsettes med utgangspunkt i tilsvarende kvalitetsmål for blant annet leveranse og feilretting, som gjelder for Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Telenor oppnår dermed forutsetningsvis de samme kvalitetsmålene for leveranse og feilretting for egen virksomhet som fremgår av SLA.

GlobalConnect mener videre at den faktiske leveranse- og feilrettingspresisjonen er på et nivå som innebærer tilgangsnektelse og at reduksjonen både enkeltvis og samlet innebærer brudd på kravet til ikke-diskriminering.

### **3. Varsel om pålegg om retting og informasjonsutlevering**

Nkom konkluderte i varselet med at Telenor i en lang periode ikke har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen i Marked 3a-vedtaket. Konklusjonen bygget på at KPlene Telenor har rapport i medhold av Marked 3a-vedtaket viser at Telenors egen sluttbrukervirksomhet i en sammenhengende perioden fra juni 2019 til og med november 2020 har oppnådd høyere leveransepresisjon enn eksterne kjøpere av Operatøraksess. Nkom fant videre at kun deler av differansen for en begrenset del av perioden, nærmere bestemt perioden juli til og med oktober 2019, kunne forklares med systemproblemer hos entreprenør.

Hva gjelder feilrettingspresisjon, kom Nkom til at KPlene ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at Telenor har brutt ikke-diskrimineringsforpliktelsen i perioden fra januar 2019 til og med november 2020. Nkom viste i den forbindelse til at avvikene mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i deler av perioden gikk i Telenors favør mens den i andre perioder gikk i de eksterne tilgangskjøperens favør, og videre til at avviket for perioden som helhet var beskjedent.

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. Tatt i betraktning at Telenor ikke er pålagt et krav om at faktisk kvalitet på nøkkelaktivitetene i leveransekjeden skal være på nivå med avtalte kvalitetsmål, eller et eksplisitt krav om minimumskvalitet, fant Nkom 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.

Basert på at KPlene for leveranse- og feilrettingspresisjon har vist en fallende trend og vært på et lavt nivå i 2019 og 2020, presiserte Nkom i varselet at det er behov for å gjøre en separat vurdering av om pålagte plikter knyttet til kvalitet på nøkkelaktiviteter i leveransekjeden er tilstrekkelig effektive til å oppnå formålet med reguleringen. Nkom oppga på den bakgrunn at vi vil vurdere å presisere innholdet i pålagte plikter og/eller å pålegge Telenor ytterligere

forpliktelser for å sikre kvaliteten på leveranse- og feilrettingspresisjon. Nkom uttrykte at vi i den forbindelse vil gjennomgå kompensasjonsordningen som Telenor er pålagt.

I henhold til forvaltningsloven § 16 første og annet ledd varslet Nkom med hjemmel i ekomloven §10-6, jf. § 10-1 og § 11-2 at Telenor vil bli pålagt å etterleve kravet til ikke-diskriminering. Nkom presiserte at et slikt pålegg vil innebære at Telenor må sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Nkom opplyste også i varselet om at det i denne saken er grunnlag for å ilegge Telenor overtredelsesgebyr i medhold av ekomloven § 10-13 og at vi vil redegjøre for det i eget varsel.

#### 4. Rettslig grunnlag

Telenor ble i Marked 3a-vedtaket utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling og pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder tilgangsplikt for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett samt krav om at tilgangen skal gis på ikke-diskriminerende vilkår.

Med hjemmel i ekomloven § 4-1, ble Telenor pålagt å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer).

Telenor ble også pålagt å utarbeide og offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) i medhold av ekomloven § 4-6.

Kapittel 7.2.15 i Marked 3a-vedtaket gir en nærmere beskrivelse av plikten til å ha SLAer og tilhørende SLGer samt om sammenhengen mellom kravet til KPIer, SLAer og SLGer. Nkom viser til avsnitt 443.

*«443. Når det gjelder sammenhengen mellom krav om KPIer og SLAer, skal SLAer angi kvalitetsmål for grossistleveranser fra Telenor til tilgangskjøpere, mens KPIer skal måle ulike parametere som på forhånd er fastsatt i SLAer mellom Telenor og tilgangskjøpere. Formålet med måling og publisering av KPIer er å sikre at avtalte kvalitetsnivåer i SLAer etterleves, å legge til rette for åpenhet om faktiske kvalitetsnivåer og å styrke mulighet for å etterprøve og dokumentere kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet knyttet til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden. SLGer skal bidra til å gi Telenor insentiver for å sikre at faktiske kvalitetsnivåer ikke avviker fra avtalte nivåer i SLAer.»*

## 5. Innspill fra aktørene

### 5.1. GlobalConnect

#### 5.1.1. GlobalConnects merknader til Telenors svarbrev

GlobalConnect avga kommentarer til Telenors svarbrev av 20. november 2019, 13. desember 2019 og 5. mars 2020 i brev av 13. januar og 27. april 2020. GlobalConnect opplyser her om at problemene med dårlig presisjon på leveranse og feilretting startet i april 2018. GlobalConnect har klaget til Telenor gjentatte ganger. GlobalConnects vurdering er at det ikke ble satt inn tilstrekkelige ressurser fra Telenors side for å sikre god kvalitet.

GlobalConnect minner om at hensikten med KPI-rapportene også er å måle og dokumentere at Telenor oppfyller kontraktsforpliktelsene i avtalene som regulerer Operatøraksess. Både leveranse- og feilrettingspresisjon har i 2019 og de tre første månedene av 2020 vært langt under det Telenor er forpliktet til i standardavtalene og på et nivå som reduserer kundenes tillit til de tjenestene konkurrentene leverer over kobber.

GlobalConnect er uenig i at det har vært en «tett dialog» med tilgangskjøperne om entreprenørens utfordringer, slik Telenor gir uttrykk for. Informasjonen om både den pågående saneringen og hvordan dette har påvirket kvaliteten på de kobberbaserte tjenestene har vært svært mangelfull. Mye av det GlobalConnect nå vet ble kjent etter Nkoms informasjonspålegg, og da i forbindelse med oppfølging av klagen. Den langvarige korrespondansen med Telenor dokumenterer at GlobalConnect har påpekt mangler ved både leveranse- og feilrettingspresisjon i møter og skriftlig. Fellesnevneren har vært at Telenor lover at situasjonen skal forbedre seg, men at dette ikke har skjedd i praksis.

GlobalConnect minner om de kommersielle utfordringene selskapet har påpekt tidligere, utover den ulempen lav kvalitet påfører selskapet. Kunder uten forbindelse er i mangel av rask feilretting i tråd med SLA svært mottagelig for tilbud fra konkurrenter. Telenor har i denne sårbare fasen aktivt kontaktet GlobalConnects slutt kunder og lovet dem en rask gjenoppretting. Manglende feilretting og leveranse rammer tilgangskjøperne i kobbernettene uforholdsmessig hardt, ettersom de i motsetning til Telenors interne virksomhet ikke har tilgang til erstatningsprodukter.

GlobalConnect hevder at informasjonen Telenor gir i brev av 20. november 2019, 13. desember 2019 og 5. mars 2020 ikke fremstår som troverdig. Tvert om underbygger informasjonen at Telenor i en periode systematisk har forskjellsbehandlet intern og ekstern virksomhet i strid med gjeldende regulering. De publiserte KPIene dokumenterer at kvaliteten på leveranse- og feilrettingspresisjon for Telenors egne slutt kunder gjennomgående er vesentlig bedre enn for

tilgangskjøpere. Gjennomsnittlig avvik mellom Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess har i 2019 vært på henholdsvis 8,4 og 0,8 % for leveranse- og feilrettingspresisjon.

GlobalConnect påpeker at Telenor historisk har hatt over 60 % av sluttkundene på aktive DSL-aksesser i Norge. Telenor burde da, rent statistisk, også oppleve mer enn 60 % av avvikene knyttet til leveranse og feilretting. Sammenlignet med GlobalConnect så skulle Telenor bli rammet betydelig hardere ved leveransesvikt og feil i nettet. Den innrapporterte statistikken viser det motsatte. Dette tyder på at Telenor er i stand til å prioritere egne kunder.

GlobalConnect påpeker videre at Telenor ikke oppgir noen reell forklaring på hvorfor de to hendelsene har rammet tilgangskjøperne hardere enn den interne virksomheten. Det fremstår som om Telenor aktivt har prioritert egne kunder når det oppstår knapphet på tilgjengelige ressurser eller det av andre grunner har vært ønskelig.

### **5.1.2. GlobalConnects kommentarer til varselet**

GlobalConnect mener at KPlene viser at Telenor i over 1,5 år aktivt og bevisst har redusert kvaliteten i kobbernettet for å presse kundene over på selskapets egne fiber- og mobilbaserte tjenester, samt fremskynde nedleggelsen av kobbernettet. Telenor har videre sikret at egne sluttkunder har bedre kvalitet enn grossistkundene. Dette har ikke skjedd gjennom redusert leveringspresisjon alene, men en kombinasjon av kunstige lave kostnadsgrenser for feilretting som fører til at linjene legges ned og kunden må sies opp, omgåelse av varslingskravene og nedprioritering av feilretting som fører til at feilrettingstiden har økt betraktelig. Telenor har samtidig nektet andre aktører tilgang til relevante erstatningsprodukter. Sluttkunden har derfor i mange tilfeller vært tvunget til å bytte til Telenor. Antallet xDSL-abonnenter har blitt halvert fra ca. kr 600 000 til kr 300 000 de siste tre årene. GlobalConnect er kritisk til at Nkom i varselet har valgt å vurdere de ulike sidene av kvalitetsreduksjonen enkeltvis og separat. Denne fremgangsmåten får kvalitetsreduksjonen til å fremstå som langt mindre omfattende og alvorlig enn det som er tilfellet.

GC mener at den lave leveranse- og feilrettingspresisjonen utgjør en overtredelse. Verken utfordringer knyttet til å avgjøre grensetilfeller eller fravær av forutgående veiledning tilsier at det skal være noen særlig høy terskel for å konstatere en tilgangsnekt som følge av redusert kvalitet. Kvalitetsreduksjonen har gjort det langt enklere for Telenor å migrere kundemassen ut av kobbernettet og over på selskapets egne, alternative løsninger. Det skyldtes dels at lav leveranse- og feilrettingspresisjon underbygget selskapets kommunikasjon til potensielle nye kunder om at kobbernettet var utdatert, dårlig og måtte erstattes.

GlobalConnect er videre uenig i at publiseringsfrekvensen for KPlene (kvartalsvis) skal danne utgangspunktet for vurderingen av ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Valget av en slik tidsperiode fremstår som tilfeldig og er egnet til å skjule overtredelser og de betydelige negative

konsekvensene kvalitetsdiskriminering får for konkurransen. Det viser manglende forståelse for hvor kritisk kobberaksesslinjene fortsatt er for mange kunder. Sluttkundene krever et minimum av kvalitet på feilretting og leveransetid til enhver tid. Innfrir vi ikke dette, sier kunden opp med mindre vi er i stand til å erstatte tjenesten med et bedre alternativ. Det er ingenting i vedtaket eller NGA-anbefalingen fra 2013 som tilsier at publiseringsfrekvensen skal være styrende for håndhevelsen av ikke-diskrimineringskravet. GC kan ikke se at Marked 3a-vedtaket eller ekomloven tillater kortvarige, midlertidig eller forbigående overtredelser. GlobalConnect mener at månedsbasistallene er det absolutt største relevante tidsgrunnlaget å vurdere eventuelle overtredelser opp mot.

GlobalConnect støtter Nkoms konklusjon om at Telenor i en lang periode ikke har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen pålagt i Marked 3a-vedtaket hva gjelder leveransepresisjon.

GlobalConnect er uenig med Nkom i at Telenor har etterlevd kravet om ikke-diskriminering med hensyn til feilretting i 2019 og 2020. Nkom må se feilrettingspresisjon og Telenors nedleggelse knyttet til kostnadsgrenser for feilretting i sammenheng. Som Nkom i en lengre periode har fått dokumentert så er det en systematisk økning i antall nedleggelse når feilrettings KPIen går opp og vice versa. Tallene knyttet til feilrettingspresisjonen som Nkom legger til grunn må justeres med tallene for bevisst nedlagte linjer som har vært benyttet som aktivt virkemiddel fra Telenor for å urettmessig overta sluttkunder i situasjoner med feil på nettet.

GlobalConnect mener at de overordnede KPI-tallene for Operatøraksess dokumenterer at Telenor i alle fall diskriminerte konkurrentene i mars, juni, juli, august september og oktober 2019 samt februar, april og november 2020. Tidvis var avvikene betydelige. Dette er mer enn tilstrekkelig til å konstatere at forbudet er brutt.

GlobalConnect mener videre at Nkom må vurdere ikke-diskrimineringsforpliktelsen for bedrift- og privatsegmentet separat, i stedet for å se på hele markedet samlet. Feilrettingspresisjon er langt viktigere for bedriftskunder og offentlige virksomheter enn privatkunder. Telenor har hatt større insentiv til å sikre kvaliteten på egne tjenester i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet som følge av at kundemassen stiller krav til SLA. Nkoms informasjonspålegg i 2020 avdekket at kvalitetsforskjellene var betydelig større og varte lengre i bedriftssegmentet i 2019.

KPIene for bedriftsmarkedet som Nkom påla Telenor å utlevere, dokumenterer en til dels vesentlig forskjellsbehandlingen mellom den dominerende aktørens virksomhet og Wholesale Business DSL og Wholesale Business OA.

### **5.1.3. GlobalConnects merknader til Telenors kommentarer til varselet**

GlobalConnect er uenig med Telenor i at diskrimineringsforbudet ikke stiller krav til resultat (faktisk likebehandling), men kun til innsats. GlobalConnect påpeker at som på alle andre rettsområder stiller også ikke-diskrimineringsforpliktelsen i ekomloven og Marked 3a-vedtaket et



objektivt krav om reell likebehandling i resultat. Det er utelukkende den dominerende aktøren som har kontroll over hvordan tjenestene utformes, tilbys, organiseres og leveres. Dermed er det også den dominerende aktørens ansvar å sikre at dette gir eksterne konkurrenter likeverdig tjeneste, både med tanke på pris og kvalitet.

GlobalConnect er videre uenig med Telenor i at KPlene for Telenor og tilgangskjøpere ikke er sammenlignbare. GlobalConnect viser til at Marked 3a-vedtaket fastsetter objektive KPler og at formålet med KPlene er å sikre at "eksterne grossisttilbud og den Telenor-interne bruken er sammenlignbare" samt å etterprøve kravet til ikke-diskriminering. KPlene fremstår som ganske meningsløse dersom den dominerende aktøren uansett kan fri seg fra ansvar ved å måles på alternative, og "mer passende" nøkkelindikatorer så fort overtredelsen er et faktum. Det ville også innebære et regulatorisk regime hvor grossistkundene ikke kan legge til grunn og stole på de målekriterier for likebehandling som regulatoren har fastsatt.

GlobalConnect mener at avvikene ikke skyldes bruk av entreprenør og andre variabler som uansett er Telenors ansvar, og som kun er et resultat av hvordan de selv har valgt å organisere seg, – men helt enkelt at tilgangskjøperne har blitt systematisk forskjellsbehandlet over lang tid.

Telenor hevder tilsynelatende at det er forskjell på WS leveranser til konserninterne kunder og grossistkunder, samt OA. GlobalConnect kan ikke se at det skal være noen grunn til at provisjonering av WS skal være mer automatisert for Telenors interne kunder enn for deres grossistkunder. Det er i så fall en forskjellsbehandling som innebærer at de benytter ferdig oppsatte krysskoblinger til interne kunder mens de sender ut entreprenør for oppkobling av grossistkunder. Ingen entreprenør må sendes ut for levering av WS, med mindre det skal monteres ny CPE hos bedriftskunde. For privatkunder sendes modem i posten.

GlobalConnect er for så vidt enig med Telenor i at Nkom ikke har "hensyntatt at de markedsmessige forutsetningene har endret seg i perioden." Men de markedsmessige forutsetningene tilsier at overtredelsen er langt mer omfattende og alvorlig enn det Nkom legger til grunn i varslet, ikke mindre. GlobalConnect har redegjort for dette i kommentarer til varselet og viser til det som fremgår der.

#### **5.1.4. Nkoms vurdering av GlobalConnects kommentarer**

GlobalConnect hevder at KPlene viser at Telenor i over 1,5 år aktivt og bevisst har redusert kvaliteten i kobbernett for å presse kundene over på selskapets egne fiber- og mobilbaserte tjenester, samt fremskynde nedleggelsen av kobbernett. Nkom vil i det følgende vurdere om Telenor har etterlevet pålagte krav i Marked 3a-vedtaket. Det er ikke avgjørende for denne vurderingen om en overtredelse har vært aktiv og bevisst. Det kan imidlertid være relevant i vurderingen av størrelsen på et eventuelt overtredelsesgebyr.



Nkom er enig med GlobalConnect i at kostnadsgrenser for feilretting som er lavere enn kravene reguleringen stiller vil kunne føre til at Telenor legger ned deler av kobbernettet raskere enn reguleringen åpner for og således urettmessig fremskynder nedleggelsen av kobbernettet. Det er derfor sentralt at kostnadsgrensene både er på et riktig nivå og beregnes på riktig måte. Praktiseringen av kostnadsgrenser ved feilretting blir behandlet i en egen prosess. Nkom viser her til varsel om pålegg om retting av 11. september 2020 vedrørende Telenors feilrettingspolicy, påfølgende møter med aktørene, samt at rammen for kostnader til feilretting av en enkelt aksesslinje eller delaksesslinje der tilgangskjøper har kunder er satt opp til kroner 50 000 fra 4. januar 2021. Ifølge Telenors beregninger vil dette føre til at over 99 % av alle feil, som rammer tilgangskjøpere av Operatøraksess sine kunder, vil bli rettet. Nkom viser videre til at varselet gjaldt pålegg om retting. Nkom kan på den bakgrunn ikke se at det her er behov for å vurdere om praktiseringen og nivået på kostnadsgrensene for feilretting var i strid med reguleringens krav.

Når det gjelder GlobalConnect kommentar om at den lave leveranse- og feilrettingspresisjonen innebærer brudd på tilgangsforpliktelsen i Marked 3a-vedtaket, viser Nkom til vurderingene i kapittel 6.3.2. Vi har ikke funnet grunnlag for å endre konklusjonene i varselet på dette punktet.

Nkom kan ikke se at det er grunnlag for GlobalConnects oppfatning om at de månedlige KPIene er det absolutt største relevante tidsgrunnlaget å vurdere eventuelle overtredelser opp mot. Nkom viser til varselet hvor vi oppgir at Marked 3a-vedtaket ikke angir noen eksplisitt tidsperiode for vurderingen av om avvikende KPIer innebærer brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen, men overlater det til en konkret helhetsvurdering ved den enkelte rapportering. Lengden og størrelsen på avvik, samt i hvilken grad Telenor eventuelt kan dokumentere at avvik skyldes hendelser utenfor selskapets kontroll, vil etter Nkoms vurdering være vesentlige faktorer i vurderingen av om det har forekommet brudd på kravet til ikke-diskriminering. Det ligger innenfor disse rammene at Nkom også kan gjøre vurderinger av KPIene opp imot reguleringens krav innenfor perioder som er kortere enn 3 måneder. For ordens skyld understreker Nkom at vi fastholder vurderingene som er gjort i varselet på dette punktet.

GlobalConnect mener at KPIene for feilrettingspresisjon for Operatøraksess dokumenterer at Telenor i deler av 2019 og 2020 har brutt ikke-diskrimineringsforpliktelsen. GlobalConnect mener videre at Nkom må vurdere ikke-diskrimineringsforpliktelsen for bedrift- og privatsegmentet separat, i stedet for å se på hele markedet samlet. GlobalConnect viser til at Nkoms informasjonspålegg i 2020 avdekket at kvalitetsforskjellene var betydelig større og varte lengre i bedriftssegmentet i 2019. Nkom viser her til vurderingene i kapittel 6.2.3. Vi har ikke funnet grunnlag for å endre konklusjonene i varselet på dette punktet.

GlobalConnect påpeker i merknadene til Telenors kommentarer til varselet at som på alle andre rettsområder stiller også ikke-diskrimineringsforpliktelsen i ekomloven og Marked 3a-vedtaket et

objektivt krav om reell likebehandling i resultat. Nkom er enig i GlobalConnects forståelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Vi viser her til våre vurderinger i kapittel 5.2.3 og 6.2.2.

Nkom er videre enig med GlobalConnect i at KPlene for leveransepresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess og Telenors egen sluttbrukervirksomhet er sammenlignbare. Vi viser her til våre vurderinger i kapittel 5.2.3 og 6.2.2.

Etter GlobalConnects syn er det ikke noen grunn til at provisjonering av Wholesale skal være mer automatisert for Telenors interne kunder enn for deres grossistkunder. Det er i så fall en forskjellsbehandling som innebærer at de benytter ferdig oppsatte krysskoblinger til interne kunder mens de sender ut entreprenør for oppkobling av grossistkunder. Etter Nkoms vurdering er det ikke behov for å vurdere denne påstanden nærmere her, gitt vurderingene og konklusjonene nedenfor.

## 5.2. Telenor

### 5.2.1. Informasjon fra Telenor

Telenor opplyser i brev av 20. november og 13. desember 2019 om to hendelser som har forårsaket den negative utviklingen for leveranse- og feilrettingspresisjon i 2019. En av Telenors entreprenører har i perioden mai til august hatt store utfordringer med sine systemer, primært grunnet problemer med innføring av et nytt system.

[Redacted text block]

Telenor opplyser at entreprenøren nå har fått ordnet opp i sine systemer.

Telenor opplyser videre om at selskapet i samme periode har hatt beredskapsteam i flere fylker på grunn av uvær/lyn/torden. Bemanningen internt i Telenor og hos Telenors entreprenører er dimensjonert for å håndtere feil og leveranser ut i fra en normalsituasjon. Entreprenørene har ikke kapasitet til å rette alle feilene innenfor SLA når det blir mange feil på grunn av lyn og torden. Det er ikke antallet hendelser av uvær/lyn/torden som styrer hvordan dette påvirker telenettet, men måten den enkelte hendelse treffer og dermed påvirker telenettet. Dette er ikke mulig å forutsi. Entreprenørene har fokus på feilretting i områdene der beredskapsteam har vært etablert, noe som påvirker leveranser i disse områdene og feilretting i andre områder negativt.

Telenor opplyser videre om at avhengig av hvor mange leveranser som er utsatt, samt hvor lenge det har vært beredskapsteam eller systemproblemer, kan det ta opptil flere måneder før

alt er tilbake til normalt. Dette gjelder for utsatte leveranser og feilrettinger som ikke er blitt prioritert. Telenor oppgir å ha hatt tett dialog med tilgangskjøperne om situasjonen. Selskapet viser til at de fortløpende har informert tilgangskjøpere på telenorwholesale.no om konsekvensene av slike hendelser for leveranse og feilretting. Telenor har videre sendt skriftlig informasjon til NextGenTel og GlobalConnect om systemproblemene til entreprenøren. Det har også vært gjennomført service- og managementmøter med drift og leveranse som tema.

Telenor opplyser videre om at det ikke skal forekomme forskjellsbehandling mellom Telenor og tilgangskjøpere hva gjelder leveranse og feilretting. Entreprenørene behandler enhver ordre likt, uavhengig om det er Telenor eller tilgangskjøper som bestiller. Telenor og tilgangskjøper benytter samme system og ordrene prioriteres etter tidspunktet for når de kommer inn. Når det er etablert beredskapsteam grunnet uvær/lyn/torden, følger Telenor spesielt opp entreprenørene med hensyn til fremdrift og prioritering. Reglene for likebehandling gjelder også i disse tilfellene. Bedriftskunder prioriteres, men uavhengig av hvem som har bestilt. Andre kunder behandles fortløpende ved kapasitet etter normale regler og uavhengig av hvem som har bestilt. De to nevnte hendelsene som har forårsaket den negative utviklingen for leveranse- og feilrettingspresisjonen, vil kunne treffe alle aktører likt. Imidlertid kan virkningen av hendelsene påvirke Telenor og tilgangskjøperes leveranse- og feilrettingspresisjonen ulikt fordi aktørene har aksesser i ulike deler av landet og har ulik kundesammensetning. Telenor påpeker at avvikene mellom Telenor og tilgangskjøpere varierer fra måned til måned, samt at det i flere av månedene er avvik i tilgangskjøpers favør.

Etter Telenors syn foreligger det ikke grunnlag for at det foreligger brudd på forpliktelsene i Marked 3a og 3b slik GlobalConnect anfører.

### **5.2.2. Telenors kommentarer til varselet**

Etter Telenors syn innebærer ikke-diskrimineringsforpliktelsen at Telenor skal tilby grossistprodukter på samme vilkår og med funksjonalitet som til egen virksomhet. I dette ligger det blant annet at Telenor i sine systemer, avtaler med leverandører og rutiner ikke kan favorisere egen virksomhet i forhold til eksterne kjøpere av tilgang. Dersom Telenor implementerer overnevnte og etterlever dette etter beste evne, foreligger det ikke brudd på forpliktelsen til ikke-diskriminering dersom det likevel skulle vise seg at det foreligger avvik i praksis.

Telenor påpeker at avvikene Nkom viser til mellom Telenors egen virksomhet og tilgangskjøperne ikke er et resultat av en ulikebehandling fra Telenors side. Telenors entreprenører er forpliktet til å behandle enhver ordre likt, uavhengig om det er Telenor eller tilgangskjøper som bestiller. Telenor og tilgangskjøper benytter samme system hvor ordrene prioriteres etter tidspunktet for når de kommer inn. Det kan imidlertid likevel forekomme avvik mellom Telenor og tilgangskjøperne hva gjelder leveransepresisjon, leveranse kvalitet og

feilretting fra måned til måned, men dette er heller utslag av andre forhold som Telenors ikke råder over.

Etter Telenors syn er det ikke grunnlag for basert på rapporteringen av KPI å foreta en direkte sammenligning av leveringspresisjonen for tre ulike produkter (OA, Telenor og Wholesale DSL). En slik direkte sammenligning vil ikke være representativ for en direkte vurdering av ikke-diskriminering. Dette har Telenor også påpekt overfor Nkom ved flere ulike anledninger tidligere. Årsaken til dette er at produktene er ulike og dermed også ulike hva gjelder hvilke prosesser som er relevante. Det er slik at ■■■% av alle OA leveranser leveres med entreprenør, mens kun ■■■% av Telenors og ■■■% av Wholesale DSL leveranser leveres med entreprenør. Den resterende prosentandel hos Telenor og Wholesale DSL leveres uten entreprenør. Dette innebærer at tjenesten leveres og kobles opp elektronisk via datasystemer. Dette betyr at dersom det oppstår situasjoner hos entreprenør, slik som dataproblemer, uvær og bruk av beredskapsteam, mannskapsmangel eller lignende, vil dette slå særlig negativt ut for leveransepresisjonen for OA. Dette er imidlertid noe helt annet enn at det har forekommet diskriminering mellom Telenors egen virksomhet og eksterne kjøpere av OA. I tillegg kommer at Telenors andel av entreprenørdordre er sterkt synkende.

For å kunne konkludere på om Telenor har diskriminert eksterne kunder som kjøper OA hva gjelder leveringspresisjon, må Nkom benytte et datagrunnlag som omfatter sammenlignbare tilfeller. Telenor har inkludert en figur som viser leveransepresisjon for leveranser hvor entreprenør benyttes. Figuren viser at det er liten forskjell i leveransepresisjon mellom OA, Wholesale DSL og Telenor.

### 5.2.3. Nkoms vurdering av Telenors kommentarer til varselet

Nkom er ikke enig i Telenors forståelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen, herunder at rapporterte KPIer for leveransepresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess ikke er sammenlignbare på grunn av at leveransene beror på ulike prosesser.

Et krav om ikke-diskriminerende tilgang innebærer et krav om at tilgangen skal gi like muligheter, men kan innrettes på ulike måter. Det kan grovt sett skilles mellom to innretninger på en plikt til ikke-diskriminering, såkalt «Equivalence of input» (EoI) og "Equivalence of output" (EoO). EoI innebærer kortfattet at tilgangsproduktene som den regulerte tilbyderer tilbyr til eksterne grossistkunder skal være eksakt de samme som den tilbyr sin egen sluttbrukervirksomhet, og at støttesystemer for bestilling, operasjonell støtte etc. er like for eksterne og interne leveranser. EoO innebærer på sin side at grossisttilbudet til eksterne tilgangskjøpere skal være sammenlignbart med leveransen til den regulerte tilbyderens egen sluttbrukervirksomhet, blant annet med hensyn til pris, selv om ulike systemer og prosesser benyttes.



Det fremgår av Marked 3a-vedtaket at Telenors plikt til ikke å diskriminere skal være basert på «Equivalence of Output» (EoO). Reguleringen tillater dermed at Telenors grossistvirksomhet kan benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til eksterne tilgangskjøpere. Reguleringen stiller imidlertid krav om at systemene og prosessene som brukes skal ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse. Dersom Telenor benytter ulike prosesser for leveranse overfor eksterne tilgangskjøpere og sin egen sluttbrukervirksomhet må Telenor i henhold til Marked 3a-vedtaket sikre at de ulike prosessene har samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse. Det forhold at prosessen er forskjellig for eksterne tilgangskjøpere og Telenors sluttbrukervirksomhet innebærer dermed ikke at KPlene for leveransepresisjonen for de ulike tilgangsformene ikke er sammenlignbare.

Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at KPlene Telenor har rapportert for leveransepresisjon er egnet for å vurdere om Telenor har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen pålagt i Marked 3a.

Nkom kan for øvrig ikke se at det er grunnlag for Telenors påstand om at Telenor ved flere ulike anledninger har påpekt overfor Nkom at KPlene for leveransepresisjon ikke er sammenlignbare. Vi ba Telenor redegjøre for denne påstanden i epost av 2. februar 2021. I Telenors svar av 8. februar 2021 påpeker Telenor at dette blant annet ble diskutert i to møter med Nkom i 2015 og 2016. Videre har Telenor i foreliggende sak hele veien påpekt at det ikke har forekommet diskriminering og at ulikheter i tallene har andre årsaker enn forhold innenfor Telenors kontroll. Telenor har også påpekt dette i den pågående revisjonsprosessen, som nettopp har fokus på detaljene i rutine og prosessene knyttet til leveranse og feilretting for de ulike produktene Telenor leverer i grossistgrensesnittet. Etter Nkoms vurdering gir ikke svaret dekning for påstanden. Alle epostene fra Telenor til Nkom vedlagt kvartalsrapport for KPler har imidlertid inneholdt følgende tekst:

*«Telenor anser at statistikken for x kvartal 2019/2020 (både den vedlagte kvartalsrapporten og de offentliggjorte månedsrapportene fra x - x) dokumenterer at kravet til ikke diskriminering for leveranse, feilretting og systemtilgang for kobber -og fiberproduktene regulert i marked 3a og b er overholdt.»*

Teksten gir uttrykk for at Telenor på tidspunktet for rapportering av KPlene synes å mene at de er egnet for å vurdere om kravet til ikke-diskriminering er overholdt og dermed at de er sammenlignbare. Nkom viser for øvrig til at Telenor ikke har uttrykt hvilken virkning selskapet mener at deres påstand eventuelt burde ha hatt.

## 6. Nkoms vurderinger

### 6.1. SLAer og tilhørende KPIer

Telenor er i Marked 3a-vedtaket pålagt å utarbeide SLAer for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten knyttet til følgende nøkkelaktiviteter:

- Systemtilgang
- Leveranser
- Feilhåndtering og feilrettingstider
- Migrering mellom ulike tilgangsprodukter

Telenor er videre pålagt å innta konkrete SLA-mål for disse nøkkelaktivitetene i selskapets standardavtaler. SLA-målene skal fastsettes med utgangspunkt i tilsvarende kvalitetsmål som gjelder for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Telenor er også pålagt å utarbeide og offentliggjøre KPIer for de samme nøkkelaktivitetene. KPIene skal være utformet slik at det er mulig å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet. Det fremgår av markedsvedtaket at dette kravet er stilt blant annet for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere i det tilhørende sluttbrukermarkedet.

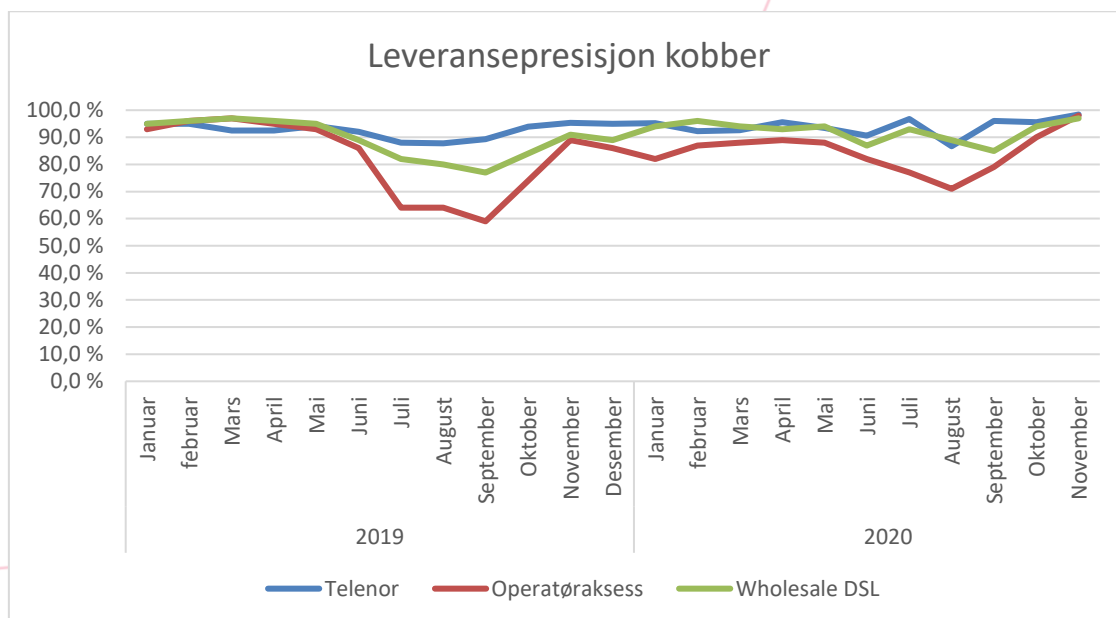
#### 6.1.1. Leveransepresisjon

Nkom har i Marked 3a-vedtaket oppgitt hvilke elementer SLAene for de ulike nøkkelaktivitetene som et minimum skal inneholde. SLAene for leveranse skal som et minimum angi mål for maksimal leveringstid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel leveranse av grossistprodukt x skal skje innen y arbeidsdager) og mål om levering til avtalt tidspunkt.

Gjeldende kvalitetsmål for Operatøraksess fremgår av bilag 3 til Telenors standardavtale. Det fremgår her at 97 % av aksesslinjer og/eller delaksesslinjer per kalendermåned skal være levert på avtalt dato mellom partene, samt at alle aksesslinjer og/eller delaksesslinjer skal være levert innen 20 virkedager fra Telenor har mottatt korrekt bestilling.

Telenor offentliggjør månedlige KPIer for leveranse på [www.telenorwholesale.no](http://www.telenorwholesale.no). De månedlige KPIene for leveransepresisjonen viser andelen leveranser levert på avtalt dato for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og for tilgangskjøpere. Figuren under er laget på basis av

offentliggjorte KPIer<sup>2</sup> og viser leveransepresisjonen for henholdsvis Telenor DSL, Operatøraksess og Wholesale DSL i perioden fra januar 2019 til og med november 2020.



Figur 1: Leveransepresisjon kobber (Kilde: Nkom har laget figuren basert på offentliggjorte KPIer på [www.telenorwholesale.no](http://www.telenorwholesale.no))

Det fremgår av figuren at leveransepresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess og Telenors interne sluttbrukervirksomhet fra januar til og med juni 2019 var på omkring samme nivå. I perioden juli til og med oktober 2019 var leveransepresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess imidlertid betydelig lavere enn for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Gjennomsnittlig månedlig differanse var i denne perioden på 25 prosentpoeng. I perioden fra november 2019 til og med november 2020 var gjennomsnittlig leveransepresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess på 85 %. Til sammenligning var gjennomsnittlig leveransepresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet i denne perioden på 94 %, hvilket gir en gjennomsnittlig månedlig differanse på 9 prosentpoeng. I denne perioden var differansen størst i perioden juli til og med september 2020. Gjennomsnittlig månedlig differanse var da på 17 prosentpoeng. Telenors interne sluttbrukervirksomhet har i samtlige måneder fra juni 2019 til og med november 2020 oppnådd en høyere leveransepresisjon enn tilgangskjøpere av Operatøraksess. Gjennomsnittlig månedlig differanse var i denne perioden på 12 prosentpoeng. Dersom en ser på hele perioden fra 2019 til og med november 2020, var Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess sin gjennomsnittlige leveransepresisjon henholdsvis 93 og 84 %, noe som gir et gjennomsnittlig avvik på 9 prosentpoeng.

<sup>2</sup> Det fremgår av kapittel 6.2.1 at Telenor er pålagt å offentliggjøre kvartalsvise KPIer. Telenor har i tillegg offentliggjort månedlige KPIer på sin hjemmeside for grossistvirksomheten i samsvar med blant annet den tidligere reguleringen fra 2014.



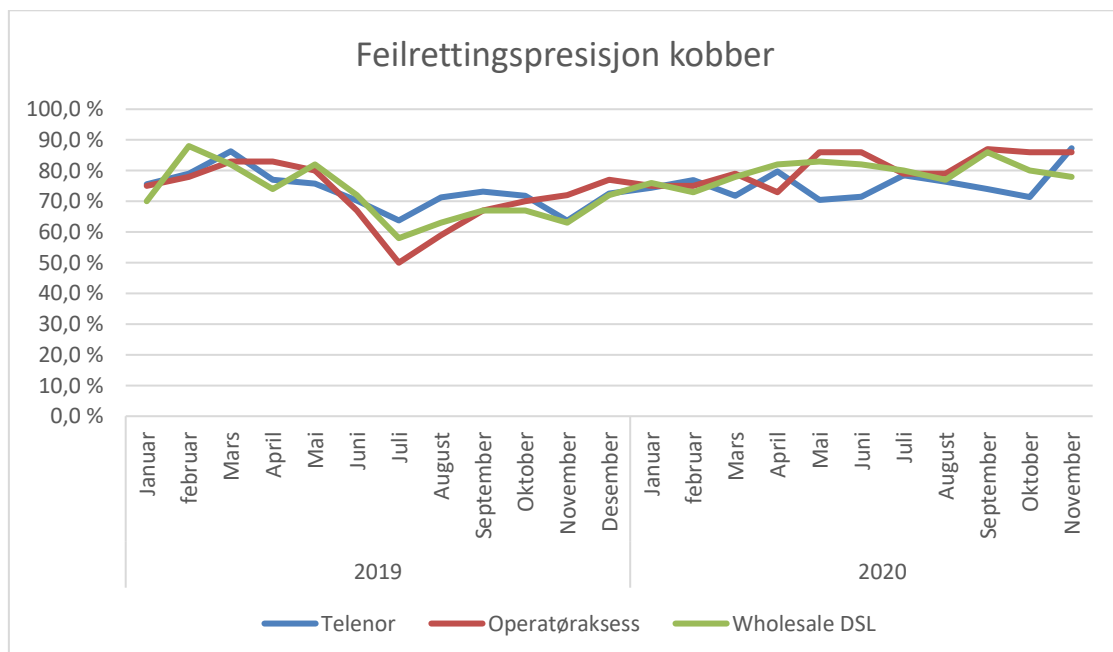
Det fremgår videre av figuren at oppnådd leveransepresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess, kun i 2 av 23 måneder har vært lik eller høyere enn kvalitetsmålet for leveransepresisjon på 97 %. Differansen mellom oppnådd presisjon og kvalitetsmålet på 97 % har i deler av perioden vært betydelig.

### 6.1.2. Feilrettingspresisjon

Det fremgår av Marked 3a-vedtaket at SLAene for feilretting som et minimum skal angi mål for maksimal feilrettingstid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel feilretting knyttet til grossistprodukt x skal skje innen y timer eller arbeidsdager).

Det fremgår av bilag 3 til Telenors standardavtale om Operatøraksess, at 90 % av innmeldte feil skal være rettet innen kl. 20 samme eller neste virkedag og 100 % innen fem virkedager.

Telenor offentliggjør månedlige KPIer for feilretting på [www.telenorwholesale.no](http://www.telenorwholesale.no). De månedlige KPIene for feilrettingspresisjonen viser andelen feil som ble rettet innen kl. 20 samme dag eller på samme klokkeslett neste virkedag, for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og for tilgangskjøpere. Figuren under er laget på basis av offentliggjorte KPIer og viser feilrettingspresisjonen for henholdsvis Telenor DSL, Operatøraksess og Wholesale DSL i perioden fra januar 2019 til og med november 2020.



Figur 2: Feilrettingspresisjon kobber (Kilde: Nkom har laget figuren basert på offentliggjorte KPIer på [www.telenorwholesale.no](http://www.telenorwholesale.no))

Det fremgår av figuren at feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess og Telenors interne sluttbrukervirksomhet fra januar til og med mai 2019 i hovedsak var på omkring samme nivå. I månedene juni og juli 2019 falt feilrettingspresisjonen betydelig og var på et lavt

nivå frem til utgangen av oktober 2019. I denne perioden var gjennomsnittlig månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet 7 prosentpoeng høyere enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess. I perioden fra november 2019 til og med november 2020 var derimot gjennomsnittlig månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet 5 prosentpoeng lavere enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess. Dersom en ser på 2019 og 2020 samlet, var Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess sin gjennomsnittlige feilrettingspresisjon på henholdsvis 74 % og 76 %, slik at det for perioden som helhet skiller 2 prosentpoeng.

Det fremgår videre av figuren at oppnådd feilrettingspresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess, har vært lavere enn kvalitetsmålet for feilrettingspresisjon på 90 % i samtlige måneder siden starten av 2019. Differansen mellom oppnådd presisjon og kvalitetsmålet har i store deler av perioden vært betydelig.

### **6.1.3. Tilleggsrapportering av KPIer**

For å kunne gjøre en sammenligning av KPIene for Telenor og kjøpere av grossisttilgang i privat- og bedriftssegmentet separat, ba Nkom i brev av 27. februar 2020 Telenor oversende en tilleggsrapportering som viser kjøpere av Wholesale DSL og Operatøraksess sine KPIer for leveranse- og feilrettingspresisjon for 2019 fordelt på privat- og bedriftssegmentet. Nkom mottok tilleggsrapporteringen 5. mars 2020.

Tilleggsrapporteringen viste at månedlig gjennomsnittlig leveransepresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess var 1 prosentpoeng høyere i bedriftssegmentet enn i privatsegmentet. Differansen mellom oppnådd leveransepresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess var 3 prosentpoeng i Telenors favør i bedriftssegmentet og 5 prosentpoeng i Telenors favør i privatsegmentet.

Månedlig gjennomsnittlig feilrettingspresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess var 1 prosentpoeng høyere i bedriftssegmentet enn i privatsegmentet. Differansen mellom oppnådd feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess var 4 prosentpoeng i Telenor favør i bedriftssegmentet og 4 prosentpoeng i tilgangskjøpere av Operatøraksess sin favør i privatsegmentet.

## **6.2. Vurdering av om Telenor har brutt kravet til ikke-diskriminering i Marked 3a-vedtaket**

### **6.2.1. Ramme for vurderingen**

Det fremgår av Marked 3a-vedtaket at kravet om ikke-diskriminering skal gjelde mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Plikten skal være basert på «Equivalence of Output» (EoO). I vedtaket fremholder Nkom at det har vært sentralt å oppnå at

summen av forpliktelsene i EoO-regimet er egnet til å sikre like konkurransevilkår og ikke-diskriminering.

Kapittel 7.4.4 i Marked 3a-vedtaket gir en nærmere beskrivelse av ikke-diskriminering basert på EoO. Det følger av avsnitt 701 at utarbeidelse og offentliggjøring av KPIer er et viktig virkemiddel for å avdekke eventuell diskriminerende adferd.

*«701. I tillegg anser Nkom utarbeidelse og offentliggjøring av KPIer relatert til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden som et viktig virkemiddel for å avdekke potensiell diskriminerende adferd. KPIer har som formål å måle ulike parametere som på forhånd er fastlagt i en SLA mellom den regulerte tilbyderen og tilgangskjøpere. Nkom mener derfor at det også er nødvendig for et effektivt EoO-regime å pålegge Telenor SLA-krav som kan danne basis for vurderinger og oppfølging av publiserte KPIer. I tillegg mener Nkom det er nødvendig at SLAer inkluderer tilhørende SLGer ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå for å sikre ikke-diskriminering basert på EoO i Marked 3a.»*

Kapittel 7.4.5 i vedtaket gir en nærmere beskrivelse av innholdet i ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Det følger av avsnitt 708 at Telenor skal tilby grossistprodukter til eksterne tilgangskjøpere til slike priser og vilkår, og med samme funksjonalitet, som gjelder for Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

*«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.»*

Det følger videre av avsnitt 714 at systemene og prosessene som brukes av eksterne tilgangskjøpere, skal ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes av Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

*«714. Innenfor et EoO-regime er det ikke avgjørende for forpliktelsen om ikke-diskriminering hvordan Telenor definerer, strukturerer og organiserer forholdet mellom egen sluttbruker- og grossistvirksomhet, herunder hvilke systemer og prosesser som brukes mellom sluttbruker- og grossistvirksomheten. Systemene og prosessene som brukes av eksterne tilgangskjøpere, skal imidlertid ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes av Telenors interne sluttbrukervirksomhet.»*

Det fremgår videre av Marked 3a-vedtaket at Telenor skal offentliggjøre KPIer som er utformet slik at det er mulig å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet. Nkom har i vedtaket fremholdt dette som viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere. I de tilfeller Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke benytter de samme produktene, systemene og/eller prosessene som de eksterne tilgangskjøperne, skal Telenor etter vedtaket synliggjøre forskjeller i beregningsgrunnlaget/-metoden som en del av offentliggjøringen av KPIer.

Marked 3a-vedtaket pålegger Telenor å offentliggjøre kvartalsvise KPIer innen 15 dager fra et kvartal er avsluttet, samt oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forholdet mellom de offentliggjorte KPIene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten. Det fremgår av vedtaket at Nkom basert på tidligere erfaring med månedlig offentliggjøring av KPIer, mente det var hensiktsmessig å endre publiseringsfrekvensen til kvartalsvis offentliggjøring av KPIer. Nkoms vurdering var at en slik frekvens ville gjøre plikten mindre byrdefull for Telenor og samtidig være tilstrekkelig til å ivareta formålet. Telenor har i tillegg offentliggjort månedlige KPIer på sin hjemmeside for grossistvirksomheten i samsvar med blant annet den tidligere reguleringen fra 2014.

Vedtaket angir ikke noen eksplisitt tidsperiode for vurderingen av om avvikende KPIer innebærer brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen, men overlater det til en konkret helhetsvurdering ved den enkelte rapportering. På bakgrunn av at Telenor er pålagt å rapportere KPIer per kvartal, vil en slik periode danne et utgangspunkt for vurderingen. At vedtaket pålegger Telenor å rapportere per kvartal innebærer imidlertid ikke at det ikke kan være relevant å vurdere KPIene innenfor et kortere tidsrom. Samtidig anser Nkom at dersom KPIene viser at Telenors egen virksomhet har oppnådd høyere kvalitets-/servicenivå enn eksterne tilbydere over en lengre periode, vil det normalt være en sterkere indikasjon på at det har forekommet brudd på kravet til ikke-diskriminering enn dersom avviket kun gjelder en kortere periode. I tillegg til lengden på avviket er det nødvendig å vurdere størrelsen på avviket. Desto større avvik i oppnådd kvalitetsnivå, desto klarere vil avviket indikere at ikke-diskrimineringskravet er brutt. Det vil videre være formålstjenlig å se lengden og størrelsen på avviket i sammenheng. Det er også relevant å ta i betraktning om og i hvilken grad Telenor eventuelt kan dokumentere at avvik skyldes hendelser utenfor selskapets kontroll.

Nkom vil i det videre, med utgangspunkt i offentlige KPIer, samt tilleggsinformasjon fra GlobalConnect og Telenor, gjøre separate vurderinger av om Telenor har brutt kravet til ikke-diskriminering for henholdsvis leveransepresisjon og feilrettingspresisjon.

### 6.2.2. Leveransepresisjon

Det fremgår av kapittel 6.1.1 at Telenors sluttbrukervirksomhet i samtlige måneder fra juni 2019 til og med november 2020 oppnådde en høyere leveransepresisjon enn tilgangskjøpere av Operatøraksess. Den gjennomsnittlige månedlige differansen var i denne perioden på 12 prosentpoeng. I periodene fra juli til og med oktober 2019 og fra juli til og med september 2020 var gjennomsnittlig månedlig leveransepresisjonen for tilgangskjøpere henholdsvis 25 og 17 prosentpoeng lavere enn for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Dersom en ser på 2019 og 2020 samlet, var Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess sin gjennomsnittlige leveransepresisjon henholdsvis 93 og 84 %.

Telenor opplyser i brev av 20. november og 13. desember 2019 at enhver ordre om leveranse behandles likt og prioriteres etter tidspunkt for når de kommer. Telenor opplyser videre at hendelser i nettet imidlertid kan påvirke leveransepresisjonen for Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess ulikt, fordi selskapene faktisk har aksesser i ulike deler av landet og har ulik kundesammensetning. Den lave leveransepresisjonen i perioden juli til og med oktober 2019 skyldes ifølge Telenor at en av Telenors entreprenører hadde systemproblemer, samt mye uvær/lyn/torden.

Basert på informasjon i vedlegg 3, 4 og 5 til brev av 13. desember 2019 beregnet Nkom hvor stor andel av leveransene til henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess, som har funnet sted i de fylkene hvor Telenor benytter entreprenøren som har hatt systemproblemer i perioden juni til og med november 2019. Andelen leveranser i disse fylkene var på henholdsvis 27 % og 35 % for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere, hvilket gir en differanse på 8 prosentpoeng. På bakgrunn av dette, la Nkom i varselet til grunn at kun deler av differansen i leveransepresisjon mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess i perioden juli til oktober 2019 kan knyttes til systemproblemer.

Basert på informasjonen i vedlegg 3 beregnet Nkom også hvor stor andel av leveransene til henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess som har funnet sted i fylker hvor det på daværende tidspunkt var etablert beredskapsteam. Andelen leveranser i fylker med beredskapsteam i perioden juni til og med september for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess var på henholdsvis 39 % og 37 %. Andelen leveranser i de fylkene som var hardt rammet av uvær/lyn/torden var således høyere for Telenors egen sluttbrukervirksomhet enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess. Nkom konkluderte på bakgrunn av dette i varselet med at dataene ikke gav tilstrekkelig holdepunkt for å legge til grunn at uvær/lyn/torden i perioden har rammet tilgangskjøpere langt hardere enn Telenors egen sluttbrukervirksomhet og dermed kan ha ført til lavere leveransepresisjon for disse enn for Telenors egen virksomhet.



I kommentarer til varselet oppgir Telenor at avviket i KPlene for leveransepresisjon mellom egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess skyldes at produktene er ulike og dermed også ulike hva gjelder hvilke prosesser som er relevante. Telenor peker der på at de offentlige KPlene viser leveransepresisjonen samlet for leveranser der entreprenør benyttes og leveranser der entreprenør ikke benyttes. Telenor opplyser videre om at andelen leveranser hvor entreprenør benyttes er █████% for tilgangskjøpere av Operatøraksess, mens den kun er █████% for Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Den resterende andelen leveres og kobles opp elektronisk via datasystemer. Telenor fremholder at egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess således i stor grad beror på ulike prosesser. Telenor mener på bakgrunn av dette at KPlene for leveransepresisjon ikke kan sammenlignes, og at en vurdering av ikke-diskrimineringsforpliktelsen ikke kan baseres på KPlene. Telenor uttrykker videre at Nkom i vurderingen av ikke-diskrimineringsforpliktelsen må sammenligne sammenlignbare tilfeller. Telenor har i kommentarene til varselet inkludert en figur som kun viser leveransepresisjonen for leveranser med entreprenør i 2019 og 2020. Figuren viser at det er beskjeden forskjell i leveransepresisjon mellom tilgangskjøpere av Operatøraksess, tilgangskjøpere av Wholesale DSL og Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Forklaringen Telenor gir i kommentarer til varselet på forskjellen i leveransepresisjon mellom selskapets egen virksomhet og eksterne tilgangskjøpere avviker etter Nkoms vurdering fra den Telenor ga i brev av 20. november og 13 desember 2019. Gitt de nye opplysningene om at leveransene til Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess beror på ulike prosesser og derfor i stor grad har ulikt behov for entreprenør, fremstår sammenligningen av andelen leveranser i områder hvor entreprenøren med systemproblemer benyttes og områder som var hardt rammet av uvær/lyn/torden for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess mindre relevant som forklaringsfaktor.

Telenor er i Marked 3a-vedtaket pålagt krav om ikke-diskriminering, herunder mellom Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Systemtilgang, levering, feilretting og migrering, er alle nevnt som eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere.

Det fremgår videre av Marked 3a-vedtaket at ikke-diskrimineringsforpliktelsen er basert på EoO. Etter vedtaket innebærer det at Telenors grossistvirksomhet tillates å benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til eksterne tilgangskjøpere. Vedtaket stiller imidlertid krav om at systemene og prosessene som brukes skal ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse.

Telenor har forklart at prosessen for leveranse til egen sluttbrukervirksomhet og til eksterne her er forskjellige. Som det fremgår ovenfor tillater vedtaket at det benyttes ulike systemer og prosesser. Vedtaket tillater imidlertid ikke at bruken av ulike systemer og prosesser fører til

ulikhet på områder som kvalitet/ytelse. Telenor oppgir at så godt som alle leveranser av Operatøraksess er avhengig av entreprenør, mens Telenor selv i langt mindre grad er avhengig av dette. Telenor har videre fremholdt at denne ulikheten i behov for entreprenør har blitt og vil bli ytterligere forsterket ved at Telenor flytter egne sluttbrukere fra kobberbasert bredbånd til annen infrastruktur.

Nkom vil her fremholde at det er Telenor som har avtalene med entreprenørene og dermed har kontroll over hvilke krav som skal gjelde for avtalt kvalitetsnivå. Det innebærer blant annet at tilgangskjøpere under dette regimet ikke selv kan påvirke kvalitetsnivået for leveranse. Ettersom leveransene beror på ulike prosesser, må Telenor i henhold til Marked 3a-vedtaket sikre at de ulike prosessene har samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse.

Det faktum at leveranser for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess beror på ulike prosesser, kan på den bakgrunn ikke tillegges betydning for om KPlene for leveransepresisjonen er sammenlignbare. Telenor kan dermed ikke høres med denne anførselen. Nkom anser etter dette at KPlene for leveransepresisjon er sammenlignbare og egnet for et sentralt formål, å vurdere om Telenor har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere.

Nkom bemerker at dersom Telenors forståelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen skulle legges til grunn, slik at kun leveranser som beror på de samme prosessene kunne sammenlignes, vil det innebære at ■■■% av Telenors leveranser til egen sluttbrukervirksomhet ikke inngår i sammenligningsgrunnlaget. Leveransepresisjonen for tilnærmet samtlige leveranser for tilgangskjøpere av Operatøraksess vil således sammenlignes med leveransepresisjonen for kun ■■■% av leveranser for Telenors egen sluttbrukervirksomhet. En slik forståelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen gir ikke Marked 3a-vedtaket holdepunkter for. Ettersom regimet for etablering er slik at tilgangskjøper ikke selv har kontroll over denne kvalitetsparameteren, vil en slik forståelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen dessuten gi Telenor et konkurransefortrinn i sluttbrukermarkedet som reguleringen nettopp søker å avbøte.

#### **6.2.2.1. Konklusjon**

Nkom konkluderer med at KPlene Telenor har rapportert i medhold av Marked 3a-vedtaket for henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess er sammenlignbare og egnet for å vurdere om Telenor har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

KPlene viser at Telenors egen sluttbrukervirksomhet i en sammenhengende perioden fra juni 2019 til og med november 2020 har oppnådd høyere leveransepresisjon enn eksterne kjøpere av Operatøraksess. Den gjennomsnittlige månedlige differansen var i denne perioden på 12 prosentpoeng. I periodene fra juli til og med oktober 2019 og fra juli til og med september 2020



var gjennomsnittlig månedlig leveransepresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess hele 25 og 17 prosentpoeng lavere enn for Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at Telenor i en lang periode har brutt ikke-diskrimineringsforpliktelsen slik denne fremgår av Marked 3a-vedtaket.

### 6.2.3. Feilrettingspresisjon

Det fremgår av kapittel 6.1.2 at feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess og Telenors egen sluttbrukervirksomhet falt betydelig i månedene juni og juli 2019 og var på et særlig lavt nivå frem til utgangen av oktober 2019. Månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet var i denne perioden 14 prosentpoeng høyere enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess på det meste og gjennomsnittlig 7 prosentpoeng høyere. I perioden fra november 2019 til og med november 2020 var gjennomsnittlig månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet derimot 5 prosentpoeng lavere enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess. For 2019 og 2020 samlet, var Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess sin gjennomsnittlige månedlige feilrettingspresisjon henholdsvis 74 og 76 %.

Det fremgår videre av kapittel 6.1.3 ovenfor at månedlig gjennomsnittlig feilrettingspresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess var 1 prosentpoeng høyere i bedriftssegmentet enn i privatsegmentet. Differansen mellom oppnådd feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess var 4 prosentpoeng i favør av Telenor i bedriftssegmentet og 4 prosentpoeng i favør av tilgangskjøpere av Operatøraksess i privatsegmentet.

I bedriftssegmentet var månedlig gjennomsnittlig feilrettingspresisjonen for både tilgangskjøpere av Operatøraksess og Telenors egen sluttbrukervirksomhet i perioden fra januar 2019 til og med mai 2019 på 83 %. Månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet var i perioden fra juni til og med oktober 2019 10 prosentpoeng høyere enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess. I månedene november og desember 2019 var gjennomsnittlig månedlig differanse på 1 prosentpoeng i Telenors favør.

Nkom kan ikke se at forskjellen i oppnådd feilrettingspresisjon mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess for henholdsvis, privat- og bedriftssegmentet gir tilstrekkelig grunnlag for å gjøre separate vurderinger av de to segmentene. Nkom anerkjenner samtidig at virkningene av manglende etterlevelse av krav til feilrettingspresisjon kan ha ulik virkning i de to segmentene. Etter Nkoms vurdering er det et moment som bør hensyntas i vurderingen av nivået på kompensasjonsordningen.

Telenor har opplyst at hendelser i nettet, kan påvirke feilrettingspresisjonen for Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess ulikt fordi selskapene faktisk har aksesser i ulike deler av landet og har ulik kundesammensetning. Den lave feilrettingspresisjonen i perioden juli til og med oktober 2019 skyldes ifølge Telenor de to hendelsene nevnt ovenfor i kapittel 5.2.1.

Vedlegg 2 til brev fra Telenor av 13. desember 2019 viser en oversikt over antall feilmeldinger på kobber per fylke for Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess i perioden juni til og med november 2019. Det fremgår også av vedlegget hvilke entreprenør/entreprenører Telenor har benyttet i de ulike fylkene, samt hvilke fylker hvor det har vært beredskapsteam i perioden.

Basert på informasjonen fra Telenor har Nkom beregnet hvor stor andel av feilmeldingene til henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess, som har funnet sted i de fylkene hvor Telenor benytter entreprenøren som har hatt systemproblemer. Andelen feilmeldinger i disse fylkene var på 22 % og 25 % for henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess. Nkom har videre beregnet hvor stor andel av feilmeldingene til henholdsvis Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess, som har funnet sted i fylker hvor det på daværende tidspunkt var etablert beredskapsteam. Andelen feilmeldinger i fylker med beredskapsteam i perioden juni til og med september for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess var på henholdsvis 46 % og 47 %. Dataene viser at en noe større andel av feilmeldingene til tilgangskjøpere av Operatøraksess fant sted i de fylkene hvor Telenor benyttet entreprenøren som har hatt systemproblemer, samt i de fylkene hvor det på daværende tidspunkt var etablert beredskapsteam. Nkom konstaterer at dette samsvarer med Telenors forklaring om at gjennomsnittlig månedlig feilrettingspresisjonen i perioden fra juni til og med oktober 2019 var noe lavere for tilgangskjøpere av Operatøraksess enn for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

#### **6.2.3.1. Konklusjon**

Månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet var i perioden juni til og med oktober 2019 i gjennomsnittlig 7 prosentpoeng høyere enn månedlig feilrettingspresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess. I perioden fra november 2019 til og med november 2020 var gjennomsnittlig månedlig feilrettingspresisjon for Telenors egen sluttbrukervirksomhet derimot 5 prosentpoeng lavere enn for tilgangskjøpere av Operatøraksess. For 2019 og 2020 samlet, var Telenor og tilgangskjøpere av Operatøraksess sin gjennomsnittlige månedlige feilrettingspresisjon henholdsvis 74 og 76 %.

Etter en vurdering av offentliggjorte KPIer for feilrettingspresisjon, samt informasjon fra Telenor og GlobalConnect er det etter Nkoms vurdering ikke grunnlag for å konkludere med at Telenor ikke har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen med hensyn til feilrettingspresisjon i perioden fra januar 2019 til og med november 2020.

### **6.3. Vurdering av om leveranse- og feilrettingspresisjonen innebærer brudd på tilgangsforsikringen i Marked 3a-vedtaket**

#### **6.3.1. Ramme for vurderingen**

Telenor er i Marked 3a-vedtaket, med hjemmel i ekomloven § 4-1, pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnett, samt å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer). Nkom uttrykker i vedtaket at «En plikt til å utarbeide servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer) vil gi Telenor et insitament til å sikre kvaliteten på selskapets grossistprodukter» og videre at dette bør være en del av tilgangsplikten.

Som nevnt ovenfor fremgår det videre av Marked 3a-vedtaket at konkrete SLA-mål for nøkkelaktiviteter i leveransekjeden skal inngå i Telenors standardavtaler, samt at disse kvalitetsmålene skal fastsettes med utgangspunkt i tilsvarende kvalitetsmål som gjelder for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Marked 3a-vedtaket fremholder at det er viktig at det etableres en kompensasjonsordning som gir Telenor insitament til å etterleve avtalte SLAer, og vedtaket pålegger Telenor å ta inn bestemmelser om kompensasjon ved manglende oppfyllelse av SLA i sine standardavtaler. Dette gjelder blant annet leveranser, feilhåndtering/feilrettingstider. Standardavtalene skal angi prinsipper for beregning av slik kompensasjon og disse skal utformes slik at de i størst mulig grad gir forutsigbarhet med hensyn til kompensasjonsbeløp ved avvik fra avtalte SLAer. Beregning og utbetaling av kompensasjon skal etter vedtak skje uten ugrunnet opphold og minst én gang hvert kvartal. For å sikre at kompensasjonsordningen blir så enkel og forutsigbar som mulig, pålegger vedtaket Telenor å høre bransjens synspunkter før innholdet i den nye kompensasjonsordningen i standardavtaler for Marked 3a-produkter fastsettes.

Det fremgår videre av Marked 3a-vedtaket at plikten til å utarbeide SLAer og tilhørende SLGer også skal understøtte Telenors plikt til ikke-diskriminering og at kravet til SLG anses som en nødvendig del av et helhetlig EoO-regime sammen med krav til å utarbeide og offentliggjøre KPIer.

Nkom vil videre vurdere om avviket mellom offentliggjorte KPIer for leveranse- og feilrettingspresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess og SLA-målene innebærer brudd på tilgangsforsikringene Telenor er pålagt i Marked 3a-vedtaket.

#### **6.3.2. Leveranse- og feilrettingspresisjon**

Gjeldende kvalitetsmål for leveranse- og feilrettingspresisjon i Telenors standardavtale om Operatøraksess, fremgår av kapittel 6.1.1 og 6.1.2. Figur 1 og 2 viser at oppnådd leveranse- og

feilrettingspresisjon for tilgangskjøpere av Operatøraksess i store deler av 2019 og 2020 var lavere enn disse kvalitetsmålene. Differansen var særlig stor i perioden juli til og med oktober 2019.

Plikten til at Telenor skal ha SLA og tilhørende SLG for de regulerte tilgangsproduktene er hjemlet i tilgangsplikten. Marked 3a-vedtaket oppstiller imidlertid ikke et krav om at faktisk kvalitet på nøkkelaktivitetene i leveransekjeden skal være på samme nivå som avtalte kvalitetsmål. Kravet om at standardavtalene skal inneholde SLA-mål og tilhørende SLG skal likevel gi Telenor insentiver til å sikre at faktiske kvalitetsnivåer ikke avviker fra kvalitetsmålene i SLA, sikre at kjøpere av grossisttilgang mottar en rimelig kompensasjon dersom kvalitetsmålene ikke oppnås samt understøtte plikten om ikke-diskriminering.

Marked 3a-vedtaket oppstiller heller ikke et eksplisitt krav om minimumskvalitet på nøkkelaktivitetene i leveransekjeden, i form av et krav om QoS (Quality of Service) eller liknende. Enkelte andre regulatører i EU/EØS har pålagt tilbyder med sterk markedsstilling et slikt krav for å sikre kvaliteten på nøkkelaktiviteter i leveransekjeden. Selv om Marked 3a-vedtaket ikke oppstiller et eksplisitt krav til minimumskvalitet på de regulerte tilgangsproduktene, er det etter Nkoms vurdering 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.

Som vist til ovenfor, har Telenor oppgitt at bemanningen internt i Telenor og hos Telenors entreprenører er dimensjonert for å håndtere leveranser og feil ut i fra en normalsituasjon og at den lave leveranse- og feilrettingspresisjonen i perioden juni til november 2019 skyldes hendelser utenfor Telenors kontroll. Det fremgår ikke av Marked 3a-vedtaket i hvilken grad Telenor skal ha beredskap for å hindre at kvaliteten på nøkkelaktiviteter i leveransekjeden reduseres som følge av hendelser utenfor selskapets kontroll. Nkom erkjenner at det kan være krevende å hindre at hendelser utenfor selskapets kontroll ikke skal påvirke kvaliteten på leveransene. Tilgangsplikten innebærer imidlertid at Telenor må ha tilstrekkelig beredskap til å sikre at slike hendelser i liten grad påvirker kvaliteten på nøkkelaktiviteter i leveransekjeden. Reguleringen innebærer at Telenor må sikre at evnen til å håndtere hendelser utenfor selskapets kontroll innrettes slik at kravet til ikke-diskriminering er ivaretatt.

### **6.3.2.1. Konklusjon**

Nkom konstaterer at leveranse- og feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess var lavere enn kvalitetsmålene i SLA i store deler av 2019 og 2020, særlig i perioden juli til

oktober 2019. Nkom mener det er grunn til å se alvorlig på det vedvarende avviket fra avtalte kvalitetsmål.

Samtidig anerkjenner Nkom at reguleringen ikke pålegger Telenor at faktisk kvalitet på nøkkelaktivitetene i leveransekjeden skal være på samme nivå som avtalte kvalitetsmål, og heller ikke et eksplisitt nivå for minimumskvalitet. Nkom har på den bakgrunn kommet til at det ikke er formålstjenlig å ta stilling til hvor en absolutt grense går for når kvaliteten er så lav at den innebærer brudd på Telenors tilgangsplikt.

Nkom viser til vårt vedtak 2. september 2020 som blant annet pålegger Telenor å opprettholde kobberaksessnettet i inntil 5 år. Etter Nkoms vurdering er det viktig for konkurransen i sluttbrukermarkedet at kvaliteten på nøkkelaktiviteter i leveransekjeden opprettholdes i utfasingsperioden av kobbernettet. For at tilgangsplikten etter vedtaket 2. september skal ha realitet, er det viktig at tilgangen gis med riktig kvalitet. Nkom ser på bakgrunn av ovenstående at det er behov for å tydeliggjøre reguleringen slik at den gir Telenor tilstrekkelig insentiv til å tilby regulert tilgang med tilstrekkelig god kvalitet. Nkom viser her først til at Telenor i medhold av tilgangsplikten er pålagt å ha både avtaler om servicenivå og om kompensasjonsordninger. Formålet med kompensasjonsordningen er å gi Telenor insitament til å etterleve avtalt servicenivå. Marked 3a-vedtaket har på den bakgrunn pålagt Telenor å etablere en kompensasjonsordning og å innhente bransjens synspunkter før innholdet i ordningen fastsettes. Ut ifra det vedvarende negative avviket fra avtalt servicenivå som Telenors KPIer dokumenterer, kan Nkom ikke se at kompensasjonsordningen fungerer etter formålet.

Basert på at KPIene for leveranse- og feilrettingspresisjon har vist en fallende trend og vært på et lavt nivå i 2019 og 2020, ser Nkom behov for å gjøre en separat vurdering av om pålagte plikter knyttet til kvalitet på nøkkelaktiviteter i leveransekjeden er tilstrekkelig effektive til å oppnå formålet med reguleringen. Nkom vil på den bakgrunn vurdere å presisere innholdet i enkelte plikter og/eller å pålegge Telenor ytterligere forpliktelser, herunder vil Nkom gjennomgå kompensasjonsordningen med henblikk på å fastsatte krav, særlig til kompensasjonsnivå, som gjør at ordningen er egnet til å fylle formålet.

Nkom konkluderer etter dette med at KPIene for leveranse- og feilrettingspresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess ikke i seg selv gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at Telenor har brutt tilgangsplikten slik den fremgår av Marked 3a-vedtaket.

## 7. Vedtak om pålegg om retting

Med hjemmel i ekomloven §10-6, jf. § 10-1 og § 11-2, pålegger Nkom Telenor å etterleve kravet til ikke-diskriminering pålagt i Marked 3a-vedtaket. Pålegget innebære at Telenor må sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

## 8. Offentliggjøring og rapportering av KPIer

### 8.1. Gjeldende forpliktelser

Telenor er i Marked 3a og 3b pålagt å offentliggjøre KPIer for nøkkelaktivitetene systemtilgang, leveranser, feilhåndtering og feilrettingstider og migrering mellom ulike tilgangsprodukter. Telenor skal sikre sammenlignbare KPIer for eksternt og intern virksomhet, blant annet ved å offentliggjøre beregningsgrunnlaget/-metodene Telenor legger til grunn for KPIene. KPIene skal offentliggjøres kvartalsvis senest innen 15 dager etter at måneden er avsluttet.

Telenor er videre pålagt å varsle Nkom hver gang de kvartalsvise KPIene offentliggjøres og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forhold mellom de offentliggjorte KPIene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3a og 3b.

### 8.2. Nkoms vurdering

Etter Nkoms vurdering er det i lys av denne saken nødvendig å gjøre enkelte endringer i gjeldende plikter vedrørende offentliggjøring og rapportering av KPIer.

For å styrke Nkom og de eksterne grossistkundene sin mulighet til å vurdere hvorvidt det forekommer diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, herunder for å følge opp at dette pålegget om retting blir etterlevet, er det etter Nkoms vurdering nødvendig at Telenor offentliggjør og rapporterer KPIer månedlig.

Nkom ser det videre som nødvendig å presisere hvilke KPIer Telenor skal offentliggjøre og rapportere. På [www.telenorwholesale.no](http://www.telenorwholesale.no) publiserer Telenor KPIer for Telenor DSL Privat og Telenor DSL Bedrift separat. For kjøpere av grossisttilgang publiseres derimot KPIer samlet for privat og bedrift. For å gjøre sammenligningen av KPIer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av grossisttilgang mer treffsikker, er det etter Nkoms vurdering nødvendig at Telenor fremover publiserer KPIer fordelt på privat- og bedriftssegmentet både for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og for kjøpere av grossisttilgang.

### 8.3. Forholdsmessighet

Det fremgår av Marked 3a-vedtaket og Marked 3b-vedtaket at Nkom anser det som forholdsmessig å stille krav som sikrer at forpliktelsen om KPIer gir grunnlag for å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Dette er viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere i det tilhørende sluttbrukermarkedet.



Nkom anser den endrede plikten vedrørende offentliggjøring og rapportering av KPIer som lite byrdefull for Telenor, og viser til at Telenor også under gjeldende regulering har valgt å rapportere månedlige KPIer på sin hjemmeside. Nkom anser videre at fordelene for konkurransen ved hyppigere rapportering overstiger ulempen for Telenor.

## 9. Vedtak om offentliggjøring og rapportering av KPIer

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre månedlige KPIer. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom videre Telenor å varsle Nkom hver gang de månedlige KPIene offentliggjøres og samtidig oversende Nkom en redegjørelse over Telenors vurdering av forhold mellom de offentliggjorte KPIene og kravet Telenor er underlagt gjennom ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Nkom presiserer at Telenor ved offentliggjøringen og rapporteringen av KPIer for hhv. feilretting og leveransepresisjon, både Telenors egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av grossisttilgang, skal oppgi separate tall for privat- og bedriftssegmentet.

Dette innebærer at punkt 867 og 868 i kapittel 7.5.7 i Marked 3a-vedtaket erstattes med følgende:

*«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 ekstern 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 **månedlig fra og med mars 2021**. KPIene skal offentliggjøres innen 15 dager etter at **måneden** er avsluttet.*

*868. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å varsle Nkom hver gang de **månedlige** KPIene offentliggjøres og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forhold mellom de offentliggjorte KPIene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3a, jf. kapittel 7.5.4.2.»*

Dette innebærer videre at punkt 676 og 677 i kapittel 7.5.7 i Marked 3b-vedtaket erstattes med følgende:

*«676. 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 ekstern og intern virksomhet, blant annet ved å offentliggjøre beregningsgrunnlaget/-*





*metodene Telenor legger til grunn for KPlene, i tråd med kapittel 7.5.4.2. KPlene skal offentliggjøres **månedlig fra og med mars 2021**. KPlene skal offentliggjøres innen 15 dager etter at **måneden** er avsluttet.*

*677. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å varsle Nkom hver gang de **månedlige** KPlene offentliggjøres og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forhold mellom de offentliggjorte KPlene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3b, jf. kapittel 7.5.4.2.»*

## 10. Overtredelsesgebyr

Nkom anser at det i denne saken er grunnlag for å ilegge Telenor overtredelsesgebyr i medhold av ekomloven § 10-13 og vil redegjøre for det i eget varsel.

## 11. Ikrafttredelse og klage

Vedtaket trer i kraft umiddelbart.

Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er tre uker fra vedtakstidspunktet. En eventuell klage rettes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Det følger av ekomloven § 11-8 første ledd at søksmål som gjelder enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov, må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble fattet. Søksmålsfristen avbrytes ved klage på vedtaket og løper ikke så lenge klagebehandling pågår, jf. ekomloven § 11-8 andre ledd.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger  
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Mottakere:

TELENOR NORGE AS, Postboks 800, 1331 FORNEBU

Kopi til:

GLOBALCONNECT AS, Postboks 54, 1324 LYSAKER