

Telenor Norge AS  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.: 1906128-9 -  
Vår dato: 5.3.2021

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Ove Aurebekk

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

## Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr for ikke å ha overholdt plikt til ikke-diskriminering

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til GlobalConnect AS (GlobalConnect) sin klage av 30. oktober 2019 (klagen) og vårt vedtak om pålegg om retting av 19. februar 2021 (pålegget om retting).

### 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 fattet vedtak i saken 19. februar 2021. I vedtaket konkluderte Nkom med at Telenor over en lengre periode har brutt kravet til ikke-diskriminering hva gjelder leveransepresisjon. Telenor ble på det grunnlaget pålagt å etterleve kravet til ikke-diskriminering. Pålegget innebærer at Telenor må sørge for at tilgangskjøpere av Operatøraksess oppnår tilsvarende leveransepresisjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.



Det fremgår av vedtaket at Nkom mener det i denne saken er grunnlag for å ilegge Telenor overtredelsesgebyr i medhold av ekomloven § 10-13, og videre at Nkom vil redegjøre for dette i eget varsel. Nkoms vurderinger av overtredelsesgebyr i denne saken følger av dette varselet.

**Vedlegg 1:** Vedtak av 19. februar 2021

## 2. Innhenting av informasjon

### 2.1. Informasjonsinnhenting fra Nkoms side

Nkom sendte 8. januar 2021 brev til de største tilgangskjøperne av operatøraksess, nærmere bestemt GlobalConnect, NextGenTel AS (NextGenTel) og Telia Norge AS (Telia). I bevet stilte Nkom spørsmål om virkninger for den enkelte aktør av at kravene i SLA til leveransepresisjon ikke var etterlevet.

**Vedlegg 2:** Nkoms brev av 8. januar 2021

Bakgrunnen for informasjonsinnhenting er at faktisk innvirkning på markedet er et moment som det særlig skal tas hensyn til ved en vurdering av en gitt overtredelses grovhet, jf. ekomforskriften § 10-3a.

I brevet ba Nkom om følgende opplysninger:

- Informasjon om gjennomsnittlig forsinkelse for leveranser av Operatøraksess som ikke er levert iht. SLA i tidsrommet fra juni 2019 til og med november 2020. Med forsinkelse menes tid fra avtalt leveransetid til leveranse faktisk fant sted. Gjennomsnittlig forsinkelse skal angis med samme perioder som Telenors plikt til å rapportere KPIer, dvs. per kvartal.
- Totalt antall leveranser av Operatøraksess, samt antall leveranser av Operatøraksess som ikke er levert i iht. SLA i den aktuelle perioden.
- Eventuell dokumentasjon på negative konsekvenser av forsinket leveranse av Operatøraksess i den aktuelle perioden.

Nkom redegjør nedenfor for aktørenes svar.

### 2.2. Tilbakemelding fra GlobalConnect

GlobalConnect opplyser i sitt svar 21. januar 2021, at selskapet ikke sitter på andre eller bedre tall enn dem selskapet mottar fra Telenor hver måned. GlobalConnect har heller ikke registrert andre opplysninger om lengden på forsinkelsen mv. ettersom dette ikke har vært nødvendig for

den kommersielle driften. Basert på de tallene selskapet har fått fra Telenor, har GlobalConnect beregnet:

- «1) gjennomsnittlig forsinkelse for leveranser av Operatøraksess basert på tallene vi har fått fra Telenor  
2) totalt antall leveranser av Operatøraksess samt antallet som ikke er levert i iht. SLA i den aktuelle perioden.»*

GlobalConnect anfører i svaret at Telenor har praktisert kunstig lave kostnadsgrenser for oppsigelser. Global Connect mener dette alene har ført til urettmessig oppsigelse av flere enn 2000 av deres kobberaksesser. Dette kommer i tillegg til oppsigelser av andre tilgangskjøperes aksesser (Telia, NextGenTel m.fl.). Telenor har brutt de pålagte varslingsfristene og nektet andre aktører enn egen sluttbrukervirksomhet/partnere tilgang til relevante erstatningsprodukter. Sammen med manglende leveringspresisjon har dette i sum svekket kundenes tillit til kobbernettet. Skadepotensialet høsten 2019 og vinteren 2020 har derfor vært stort etter GlobalConnect sin oppfatning.

### **2.3. Tilbakemelding fra NextGenTel**

NextGenTel har svart på informasjonsinnhenting om leveringspresisjon i e-post av 21. januar 2021.

Til Nkoms spørsmål om gjennomsnittlig forsinkelse for leveranser av Operatøraksess som ikke er levert iht. SLA i tidsrommet fra juni 2019 til og med november 2020 (første kulepunkt i Nkom sitt brev av 8. januar 2021), opplyser NextGenTel i svar:

*«Vi besitter ikke tilstrekkelig detaljert data til å kunne besvare dette punktet.  
Her ber dere om et detaljnivå vårt tidligere ordre-system ikke lagrer data på.»*

Når det gjelder totalt antall leveranser av Operatøraksess, samt antall leveranser av Operatøraksess som ikke er levert i iht. SLA i den aktuelle perioden, har NextGenTel lagt ved et dokument og en illustrasjon som viser gruppering av leveringstid på ordrer i aktuell periode og for tredje kvartal 2018.

NextGenTel opplyser videre at:

*«Tallgrunnlaget vårt hensyntar ikke når ordren ble oversendt originalt til Telenor så der har jeg lagt inn en «grace periode» i illustrasjonen på 14 dager + SLA tiden til Telenor. Fra det skifter farge til blått er leveransetiden oversteget hva som burde vært innenfor Telenor sin SLA.»*

I svar på Nkoms tredje spørsmål oppgir NextGenTel at selskapet ikke har noen spesifikk dokumentasjon for den aktuelle perioden, men at selskapet har startet tettere målinger på ordrer ved bytting av ordre-system i 2020.

#### **2.4. Tilbakemelding fra Telia**

Telia opplyser i svarbrev 21. januar 2021 at selskapet opplever forsinkelser i Telenors leveranser av Operatøraksess. Telia oppgir at selskapet imidlertid ikke har gjort systematiske registreringer av forsinkelser i hver enkelt sak eller fra hver enkelt underleverandør som kan trekkes ut av systemet i den etterspurte perioden. En slik gjennomgang vil innebære at Telia går gjennom hver enkelt leveranse. Telia fremholder at selskapet dermed ikke i stand til å besvare Nkoms informasjonsforespørsel innenfor fristen.

Telia oppgir at Telenor ofte ensidig skyver på tidligere bekreftede leveransetidspunkter, men at Telenor ikke selv anser slik forskyvning som en forsinkelse dersom Telenor har informert om forskyvningen, for eksempel i form av en endringsmelding. Telia oppgir videre at Telenor i oppfølgingsmøter ofte viser til at forskyvningene skyldes forhold hos deres entreprenører, for eksempel at entreprenøren har mye å gjøre, ikke har meldt tilbake til Telenor, eller at entreprenøren har byttet system som har ført til en backlog. Telia opplever at Telenor ofte ferdigmelder samband så snart de er fysisk oppkoblet, selv om sambandene ikke er ferdig konfigurert over NNI eller har tildelt VLAN. Telia har også opplevd flere tilfeller der Telenor langt ut i leveranseprosessen har informert om at de likevel ikke kan levere, eller at Telenor krever betydelige anleggsbidrag for å ferdigstille leveransen.

Telia gir uttrykk for at alle slike forsinkelser, endringer og tilleggskostnader får store konsekvenser for selskapet, blant annet med hensyn til ressursbruk og kunde- og partnerdialoger. Det resulterer også i dårlige kundeopplevelser for Telias kunder, noe som i ytterste konsekvens kan medføre kanselleringer og tapte fremtidige bestillinger.

#### **2.5. Møte med Telenor 2. mars 2021**

Etter at Telenor hadde mottatt vedtaket om pålegg om retting av 19. februar 2021 anmodet selskapet om et møte med Nkom for å inngi ytterligere kommentarer vedrørende leveransepresisjonen.

Møtet ble holdt som fjernmøte den 2. mars 2021. Telenor oversendte i forkant av møtet blant annet en graf som etter det opplyste skal vise leveringspresisjon på ordrer med montør fra januar 2019 til februar 2021. Telenor redegjorde for at entreprenørsiden har vært preget av to større uforutsette utfordringer i den aktuelle perioden. For det første viste Telenor til utfordringene som følge av koronapandemien, og for det andre at innføring av nytt ordresystem hos en av Telenors entreprenører medførte store utfordringer knyttet til oversikt over beholdning

hos entreprenør, sammenholdt med at Relacom entreprenørselskap avvikles og OneCo overtok driften. Telenor bemerket at slike uforutsette hendelser og situasjoner også kan inntreffe i fremtiden, og at dette vil kunne få virkning på leveransepresisjonen.

Videre bemerket Telenor i møtet at selskapet pr. i dag ikke ser hvordan retting skal kunne gjennomføres slik vedtaket av 19. februar 2021 pålegger dem, da de enkelte prosessene og verktøy etter Telenors oppfatning er innrettet på en måte som skal sikre likebehandling. Telenor viste i den forbindelse til ulike potensielle alternativer, men hvor ingen av forslagene i praksis er realistiske, slik Telenor ser det.

Nkom har vurdert de siste kommentarene som ble presentert i møte fra Telenor sin side. Etter Nkoms vurdering fremkom det ikke nye opplysninger i møtet som får betydning for vurderingene som ligger til grunn for varselet om overtredelsesgebyr. Nkom vil imidlertid presisere at de nye opplysningene som ble presentert i møte vil bli sammenholdt med eventuelle kommentarer til varselet, og inngå i Nkoms videre behandling av saken.

### **3. Rettslig grunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr**

Det følger av ekomloven § 10-13 første ledd at myndigheten kan pålegge foretak overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av nærmere angitte plikter i lov eller forskrift.

Etter § 10-13 første ledd nr. 3 kan Nkom pålegge overtredelsesgebyr dersom tilbyder overtrer enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i en rekke angitte bestemmelser i ekomloven, herunder § 4-7 første eller annet ledd. Bestemmelsen i ekomloven § 10-13 første ledd nr. 3 lyder:

*«Myndigheten kan pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket forsettlig eller uaktsomt:*

*overtrer enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i ..., § 4-7 første eller annet ledd, ...»*

Av merknadene til bestemmelsen, jf. ot.prp. nr. 72 (2006-2007) følger det at beviskravet ved ileggelse av overtredelsesgebyr er klar sannsynlighetsovervekt.

Ekomforskriften § 10-3a gir nærmere bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr.

## 4. Nkoms vurdering

### 4.1. Overtredelse av enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i ekomloven § 4-7

Nkom har i vedtak av 19. februar 2021 konkludert med at Telenor ikke har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen pålagt med hjemmel i ekomloven § 4-7 i Marked 3a-vedtaket. Konklusjonen bygger på at leveransepresisjonen for tilgangskjøpere av Operatøraksess har vært betydelig lavere enn leveransepresisjonen for Telenors egen sluttbrukervirksomhet i en lengre periode, nærmere bestemt fra juni 2019 til og med november 2020. Det gjennomsnittlige månedlige avviket i denne perioden har vært på 12 prosentpoeng, og var betydelige høyere i perioden fra juli til og med oktober 2019 og i perioden fra juli til og med september 2020. Nkom konkluderer således med at Telenors adferd innebærer overtredelse av et enkeltvedtak fastsatt med hjemmel som angitt i ekomloven § 10-3 (1) nr. 3.

### 4.2. Krav om skyld og vurdering av skyldgrad

For å illegge overtredelsesgebyr er det også et vilkår at overtredelsen er «forsettlig» eller «uaktsom» fra foretakets side eller noen som handler på vegne av foretaket, jf. ekomloven § 10-13 (1) første punktum. Av bestemmelsens forarbeider fremgår det at simpel uaktsomhet er tilstrekkelig, jf. Ot.prp. nr. 72 (2006-2007) kapittel 8.5.3. Graden av utvist skyld vil derimot få betydning for overtredelsesgebyrets størrelse.

I vurderingen av om det er utvist uaktsomhet fra Telenors side, tas det utgangspunkt i kravet til forsvarlig opptreden på det aktuelle område. Dersom Telenor har handlet i strid med dette – og dermed burde ha opptrådt annerledes – er vilkåret om uaktsomhet oppfylt.

Etter Nkoms vurdering vil Telenors kjennskap til ikke-diskrimineringskravet og sammenhengen mellom KPlene og ikke-diskrimineringskravet være et sentralt moment både ved vurderingen av om det er utvist uaktsomhet og ved vurderingen av alvorlighetsgraden.

Det vises til at ikke-diskrimineringsforpliktelsen og sammenhengen mellom KPlene og ikke-diskrimineringskravet er utførlig beskrevet i Marked 3a-vedtaket. Etter Nkoms vurdering tilsier dette at innholdet i disse forpliktelsene må anses å være godt kjent for Telenor. Dette er etter Nkoms vurdering et moment som trekker i skjerpene ved vurderingen av den utviste skyldgraden og følgelig også overtredelsens grovhet, jf. kapittel 4.3 nedenfor.

I Marked 3a-vedtaket er systemtilgang, levering, feilretting og migrering oppgitt som eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere. Videre fremgår det av vedtaket at ikke-diskrimineringsforpliktelsen skal være basert på EoO. Selv om det innebærer at Telenors grossistvirksomhet kan benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til

eksterne tilgangskjøpere, fremgår det uttrykkelig at systemene og prosessene som brukes skal ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse.

Hva gjelder KPIer følger det av markedsvedtaket at Telenor skal offentliggjøre KPIer som er utformet slik at det er mulig å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Nkom har fremholdt dette som viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere og for å legge til rette for åpenhet om faktiske kvalitetsnivåer. 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.

Telenor har ved hver rapportering av KPIer oppgitt følgende:

*«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.»*

Nkom har i tilknytning til denne saken bedt Telenor om å redegjøre for og dokumentere grunnlagene for avvikene. Som det fremgår av pålegget om retting kan Nkom ikke se at Telenors forklaringer kan føre frem. Nkom bemerker at Telenor på eget initiativ hverken har lagt fram redegjørelse eller dokumentasjon på de vedvarende avvikene i tilknytning til rapportering av KPIene. Som det fremgår ovenfor har Telenor tvert imot fremholdt at deres rapportering viser at kravet til blant annet leveranser er overholdt. At Telenor mener KPIene for leveransepresisjon ikke er sammenlignbare fordi Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess benytter ulike prosesser, er noe Telenor først har fremholdt i kommentarer til varselet.

Nkom mener videre at Telenor burde ha opptrådt annerledes da selskapet fikk kjennskap til at KPIene for leveransepresisjon viste avvik mellom egen og ekstern virksomhet i eksterne tilgangskjøperes disfavør. Telenor har gjennom oversendelse til Nkom og publisering av KPIer på egen hjemmeside vært klar over at KPIene over en lengre periode har vist et klart avvik mellom oppnådd leveransepresisjon for egen sluttbrukervirksomhet og for eksterne tilgangskjøpere. I tillegg har forholdet blitt tatt opp av GlobalConnect i deres klage. En forsvarlig opptreden ville ha vært å iverksatte tilstrekkelige tiltak for å rette opp avvikene. Rapporteringen av KPIer viser at så ikke har skjedd.

Nkom konkluderer etter dette med at Telenor har handlet i strid med de krav til aktsomhet og forsvarlig opptreden som stilles til Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i det relevante markedet. Etter Nkoms vurdering er det ikke tvilsomt at overtredelsen av ikke-

diskrimineringsforpliktelsen fra Telenor sin side må anses «uaktsom», jf. ekomloven § 10-13 (1) første punktum. Nkom konkluderer således med at vilkåret om uaktsom overtredelse av enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i ekomloven er oppfylt.

Nkom har i vedtaket konstatert at Telenors egen sluttbrukervirksomhet har oppnådd en gjennomsnittlig månedlig leveransepresisjon som over en periode på godt over ett år ligger 12 prosentpoeng høyere enn for eksterne tilgangskjøpere. Tatt i betraktning varigheten og størrelsen på avviket, og sett hen til at innholdet i ikke-diskrimineringskravet og sammenhengen mellom KPlene og ikke-diskrimineringskravet må anses å være godt kjent for Telenor, mener Nkom at sannsynligheten for at kravet til ikke-diskriminering er brutt må ha fremstått som så høy at unnlatelse av å iverksette tilstrekkelige tiltak er klart klanderverdig.

Nkom viser her også til at Telenor under saksbehandlingen frem mot varselet har fremholdt at avvikene i oppnådde KPler for Telenors og eksterne tilgangskjøpere i stor grad skyldes forhold utenfor Telenors kontroll, så som uvær og systemfeil hos ekstern tredjepart. Etter varselet har Telenor fremholdt at de innrapporterte KPlene ikke er sammenlignbare, mens selskapet ved innrapporteringen av de samme KPlene har fremholdt at rapporteringen viser at kravet til ikke-diskriminering er etterlevet. Nkom kan i lys av dette ikke se at det kan legges til grunn at Telenor ved rapporteringene av KPler har ment at KPlene ikke er sammenlignbare.

Nkom mener i lys av ovenstående at avviket mellom Telenors adferd og det som ville vært ansett som forsvarlig opptreden klart overskrider terskelen for simpel uaktsomhet. Nkom finner samtidig ikke grunn til å konstatere at uaktsomheten i denne saken må anses som grov.

#### **4.3. Fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse**

Ifølge ekomloven § 10-13 (2) skal overtredelsesgebyrets størrelse fastsettes etter en helhetsvurdering hvor det særlig skal legges vekt på overtredelsens grovhet, varighet, utvist skyld og foretakets omsetning. Ekomforskriften § 10-3a lister opp en rekke momenter som er relevante i vurderingen av overtredelsens grovhet og for utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse. Det følger av forskriftsbestemmelsen at overtredelsesgebyret kan settes til inntil 5 prosent av foretakets omsetning.

Nkom viser først til vurderingen i punkt 4.2 om at Telenors manglende overholdelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen med hensyn til leveransepresisjon utgjør et klart avvik fra forsvarlig opptreden. Som det fremgår av ekomloven § 10-13 (2) vil graden av utvist skyld være et av flere momenter som inngår i den konkrete helhetsvurderingen ved fastsettelsen av overtredelsesgebyrets størrelse. Slik Nkom vurderer det taler den utviste uaktsomheten fra Telenor sin side for å ilegge et høyere overtredelsesgebyr.



Et annet moment som har betydning ved fastsettelsen av gebyrets størrelse er hvilken konsekvens overtredelsen har for markedet, jf. ekomforskriften § 10-3a andre ledd nr. 3, idet dette vil ha betydning for vurderingen av overtredelsen grovhet.

Som det fremgår av markedsvedtakene, er Telenor den største aktøren i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, samt den eneste aktøren med landsdekkende aksessinfrastruktur. Videre har Telenors kobbernett vært, og er fortsatt, en viktig innsatsfaktor for flere av Telenors konkurrenter i sluttbrukermarkedet.

Telenor har selv avtalene med entreprenører som brukes ved leveranse av Operatøraksess. I og med at så godt som alle slike leveranser krever bruk av entreprenør og tilgangskjøperne ikke selv kan stå for disse avtalene, er tilgangskjøperne på dette området avhengig av Telenor. Telenor er klar over denne avhengigheten og dermed om at tilgangskjøperne ikke selv har anledning til å avhjelpe avvikene i avtalt leveransepresisjon.

En påregnelig konsekvens av overtredelsen er at tilgangskjøpere av Operatøraksess i mindre grad enn Telenor er i stand til å levere bestilte aksesser til sine slutt kunder til avtalt tidspunkt. At en betydelig lavere andel av tilgangskjøperes ordre blir levert på avtalt dato sammenlignet med Telenor, fremstår etter Nkoms vurdering som en åpenbar konkurranseulempa for tilgangskjøperen.

For å belyse hva den faktiske forsinkelsen har vært i tilfeller hvor kravene i SLA ikke har vært overholdt og hva de faktiske virkningene av dette har vært, har Nkom ved brev av 8. januar 2021 innhentet opplysninger fra Telenor og tilgangskjøpere.

Det fremgår av Telenors svar at gjennomsnittlig forsinkelse for leveranser for tilgangskjøpere av Operatøraksess i 2019 og 2020 var på 7,7 virkedager. Av NextGenTels svar fremgår det at gjennomsnittlig leveransetid utover SLA i perioden fra juni 2019 til og med november 2020 var på [REDACTED]. Videre fremgår det av GlobalConnects svar at gjennomsnittlig leveringstid for forsinkede leveranser i perioden fra juni 2019 til og med desember 2020 var på [REDACTED]. Telia har ikke oppgitt konkrete tall for forsinkelser, men oppgir at de opplever forsinkelser og at Telenor ofte ensidig skyver på tidligere bekreftede leveransetidspunkter.

Nkom konstaterer at svarene avviker for ulike tilbydere. Nkom konstaterer videre at både GlobalConnect og NextGenTel oppgir høyere grad av forsinkelse enn hva Telenor oppgir. Samtidig er ikke tallene nødvendigvis helt sammenlignbare ettersom Telenors tall angir et snitt for tilgangskjøpere, mens tilgangskjøperne kun har tall for egen virksomhet. Etter Nkoms vurdering viser svarene, herunder tallene fra Telenor, i alle tilfelle at gjennomsnittlig forsinkelse på leveranser for tilgangskjøpere av Operatøraksess i den aktuelle perioden har vært betydelig.

Forsinket leveranse er egnet til å skape misnøye hos de berørte slutt kundene og vil etter Nkoms vurdering i noen tilfeller også kunne føre til at tilgangskjøper av Operatøraksess mister kunden.

Nkom registrerer at svarene fra tilgangskjøperne understøtter en slik oppfatning. Forsinket leveranse vil etter Nkoms vurdering også være egnet til å svekke tilgangskjøperens omdømme i markedet. Nkom registrerer at samtlige tilgangskjøpere viser til slike virkninger i sine svar på Nkom informasjonsinnhenting.

Et helt sentralt element i kravet til ikke-diskriminering mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang, er at Telenor ikke skal favorisere sin egen sluttbrukervirksomhet. Eksterne kjøpere av tilgang til Telenors aksessnett skal dermed kunne konkurrere på likeverdige vilkår som Telenor selv. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at differansen i leveransepresisjon mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøpere av Operatøraksess har påført eksterne tilgangskjøperen klare konkurranseulemper i sluttbrukermarkedet sammenlignet med Telenors egen sluttbrukervirksomhet. En slik konkurranseulempe innebærer samtidig at Telenors egen sluttbrukervirksomhet oppnår et konkurransefortrinn. Forskjellen i leveransepresisjon har dermed svekket de eksterne tilgangskjøpernes mulighet til å konkurrere på like vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Denne virkningen må etter Nkoms vurdering anses som påregnelig for Telenor.

På bakgrunn av dette er det Nkoms vurdering at den faktiske virkningen av overtredelsen på markedet virker skjerpene i vurderingen av overtredelsens grovhet, og følgelig trekker i retning av ileggelse av et høyere overtredelsesgebyr.

KPlene for leveransepresisjonen har vist en vedvarende differanse mellom oppnådd kvalitet for tilgangskjøpere av Operatøraksess og Telenors egen sluttbrukervirksomhet i perioden fra juni 2019 til og med november 2020. Telenor har således hatt høyere leveransepresisjon overfor selskapets egen sluttbrukervirksomhet enn overfor eksterne kjøpere av tilgang i mer enn ett år. Nkom konkluderer med at overtredelsen må kunne karakteriseres som langvarig. Varigheten av overtredelsen trekker i retning av å legge et høyere overtredelsesgebyr.

Ved fastsettelsen av overtredelsesgebyrets størrelse er det etter Nkoms vurdering grunn til å se de negative virkningene av overtredelsen i sammenheng med varigheten. Effekten av de virkningene Nkom har beskrevet ovenfor, vil etter Nkoms vurdering, bli sterkere desto lengre avviket i leveransepresisjon varer. Nkom viser her særlig til at den vedvarende manglende etterlevelsen av avtalt leveransetid er egnet til å svekke den eller de berørte tilgangskjøpernes omdømme i sluttbrukermarkedet.

Ved vurderingen av størrelsen på et overtredelsesgebyr, er det også relevant å se hen til om det er inngått avtaler eller om tiltak er gjennomført. Med utgangspunkt i at Telenor selv har ment at kravet til ikke-diskriminering har vært etterlevet, legger Nkom til grunn at slike avhjelpende tiltak ikke har vært gjennomført. KPlene viser i alle tilfelle at eventuelle tiltak ikke har vært tilstrekkelige.



Det siste momentet Nkom skal legge særlig vekt på ved utmåling av overtredelsesgebyr er foretakets omsetning. I Telenors årsrapport for 2019 fremgår det at driftsinntektene for segmentet Norge i Telenor konsern var på 25 612 millioner kroner i 2019. Telenors omsetning er med andre ord svært høy sammenlignet med andre aktører i markedet.

På bakgrunn av en samlet vurdering av de ovennevnte momentene mener Nkom at det er nødvendig at overtredelsesgebyret fastsettes i et øvre sjikt sammenlignet med tidligere overtredelsesgebyr Nkom har ilagt. Nkom viser til at avviket mellom Telenors adferd og forsvarlig adferd er markant. Nkom viser videre til at de faktiske negative virkningene av overtredelsen for eksterne tilgangskjøpere er å anse som betydelige og at disse virkningene må anses som påregnelige for Telenor. Overtredelsen er videre å anse som langvarig, og innebærer således at Telenors sluttbrukervirksomhet over en relativt lang periode har oppnådd en ubegrunnet konkurransefordel sammenlignet med eksterne tilgangskjøpere. Til sist i den konkrete helhetsvurdering, viser Nkom til Telenors høye omsetning.

Nkom har på bakgrunn av ovenstående kommet til at overtredelsesgebyret skal settes til kroner 15 000 000.

## 5. Varsel om overtredelsesgebyr

Nkom har konkludert med at vilkårene for illeggelse av overtredelsesgebyr etter ekomloven § 10-13 er oppfylt og har fastsatt overtredelsesgebyrets størrelse.

I henhold til forvaltningsloven § 16 første og annet ledd varsler Nkom om at vi med hjemmel i ekomloven § 10-13 første ledd nr. 3, jf. ekomforskriften § 10-3a, vil illegge Telenor et overtredelsesgebyr pålydende kroner 15 000 000 for ikke å ha overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen med hensyn til leveransepresisjon pålagt i Marked 3a-vedtaket i perioden juni 2019 til og med november 2020.

## 6. Frist for kommentarer

Eventuelle merknader til varsel om overtredelsesgebyr må være Nkom i hende innen 26. mars.

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