

TDC NETS BEMÆRKNINGER TIL TILSAGNS- OG MARKEDSAFGØRELSER

27 August 2021

1. OPSUMMERING AF NØDVENDIGE ÆNDRINGER

TDC afgav i januar 2021 et tilsagn til Erhvervsstyrelsen, som levede op til kravene i Kodeks og 2013-henstillingen¹ samtidig med at det levede fleksibilitet i fht. den dynamiske markedssituation på højkapacitetsbredbånd i Danmark. Erhvervsstyrelsen var enig i at dette tilsagn var tilstrækkeligt iht. de konkurrenceproblemer som Erhvervsstyrelsen havde fremstillet i markedsanalysen.

Efter markedstesten af tilsagnet valgte Erhvervsstyrelsen dog at kræve et revideret tilsagn, hvor Styrelsen stillede meget specifikke krav til indholdet af TDC's tilsagn i en sådan grad, at muligheden for at agere fleksibelt i markedet er betydeligt begrænset for TDC NET. Derudover forekom kravene til tilsagnene ikke at være begrundet i konkrete vurderinger fra Erhvervsstyrelsens side, fx kravet om en maksimal årlig prisstigning på 5% på individuelle fiberydelser, som synes taget direkte fra nogle SP hørings svar uden evaluering op imod de konkurrenceproblemer som Erhvervsstyrelsen har fremført i markedsanalyserne.

For at TDC NETs tilsagn skal kunne leve op til Kodeks og 2013-henstillingens intention om give et sundt investeringsmiljø for bredbånd, skal følgende forhold som minimum ændres:

- Prisniveauet er for lavt til fuldt ud at sikre fiber-dækning for de mest omkostnings-tunge kunder i TDC NET's forventede fiber footprint på 1 mio Homes Passed. En statistisk LRAIC-beregning er ikke egnet som benchmark-metode for et netværk under udbygning. Såfremt Erhvervsstyrelsen vil benchmarke mod en LRAIC-beregning, bør denne som minimum være fejlfri. Erhvervsstyrelsen bør derfor rette de anførte fejl i modellen.
- Ved et prisniveau lavere end TDC NET's forslag fra januar bør ankerproduktpriserne hver især kunne anvendes som gennemsnitprissætning af båndbredden, således at der for en given båndbredde kan differentieres f.eks. mellem by og land aht. underliggende omkostninger til fiberudbygning. I modsat fald er der ikke tilstrækkeligt rum under de lave priser til differentiering, da LRAIC også er udregnet som et gennemsnit.
- Prisfleksibilitet bør sikres ved at fjerne kravet om maksimalt 5% stigning p.a. på hver enkelt priskomponent, da Service Providere opnår forudsigelighed omkring

¹ Kommissionens henstilling af 13. september 2012 om sammenhængende forpligtigelser vedrørende ikke-diskriminering af metoder til beregning af omkostninger for at fremme konkurrence og forbedre investeringsmiljøet for bredbånd

deres engrosudgifter via ankerproduktprissætningen i tilsagnet. Erhvervsstyrelsens krav om maksimalt 5% prisstigning er derfor unødvendigt og ubegrundet og betyder at udbydere ikke kan omlægge og introducere nye prisstrukturer over de næste 5 år hvor dette ellers ville være gavnligt. I det omfang der skal være mere forudsigelig for SP'erne vedr. prisændringer, kan det være et krav om længere varsling, fx 6 måneder, for prisstigninger over 5% p.a.

- Ankerproduktpriserne bør kunne justeres med inflationen i samfundet, som Finansministeriet har fremskrevet til 1,8% p.a. i årene fremover. Inflationsjustering anses almindeligvis som en fair og rimelig prisjustering.
- Deregulering af delmarkeder, hvor TDC NET ikke længere er SMP, bør ske umiddelbart efter markedsafgørelsernes ophør, da fiberudbydere og Service Providere som følge af den lange markedsanalyse- og tilsagnsproces har haft god tid til at indrette forretningen til de nye vilkår.

2. INDLEDNING

TDC NET skal hermed fremkomme med bemærkninger til *dels* udkast til tilsagns- og markedsafgørelse overfor TDC NET fsva. høj- og lavkapacitetsmarkedet, *dels* bemærkninger til udkast til tilsagns- og markedsafgørelser overfor øvrige SMP-udbydere. Inden TDC NET kommer med specifikke bemærkninger nedenfor til Erhvervsstyrelsens udkast til markeds- og tilsagnsafgørelse overfor henholdsvis TDC NET og de øvrige SMP-udbydere, finder TDC NET anledning til at gå i dybden med en række generelle emner, som primært omhandler TDC NETs oplevelse med at have været en del af tilsagnsprocessen samt Erhvervsstyrelsen tilgang til især at regulere et regionalt højkapacitetsmarked. Herefter fremkommer TDC NET med specifikke bemærkninger til tilsagns- og markedsafgørelserne.

3. GENERELLE BEMÆRKNINGER TIL TILSAGNSPROCESSEN OG REGULATORISK STRATEGI

3.1. Erhvervsstyrelsens regulatoriske værktøjskasse

TDC NET skal indledningsvis kvittere for, at Erhvervsstyrelsen som regulerende myndighed så aktivt har gået ind i arbejdet med at anvende en tilsagnsmodel som fremadrettet regulering af SMP-udbydere i stedet for den mere klassiske regulering med forpligtelser, hvor indholdet er designet af Styrelsen selv.

TDC NET oplevede, at Erhvervsstyrelsen så en stor værdi i en tilsagnsmodel til regulering af navnlig højkapacitetsmarkederne ligesom TDC NET oplevede, at Erhvervsstyrelsen så en værdi i at anvende et mere fleksibelt reguleringsværktøj henset til højkapacitetsmarkederne dynamiske karakter og at markederne blev afgrænset regionalt med den effekt, at der er udpeget mange SMP-udbydere af forskellig karakter og ikke som hidtil kun én udbydere, nemlig TDC A/S.

Erhvervsstyrelsens manglende regulatoriske strategi – regulering af nye markeder med bagudskuende forpligtelser

Til trods for, at Erhvervsstyrelsen aktivt indgik i tilsagnsprocessen overfor SMP-udbydere, så er det i løbet af processen blevet klart for TDC NET, at Erhvervsstyrelsen ikke havde en klar regulatorisk strategi i forbindelse med især reguleringen af regionale SMP-udbydere af højkapacitetsbredbånd.

En klar regulatorisk strategi er efter TDC NETs opfattelse ellers en forudsætning for at kunne regulere via det mere fleksible reguleringsværktøj, som en tilsagnsmodel udgør, ligesom det er en forudsætning for at kunne kontrollere og styre en proces, som indeholder mange aktører og som har enorm betydning for de private aktører, som ejer den infrastruktur, som skal reguleres. Denne manglende strategi har således haft afgørende betydning for udfaldet af markeds- og tilsagnsafgørelserne, hvilket TDC NET vil uddybe i nedenstående afsnit.

Overordnet set har den manglende strategi haft følgende konsekvenser:

- navnlig markeds- og tilsagnsafgørelserne for *højkapacitetsmarkedet* er reguleret med bagudskuende forpligter
- det har haft kritisk procesmæssig betydning og har trukket markeds- og tilsagnsafgørelserne i langdrag
- det har været uklart gennem hele processen, og Erhvervsstyrelsen har ikke kunne begrunde ud fra markedsanalyserne, hvad der skulle anses for at være tilstrækkeligt for, at tilsagnene kunne gøres bindende – dette har fået både indholds- og procesmæssig betydning
- der har været og er problemer med Erhvervsstyrelsens ligebehandling af operatørerne, hvilket navnlig blev tydeligt ifm. markedstesten og nu igen i forbindelse med nærværende høring.

Man kan som SMP-udbyder og SP'er spørge sig selv om, hvilken betydning det har for operatørerne og markedet, at den uafhængige regulator ikke har nogen klar strategi for reguleringen af et dynamisk højkapacitets bredbåndsmarked; for TDC NET har det helt konkret betydet, at Erhvervsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til behovet for fortsat masseudrulning af højkapacitetsbredbånd i et marked, som er under fortsat udvikling. Det har været tydeligt, at Erhvervsstyrelsens fokusområde i højere grad var styret af, at SMP-udbydere ikke måtte kunne opnå overdækning, hvilket på nuværende tidspunkt i fiberudrulningen er det forkerte fokus, der i sidste ende kommer slutkunderne til skade, da denne tilgang i stedet kan medføre, at færre kunder på sigt vil få adgang til højkapacitetsbredbånd.

Erhvervsstyrelsens tilgang til den fremadrettede regulering har været at tage udgangspunkt i de regulatoriske værktøjer de kender, og som de har reguleret TDC NET med i de hidtidige markedsafgørelser. Erhvervsstyrelsen har ikke formået at tage disse forpligtelser op til genovervejelse og holde dem op imod de markedsanalyser – og dynamikker, som skal være udgangspunktet for den regulering, som vil være hensigtsmæssig og proportional ud fra de overordnede hensyn til slutbrugerne og hensynet til samtidig at fremme effektive investeringer og innovation i ny og forbedret infrastruktur.

Erhvervsstyrelsen har startet processen med de regulatoriske værktøjer, som de kendte til, i stedet for at forholde sig til de fremadrettede konkurrenceproblemer.

Med andre ord, så har Erhvervsstyrelsen - også i forbindelse med tilsagnsdialogen - haft en bagudskuende tilgang til reguleringen og forpligtelserne, som mere eller mindre har været en kopi af tidligere afgørelser, der ikke forholder sig tilstrækkeligt til Kodeks.

Erhvervsstyrelsen skriver selv i udkast til markedsafgørelse, at:

”Muligheden for at afgive tilsagn medfører, at udbydere med SMP i højere grad vil kunne have indflydelse på betingelser og vilkår for deres forretning.”

Til trods herfor, oplevede TDC NET, at Erhvervsstyrelsen i forbindelse med tilsagnsdialogen tog udgangspunkt i de regulatoriske mekanismer, som teleloven foreskriver, kan finde anvendelse ifm. en *markedsafgørelse*, men Erhvervsstyrelsen kom aldrig med en selvstændig analyse af, hvad der ville være tilstrækkeligt ifm. en tilsagnsproces – i løbet af tilsagnsdialogen blev det dog tydeligt, at Erhvervsstyrelsen mere eller mindre overførte eksisterende forpligtelser 1:1 til tilsagnsdialogen.

Der fremgår følgende omkring tilsagn og de regulatoriske hensyn i Teleloven. Erhvervsstyrelsens skal således:

*”...tage hensyn til dokumentation for tilsagnene, tilsagnenes åbenhed for alle markedsdeltagere, rettidig tilvejebringelse af adgang på fair, rimelige og ikke-diskriminerende betingelser forud for lanceringen af tilknyttede detailtjenester, **tilsagnenes generelle tilstrækkelighed i forhold til at muliggøre bæredygtig konkurrence på underliggende markeder** og at fremme samarbejde om udrulning og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet til gavn for slutbrugerne. [TDC NETs fremhævnings]*”

Det fremgår tydeligt af ovennævnte udsnit af teleloven, at Erhvervsstyrelsens rent regulatorisk ikke er bundet af de forpligtelser, som de kender fra tidligere markedsafgørelser.

Rammerne i teleloven afspejler således et ret frit regulatorisk metodevalg. Men Erhvervsstyrelsen udnyttede ikke denne mulighed for at tilgå reguleringen af højkapacitetsmarkederne med et sæt af forpligtelser, der fx gav SMP-udbydere større fleksibilitet i forhold til sikre fortsat udrulning samtidig med, at der blev skabt mulighed for fair og ensartet konkurrence i detailmarkedet. Det var helt tydeligt, at Erhvervsstyrelsen fx ikke havde tiltro til markedet, selvom der er tale om markeder som allerede for de fleste kommende SMP-udbydere, har betydet omfattende fiberudrulning, som der på ensartede vilkår gives adgang til for SP'erne. I stedet er resultatet af Erhvervsstyrelsens tilgang en meget gennemgribende regulering.

Det er fortsat TDC NET's overbevisning, at det tilsagn TDC NET afgav i januar er tilstrækkeligt, fyldestgørende og rimeligt. Fsva. højkapacitetsmarkedet tilbød TDC NET netadgang til fiber og coax bredbånd på transparente og ikke-diskriminerende vilkår med prislofter i to ankerprodukter. På fiber var disse prislofter sat lidt under de nuværende

priser for nybygget fiber, men i tråd med de forudsætninger TDC NET har lagt til grund for vores fiberinvestering og samtidig garant for at SP'erne kan videreføre konkurrencen på de underliggende markeder.

Hvilken regulatorisk metode burde Erhvervsstyrelsen have anvendt

Det er på bagkant af tilsagnsprocessen stadig ganske uklart for TDC NET, hvad Erhvervsstyrelsens formål med at starte en tilsagnsdialog var og hvad Erhvervsstyrelsen reelt forsøgte at opnå med tilsagnsdialogen.

Erhvervsstyrelsen havde ellers især med tilsagnsprocessen mulighed for at tilgå reguleringen ud fra et nyt perspektiv og meget konkret holde reguleringen op imod de resultater som markedsanalyserne viste:

- For det første burde Erhvervsstyrelsen have haft forskellige regulatoriske tilgange til henholdsvis højkapacitets- og lavkapacitetsmarkederne (uanset om der er tale om tilsagns- eller markedsafgørelser), da markedsanalyserne jo klart illustrerer, at markederne har forskellige karakteristika – ellers ville der jo ikke være tale om to separate konkurrenceretlige markeder. Det ene marked, lavkapacitet, er således et marked, der bevæger sig mod afvikling, hvorimod højkapacitetsmarkedet er under fortsat udbygning. Det er således TDC NETs opfattelse, at Erhvervsstyrelsen slet ikke har taget højde for, at der er tale om helt nye markedsafgrænsninger, hvormed Erhvervsstyrelsen navnlig burde have fokuseret mere på højkapacitetsmarkedet og lagt mere vægt på betydningen af at give incitamentet til fortsat fiberudrulning. Der er forskel på at regulere et eksisterende kobber netværk, der har sin oprindelse i monopol-tiden og regulere fiber netværk under udbygning i et konkurrenceudsat marked.
- For det andet blev Erhvervsstyrelsens manglende regulatoriske vision især tydelig i tilsagnsdialogen om priskontrol, hvor TDC NET, efter markedstesten, blev mødt med et krav fra Erhvervsstyrelsen om, at kun priser i LRAIC-spændet ville blive anset for at være tilstrækkelige til at Erhvervsstyrelsen ville gøre tilsagnet bindende.
- Før tilsagnet blev sendt i markedstest udarbejdede Erhvervsstyrelsen parallelt med tilsagnsdialogen deres LRAIC-model overfor TDC NET og blev ved med at referere til LRAIC-modellen i en prisdialog med TDC NET, hvilket efterhånden gjorde det mere og mere tydeligt for TDC NET, at et pristilsagn ville blive benchmarket mod LRAIC-modellens udfaldsrum – tilsagnsdialogen blev sågar udsat indtil den endelige LRAIC-model forelå. Udover det forvaltningsmæssige problematiske i Erhvervsstyrelsens tilgang, som Erhvervsstyrelsen måtte erkende og udskyde tilsagnsdialogen, så kom Erhvervsstyrelsen aldrig med en selvstændig analyse og vurdering af, hvorfor det alene kunne være et LRAIC-niveau, som ville blive accepteret i et tilsagn på trods af at Kodeks og 2013-henstillingen eksplicit kræver at den regulerende myndighed overvejer om man kan undgå omkostningsbaseret engrosprisregulering af højkapacitetsbredbånd. Dette virker jo endnu mere besynderligt nu - udover det forvaltningsmæssige forhold omkring manglende ligebehandling - hvor det er tydeligt ifm. nærværende høring, at andre vertikalt integrerede udbydere kan

reguleres med henvisning til rimelige priser. Hvis Erhvervsstyrelsen havde ønsket at lave en selvstændig analyse af tilstrækkelighed, så kunne Erhvervsstyrelsen jo have foretaget en vurdering af de forskellige priskontrolmetoder, som fx bekendtgørelsen om priskontrol foreskriver, hvilket ville have givet TDC NET mulighed for at kommentere på en sådan analyse og forstå rationale bag Erhvervsstyrelsens tilgang.

Problemet med denne tilgang er helt grundlæggende, at en LRAIC-model ikke er en videnskab men et resultat af en række metodevalg og en masse antagelser. Man kan tage fejl i disse antagelser og specielt er der stor risiko for, at regulator anlægger andre metoder eller antagelser end investorer. Problemet er således, at når der er tale om ikke-færdigudrullede netværk, så bliver konsekvensen af, at regulator har taget fejl, at NGA linjer ikke bliver byggede, hvilket i sidste ende kommer slutbrugerne til skade. Det er således afgørende, at der især i udbygningsfasen er plads til investorernes og markedets syn på, hvad der er rette prisniveau og -strukturer for at facilitere udrulningen.

Helt afgørende for TDC NET har det dog været - og som er det, som mest tydeligt illustrerer, at Erhvervsstyrelsen har haft en bagudskuende regulatorisk synsvinkel - at Erhvervsstyrelsen på intet tidspunkt har forholdt sig til de regulatoriske rammer, som Kodeks og 2013-henstillingen navnlig påskriver ift. en mere fleksibel priskontrol og henstillingen om at undgå omkostningsbaseret engrosprisregulering af NGA infrastruktur, hvis der er tilstrækkelige faktorer som begrænser detailprissætningen (se afsnit 4).

Tilsagn er jo ellers som regulatorisk metode egnet til at overlade en større autonomi til markedsaktørerne, som det jo også følger af Erhvervsstyrelsens udkast til tilsagnsafgørelse, og altså SMP-udbydere, og have tillid til at markedet i højere grad kan regulere sig selv indenfor nogle mere overordnede rammer end det kendes fra den meget detaljerede regulatoriske tilgang, som har været kendetegnende for Erhvervsstyrelsens tidligere markedsafgørelser.

Dette taler samtidig ind i en problemstilling, der går på, at det igennem hele tilsagnsdialogen har været utroligt uklart, hvad der ville blive anset for tilstrækkeligt fra Erhvervsstyrelsens side til at gøre tilsagn bindende. TDC NET har således hele tiden forsøgt at målsøge med forslag til tilsagn ud fra de regulatoriske rammer, som markerne tilsiger, og som er understøttet af Kodeks og 2013-henstillingen, men disse tilgange er blevet afvist af Erhvervsstyrelsen med henvisning til eksisterende forpligtelser – vel og mærke uden at fremkomme med en analyse og vurdering af, hvorfor det ikke var tilstrækkeligt.

Afslutningsvis er den manglende regulatoriske strategi karest kommet til udtryk i forbindelse med markedstesten - det er således uforståeligt for TDC NET, hvordan kravet til tilsagnene efter markedstesten kunne blive krævet ændret så fundamentalt på navnlig prisdelen, når tilsagnene jo blev anset for tilstrækkelige af Erhvervsstyrelsen før de blev sendt i høring. Erhvervsstyrelsen har efterfølgende forsøgt at udskille vurderingen af tilstrækkeligt før og efter en markedstest, men denne sondring har simpelthen ingen basis i Teleloven. Tilsagn kan ikke sendes i markedstest, hvis de ikke er tilstrækkelige. Havde Erhvervsstyrelsen nu haft en klar strategi for, hvad der var tilstrækkeligt, så ville

tilsagnene ikke efterfølgende skulle ændres på så væsentlige parametre efter en markedstest.

Erhvervsstyrelsens regulatoriske tilgang har medført forskelsbehandling

Erhvervsstyrelsens manglende strategi er også blevet tydeligt ud fra en ligebehandlings-betragtning. Dette har ikke kun betydning rent procesmæssigt, men er nu også blevet tydeligt for TDC NET i forbindelse med markeds- og tilsagnsafgørelserne, hvor det tydeligt fremgår, at nogle vertikalt integrerede SMP-udbydere, som reguleres via markedsafgørelser, slipper billigere regulatorisk end de SMP-udbydere, som er gået tilsagnsvejen.

Der er intet i Erhvervsstyrelsen begrundelse i markedsafgørelserne for at anvende rimelige priser overfor fx Bornfiber, der ikke tilsvarende kan finde anvendelse for TDC NET, således at TDC NET også kunne afgive tilsagn om rimelige priser. TDC NETs oprindelige forslag til tilsagn, som blev sendt i markedstest, var jo efter TDC NETs opfattelse netop udtryk for rimelige priser (målt fx i forhold til det nuværende markedsniveau eller det benchmark som de indeværende prislofter for TDC udgør, der også har grundlag i resultaterne fra en LRAIC-model).

Derfor er det ganske overraskende og uforstående for TDC NET – og dette gælder uanset om TDC NET skulle reguleres via tilsagn eller markedsafgørelse – at høringen viser, at nogle operatører blive reguleret via rimelige priser. Således har Erhvervsstyrelsen på intet tidspunkt i tilsagnsprocessen luftet overfor TDC NET, at der kunne blive tale om priskontrol med andre metoder end LRAIC, herunder fx rimelige priser, ej heller er Styrelsen fremkommet med en vurdering af, hvorfor fx et sådan tilsagn om rimelige priser ikke ville blive anset for at være regulatorisk tilstrækkeligt.

3.2. Erhvervsstyrelsens håndtering af tilsagnsprocessen

Udover den interne ressourcebelastning hos TDC NET, så har Erhvervsstyrelsens manglende overblik over processen og deres regulatoriske tilgang medført en meget lang sagsbehandlingstid og skabt en uro i markederne blandt både SMP-udbydere såvel som SP'ere. SP'erne skulle forholde sig til tilsagn, som blev sendt i markedstest uden nogen medfølgende beskrivelse af, hvorfor tilsagnene konkurrenceretligt imødekom de markedsmæssige udfordringer, som markedsanalyserne havde afdækket, og altså dermed var tilstrækkelige til at blive gjort bindende.

Ser man isoleret på tilsagnsprocessen, så startede den tilbage i juni måned 2020 (efter et introduktionsmøde i februar 2020 for SMP-udbydere), hvor Erhvervsstyrelsen tilkendegav, at Styrelsen forventede, at processen var afsluttet i september 2020. Til trods for denne oprindelige udmelding, så er processen og deadlines adskillige gange blevet udskudt af Erhvervsstyrelsen. Havde TDC NET fra starten af vidst, hvordan markedsafgørelserne ville se ud, så er det usikkert, om TDC NET ville have deltaget i tilsagnsdialogen.

Senest har Erhvervsstyrelsen ikke ville forpligte sig til et ikrafttrædelsestidspunkt, hvilket gør det svært som virksomhed at indrette sig efter, hvilket viser at den manglende proces skaber uforudsigelighed for markederne og den fremadrettede regulering.

Den lange sagsbehandlingstid er samtidig problematisk, fordi TDC NET kunne være blevet dereguleret på mange højkapacitetsmarkeder væsentligt tidligere end tilfældet er nu. Erhvervsstyrelsens rapport om den geografiske udvikling på Bredbåndsmarkedet, hvor man første gang kunne konstatere, at markedet forventeligt skulle afgrænses regionalt, går jo helt tilbage til december 2019.

Efter TDC NET opfattelse kunne man sagtens have indført en kortere implementeringsperiode for SMP-udbydere på højkapacitetsmarkederne, hvilket ville betyde en hurtigere deregulering af TDC NET, da disse operatører allerede har haft meget lang tid til at indrette sig efter de kommende forpligtelser uanset om det ville være via tilsagn eller en markedsafgørelse.

Derudover har den lange sagsbehandlingstid medført, at der ikke har været den årlige opdatering af LRAIC-priserne for kobber, hvilket har betydet et reelt tab for TDC NET.

Hvilken betydning har den lange sagsbehandlingstid så haft for kunderne

Efter TDC NETs opfattelse kunne der have været indført bedre konkurrencemæssige betingelser i de regionale markeder væsentlig tidligere end tilfældet er nu, hvormed en lang periode med usikkerhed om fremtidige vilkår og priser i de regulerede fibernet kunne være undgået.

Derudover har processen sammenholdt med Erhvervsstyrelsens regulatoriske tilgang medført retssikkerhedsmæssige problemer ift. manglende mulighed for at påklage tilsagns-indholdet til Teleklagenævnet, når selve priskontrol-delen reelt har erstattet Erhvervsstyrelsens sædvanlige LRAIC-afgørelse. Med afgivelsen af tilsagn fraskriver udbyderen sig retten til at påklage selve tilsagnene til Teleklagenævnet, selvom flere elementer indholdsmæssigt er en kopi af en regulering via markedsafgørelse.

Manglende ligebehandling blev også tydelig som følge af processen

Som allerede nævnt så har det også været *procesmæssigt* problematisk, at der i tilsagnsdialogen var så stor usikkerhed omkring Erhvervsstyrelsens ligebehandling af SMP'ere. Når Erhvervsstyrelsen var så tilbageholdende med at anviser en strategi og retning blev dette endnu mere problematisk, da SMP-udbydere af gode grunde ikke kan diskutere med andre operatører, hvad de ønsker at afgive af tilsagn.

Dette kommer formentlig tydeligst til udtryk ift. manglende coax-regulering af Norlys' foreningscoax.

Også i forbindelse med markedstesten viste det sig, at nogle udbydere var sluppet billigere end andre uden at dette reelt var begrundet i de individuelle markedsforhold. Til eksempel kan nævnes at ikke alle operatører skulle give kompensation i forbindelse med manglende overholdelse af SLA'er, som TDC NET ellers havde fremført i det tilsagn, som var i markedstest.

Derudover viser det sig nu i forbindelse med nærværende høring, at Erhvervsstyrelsen har forskellige tilgange til inflationsgraden, hvor TDC NET således blev dikteret at have en lavere inflation end hvad de øvrige operatører er sluppet igennem med. Dette er både procesmæssigt problematisk ligesom det ikke er udtryk for en ligebehandling af operatørerne. TDC NET finder således helt generelt, ankerproduktpriserne bør kunne justeres med inflationen i samfundet, som Finansministeriet har prognosticeret til 1,8% p.a. i årene fremover, da inflationsjustering almindeligvis anses som en fair og rimelig prisjustering.

4. BEMÆRKNINGER TIL TILSAGNSAFGØRELSE OVERFOR TDC NET - PRISKONTROL-METODE – HØJKAPACITET

4.1. Erhvervsstyrelsens diktering af LRAIC prissætningsmetoden

Som det fremgår af Erhvervsstyrelsens udkast til tilsagnsafgørelse vurderer Erhvervsstyrelsen TDC NETs tilsagnspriser i forhold til LRAIC-modellen.

Erhvervsstyrelsen skriver således i tilsagnsafgørelsen side 8, at *“Fibermaksimalprisen, angivet i TDC’s tilsagn, ligger i midterste del af det omkostningsspænd, som Erhvervsstyrelsens LRAIC-model har modelleret for TDC, og som tager højde for det konkrete adgangsgangprodukt tilbudt i tilsagnet og den planlagte udrulning af selskabets fibernet”*

TDC NET er ikke enig i sammenligningens relevans og er ikke enig i, at tilsagnsprisen ligger i midten af omkostningsspændet.

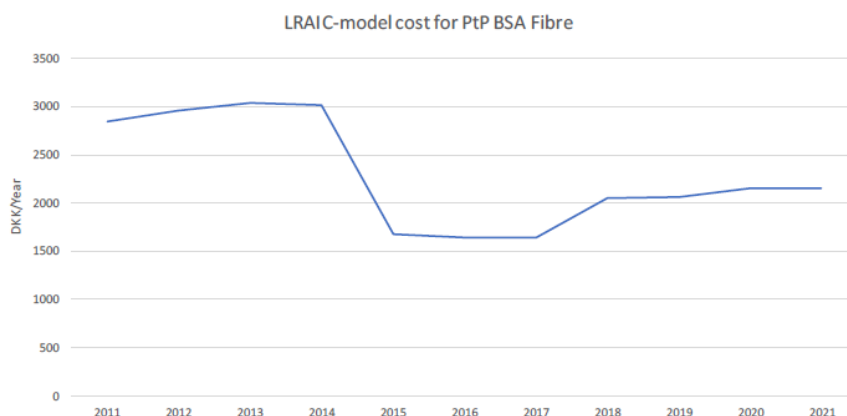
4.2. LRAIC er blot én ud af flere priskontrolmetoder

Eftersom en prisforpligtelse via LRAIC som anført blot er én af de mulige regulatoriske rammer, har TDC NET - i lyset af markedsanalysen og markedsdynamikken vurderet, at LRAIC-beregninger med en statisk prissætning ikke er et egnet værktøj til brug for vurderingen af den fremadrettede prissætning. Baggrunden for, hvorfor LRAIC-prissætning ikke anses for egnet priskontrol-metode er gentagne gange blevet anført overfor Erhvervsstyrelsen i tilsagnsprocessen ligesom den nu gentages igen nedenfor.

Den kraftige udbygning med fiber skaber i disse år en stor uforudselighed på markedet, som udbyderne må reagere på. I den forbindelse skal det fremhæves, at de meget langsigtede LRAIC-modeller er bygget og baseret på en lang række forudsætninger, som hurtigt kan miste validitet for et net der endnu ikke er færdigudbygget. Det gælder bl.a. antagelser om udbygningsområder, optag af kunder på udbygget net, omkostninger til udbygning i et 'varmt' entreprenørmarked etc. Alle antagelser som vil påvirke LRAIC-beregningen og derfor skaber en usikkerhed omkring modellens validitet og egnethed som priskontrol-metode. Et nyligt og meget konkret eksempel på dette er Norlys' annoncering i juli 2021 om, at Norlys nu planlægger at udrulle knap 200.000

fiberlinjer udenfor deres andelsområde inden udgangen af 2023². Her nævner de især Sjælland og bynære områder, dvs. det er højst sandsynligt i stor grad indenfor det område hvor TDC NET er udpeget som havende SMP.

At LRAIC-omkostninger ikke er en entydig størrelse ses af nedenstående diagram, hvor priserne over årene har fluktueret voldsomt som følge af de forskellige forudsætninger, som er antaget i skiftende LRAIC-modeller.



Dette er således baggrunden for, at TDC NET ikke mente, at det var hensigtsmæssigt at knytte pristilsagnet op imod LRAIC, men at TDC NET's forslag til pristilsagn, som blev sendt i markedstest, i stedet var baseret på TDC NET's vurderinger af prisniveauer, der er nødvendige for dels at skabe fleksibilitet og dels på samme tid sikre en disciplinering af priserne. Dette gøres - som beskrevet ovenfor - på baggrund af EU Kommissions anbefaling om brug af ankerprodukter.

Det konkrete problem med at sammenligne med en prissætning baseret på en LRAIC-model i et tilsagn/markedsafgørelse for højkapacitetsmarkedet er, at Erhvervsstyrelsens sammenligner et pristilsagn med LRAIC-priser, der reelt ikke relaterer til TDC NETS omkostninger til udbygning af fiber. Det skyldes f.eks., at LRAIC-modellen beregner:

1. omkostninger der ikke dækker de konkrete omkostninger til PON-udrulning (da modellen allokerer for høje fællesomkostninger til PtP-udbygningen, som TDC NET ikke foretager fremadrettet).
2. for optimistiske antagelser for kundeoptag i områder med eksisterende coax-net, hvorved enhedsomkostningen pr. kunde beregnes for lavt for hele fibernet.

Herudover kommer diskussionen om, hvilken forrentning og risiko en netværksudbyder bør forvente med investering i fiberudbygning. Dette har Erhvervsstyrelsen ikke forholdt sig til.

Tilsagnspriserne bør derfor ikke benchmarkes mod LRAIC-beregninger i almindelighed eller de konkrete LRAIC-beregninger i særdeleshed.

² <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/norlys-har-ambitioner-om-at-na-1-million-fiberadresser?publisherId=13559467&releaseId=13626172>

4.3. TDC NETs forslag til prissætningsmetode - Ankerprodukter

Som anført ovenfor, mener TDC NET ikke, at LRAIC er egnet som fremadrettet prisreguleringsmekanisme i det aktuelle højkapacitetsmarked. TDC NET har derfor i nedenstående afsnit begrundet, hvorfor TDC NET mener, at valget af ankerprodukter som pris-mekanisme er udtryk for en mere hensigtsmæssig priskontrol-regulering.

Erhvervsstyrelsens 2020-markedsanalyse viser og konkluderer, at konkurrencesituation i Danmark på væsentlige punkter adskiller sig fra den seneste markedsanalyse, der dannede grundlag for den hidtidige regulering af TDC, idet der nu er 22 regionale bredbåndsmarkeder og 14 netejere som er udpeget som havende SMP på fiber, coax og kobbernet.

Disse regionale markeder inkluderer net, hvor service providere som fx Altibox, Telenor, Telia og Nuuday har indgået kommercielle aftaler om engrosadgang til fiber net, i mange tilfælde mhp. at konkurrere med netejernes vertikalt integrerede service leverandere i detail salget.

Som følge af den ændrede markedssituation og den nye hjemmel i Teleloven til at indgå tilsagn, inviterede Erhvervsstyrelsen netejere til at give tilsagn. Tilsagnene er som allerede beskrevet et alternativt reguleringsværktøj til et dynamisk marked med konkurrerende udbygning af fiber, ændringer i forbrugerpræferencer og skift i markedsandele.

Det er hensigten med en regulering via tilsagn at sætte nogle overordnede rammer, men det er ikke meningen, at tilsagnene direkte og 1:1 skal træde i stedet for og erstatte den hidtidige meget detaljerede regulering af én udbyder. Tilsagn og regulatoriske forpligtelser anno 2021 skal derimod forholde sig til markedssituationen fremadrettet og ikke nødvendigvis matche de bagudrettede, detaljerede regulatoriske forpligtelser, som TDC har og er underlagt.

TDC NET opfatter det som værende proportionalt, at tilsagnene sætter nogle regulatoriske rammer, der sikrer netadgang og ikke-diskrimination og samtidig udstikker nogle hegnspæle for engrospriserne. Det er ikke muligt eller proportionalt at detaljeregulere prisstrukturer i et så mangfoldigt og dynamisk marked, som vi nu kigger ind i, med et samtidigt geografisk differentieret markedspres, teknologiskift og netværksudbygning.

4.4. Baggrund for nødvendighed af fleksibilitet i tilsagn ved prissætning af bredbånd

Det skal indledningsvis anføres, at TDC NET i tilsagnene ønskede at have en prismodel, som tager hensyn til behovet for i) fleksibilitet, men som ii) samtidig har støtte i EU-Kommissionens Kodeks og som iii) skaber transparens for service leverandere og sikkerhed for deres slutkunde-investeringer.

Som beskrevet i ovenstående afsnit er der opbrud i det regulatoriske landskab, hvor one-size-fits-all regulering ikke passer ind, da der er geografiske forskelle i omfanget af

fiber-udbygningen, udbygningsomkostninger og tilstedeværelsen af coax infrastruktur i visse SMP-områder.

Det er desuden TDC NETs opfattelse, at der er meget lidt stabilitet i markedet, når man fx sammenligner med, hvordan kobberbredbåndsmarkedet så ud for et årti siden, og hvor en relativ statisk regulering og prissætning måske kunne anvendes uden risiko for at hindre eller styre en markedsudvikling, der ellers ville være sket.

Bredbåndsmarkedene er dynamiske, både på efterspørgselssiden og på udbudssiden. Det kan f.eks. anføres at:

- Over 10% af kunderne på kobberbredbånd forsvinder hvert år;
- Coax data-only vokser i moderat tempo men forventes af aftage i fremtiden;
- Fiber udrulles intensivt og fiberpenetrationen vokser;
- Der sker forandringer på detailsiden, hvor slutbrugere i højere grad streamer indhold fra OTT udbydere;

Energistyrelsens bredbåndskortlægning viser en stærk vandring fra regulerede lavhastighedsforbindelser til (hovedsageligt) uregulerede højhastighedsforbindelser, og hvor der ligger forholdsvis mange ubrugte access-linjer i jorden allerede. Desuden er 5G FWA på trapperne med muligheden for "trådløs fiber"³.

Samtidig stilles der 'krav' til fiberudbydere, der fordrer fleksibilitet, mens fiberudrulningen i Danmark pågår – der investeres meget, og reguleringen skal skabe incitament til at fortsætte udrulningen (iht. det politiske mål om bred dækning) og fortsat produktudvikling.

I denne markedssituation har TDC NET brug for fleksibilitet i prissætningen til at kunne håndtere tre forhold:

- a) Flexibilitet mhp. at give incitament til udrulning; hvis prisen er for lav risikerer man, at udrulningen ikke kommer så langt eller så hurtigt som den kunne i fht. kommercielt mindre attraktive adresser;
- b) Flexibilitet mhp. at øge penetrationen for det anlagte net, det kan f.eks. være introduktionstilbud;
- c) Flexibilitet mhp. at gennemføre innovation og investering, hvor TDC NET kan beregne en pris som vi forventer dækker investeringer og risiko, der tages ved udvikling eller udbygning af nettet med ny teknologi eller produkter.

Det skal her bemærkes, at det er TDC NETs opfattelse, at et gennemsnitsprisloft – som der hidtil er anvendt ved udmøntning af bredbåndshastigheder - ikke udgør en tilstrækkelig prisfleksibelt for TDC NET i forhold til den fremadrettede markedssituation og regulering via tilsagn. Ved et loft over gennemsnitsprisen får TDC NET således ikke mulighed for at prissætte innovative bredbåndssaccesprodukter til massemarkedet med en præmie, uden at skulle sætte prisen på andre produkter ned, for derigennem at kunne holde sig indenfor prisen gennemsnittet. Dvs. at et loft over gennemsnitsprisen ikke

³ Se f.eks. 3's hjemmeside, hvor de fremlægger planer for landsdækkende 5G i 2022 med muligheden for 'trådløs fiber': <https://www.3.dk/abonnementer/fordele/5g-netvaerk/>

giver større indtjening ved at gennemføre innovation end uden, idet gennemsnitsprisen ikke stiger⁴. Derfor vil et loft over gennemsnitsprisen fjerne incitament til fornyelse og investering i mere værdifulde produkter.

Et sådant loft over gennemsnitsprisen giver derfor ikke den fleksibilitet som Kommissionen anviser i Kodeks (se nedenstående afsnit).

Det skal desuden bemærkes, at prisdifferentiering mht. hastighed på baggrund af et gennemsnitsloft potentielt kan lede til en situation, der ligner diskrimination eller i hvert fald en dårligere stilling for specialiserede service providere, der adresserer særlige slutbrugersegmenter. F.eks. hvor priserne på højere hastigheder øges, mens priser for lavere sænkes, men hvor gennemsnitsprisloftet formelt er overholdt.

Baggrunden for TDC NETs udformning af pristilsagnet, som det fremstod i den version, som blev sendt i markedstest, har således været, at TDC NET mener, at der er behov for en prismodel, der på den ene side ikke dikterer prissætning af alle produkter, men på den anden side sikrer engrosaftagere transparens, ikke-diskrimination og tryghed for investeringer mod detailmarkedet.

Det skal omvendt bemærkes, at TDC NET har valgt i tilsagnene at fastholde et gennemsnitsprisloft for kobber, da der netop ikke forventes behov for innovation og (væsentlig) produktudvikling for denne teknologi.

4.5. Kodeks foreskriver anvendelse af ankerproduktmodel til opnåelse af fleksibel prissætning

EU-kommissionens Kodeks beskriver hvordan højhastighedsinfrastruktur bør reguleres:

”Grundet usikkerheden om, hvor hurtigt efterspørgslen efter næste generation af bredbåndstjenester øges, er det vigtigt at give de operatører, som investerer i nye eller opgraderede net, en vis grad af prisfastsættelsesfleksibilitet med henblik på at fremme effektive investeringer og innovation. De nationale tilsynsmyndigheder bør kunne beslutte at fastholde eller ikke at pålægge regulerede engrospriser for adgang til næstegenerationsnet, hvis der er tilstrækkelige konkurrencemæssige garantier. Mere specifikt for at dæmme op for urimeligt høje priser på markeder med virksomheder, der er udpeget som havende en stærk markedsposition, bør prisfastsættelsesfleksibiliteten ledsages af yderligere foranstaltninger til beskyttelse af konkurrencen og slutbrugernes interesser såsom strenge forpligtelser vedrørende ikke-diskrimination, foranstaltninger til sikring af teknisk og økonomisk replikabilitet for downstream produkter og en påviselig begrænsning af detailprisen som resultat af infrastrukturkonkurrencen eller et prisanker, der stammer fra andre regulerede adgangsprodukter, eller begge. Disse konkurrencemæssige garantier er ikke til hinder for de nationale tilsynsmyndigheders indkredsning af andre omstændigheder, under hvilke det vil være passende ikke at indføre regulerede adgangspriser for visse engrosinput, f.eks. når høj priselasticitet i slutbrugerefterspørgslen gør det urentabelt for virksomheden, der er udpeget som havende en stærk

⁴ Hvis TDC NET f.eks. udvikler et produkt og vil have dækket udviklingsomkostningerne ved at sætte prisen 100 kr. op om året, er man ved et gennemsnitsprisloft nødt til at sætte prisen på andre produkterne ned, så loftet ikke brydes. Dvs. TDC NET får ikke dækket udviklingsomkostningerne og mangler incitament til innovation.

markedsposition, at opkræve priser, som ligger væsentligt over konkurrenceniveauet, eller hvor en lavere befolkningstæthed begrænser incitamenterne til udvikling af net med meget høj kapacitet, og den nationale tilsynsmyndighed fastslår, at effektiv og ikkediskriminerende adgang er sikret gennem forpligtelser pålagt i overensstemmelse med dette direktiv.”

Kodeks, bemærkning 193 (vores understregning)

Kort sagt, så indebærer ovennævnte afsnit fra Kodes, at en prisregulering er unødvendig, hvis udbyderen sikrer ikke-diskrimination, økonomisk replikabilitet og et anker for priserne.

Ovenstående krav om økonomisk replikabilitet opnås gennem prisklemmetilsagn fra integrerede udbydere, mens ikke-diskrimination og begrænsning af prisudviklingen blev adresseret i TDC NET's oprindelige tilsagn, som blev sendt i markedstest.

Med separate markeder for kobber og fiber/coax har TDC NET ikke anset et kobber-ankerprodukt for at være tilstrækkeligt til at disciplinere prissætningen af fiber- og coax-kunder de næste 5 år, som tilsagnene lægger op til at være perioden de gøres bindende for. Hvor der nu udbydes højhastighedsprodukter migrerer kunder fra kobber til fiber og ikke den anden vej. Desuden er hastighederne på det udbudte kobber ikke alle steder tilstrækkeligt højt i det udpegede SMP-område til at kunne fungere som anker. TDC NET tilbyder derfor i stedet to fiberankerprodukter i tilsagnet på hhv. 100 Mbit/s og 1Gbit/s, som hver adresserer specifikke politiske hensyn og forbrugerhensyn og på samme tid sikrer service providerne forudsigelighed i prisniveauerne.

TDC NET vurderer, at en sådan ankerproduktmodel baseret på fiber kan disciplinere fiberpriserne og dermed skabe sikkerhed for aftagere ud fra en betragtning om, at hvis størstedelen af kunderne kan tilfredsstilles med ankerproduktet, vil de købe dette så fremt TDC NET forsøger at prissætte andre produkter urimeligt (dette er teorien bag et ankerprodukt, hvor ankrene virker prisdisciplinerende på andre båndbredder).

4.6. TDC NETs forslag til ankerprodukter, som blev sendt i markedstest

100 Mbit/s ankerprodukt

Da et kobber-anker som nævnt ovenfor ikke længere er tilstrækkeligt til at disciplinere fiberpriserne, tilbyder TDC NET et 100Mbit/s ankerprodukt på fiber. Et 100 Mbit/s ankerprodukt adresserer mere politiske hensyn samt det reelle brugerbehov:

- Det politiske mål i Danmark er at alle skal have adgang til 100 Mbit/s i 2020;
- ”Det er næsten umuligt at bruge 100 Mbit/s under normale omstændigheder”, undersøgelse af Ingeniøren⁵;
- F.eks. Netflix HD kan leveres på 5 Mbit/s⁶ (og adaptive bit rate gør det muligt på mindre);

Et 100 Mbit/s ankerprodukt sikrer, at lavt forbrugende kunder ikke presses op på høje båndbredder til højere priser, hvis de ikke har behov for dette. Samtidig sikrer

⁵ <https://ing.dk/artikel/bredbaandspujens-doed-aabner-traadloese-teknologier-239252>

⁶ <https://help.netflix.com>

produktet et loft over prisen for de kunder, som har et behov for et billigt fiberprodukt til erstatning for kobber.

1Gbit/s ankerprodukt

TDC NET valgte at tilbyde et 1 Gbit/s ankerprodukt, da dette er rigeligt til at dække langt de flestes behov mange år frem og samtidig virker prisdisciplinerende på markedet, idet marked 3H indeholder alle produkter med højere hastighed end kobber, dvs. Erhvervsstyrelsen har fundet, at de er substituerbare. TDC NET vurderer på den baggrund at kunder, der efterspørger højhastighedsbredbånd vil substituere til 1Gbit/s ankeret (eller til 100 Mbit/s ankeret), hvis prissætningen for andre højhastighedsprodukter bliver for høj.

Ved at tilbyde et ankerprodukt på 1 Gbit/s skabes der sikkerhed for at service providere kan udbyde høj hastighed til særlige kundesegmenter uden at risikere for høj usikkerhed om fremtidig prissætning af engrosproduktet. Som beskrevet ovenfor har de ikke samme sikkerhed ved en udmøntning via et gennemsnitsloft.

Det skal bemærkes, at 1Gbit/s ankerproduktet også vil disciplinere hastigheder over 1 Gbit/s, i det omfang TDC NET i fremtiden udbyder et sådant produkt på marked 3.

Endelig skal det bemærkes, at EU's 'Connectivity for a European Gigabit Society' målsætning indeholder en målsætning om at alle husstande skal have adgang til 100 Mbit/s i 2025, mens EU Kommissionens netop fremsatte "2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade" indeholder en målsætning om at alle borgere skal have adgang til 1Gbit/s i 2030. Dvs. TDC NET's tilsagn om maximal priser på hhv. 100Mbit/s og 1Gbit/s i en periode fra 2021-2026 er fuldt på linje med de høje politiske ambitioner for bredbåndshastigheder.

4.7. Erfaringer med fleksibilitet i prissætningen

Det er som beskrevet ovenfor TDC NET's opfattelse, at prisfleksibiliteten og den beskrevne ankerproduktmodel fortsat vil sikre investeringer i infrastruktur, hvilket er af afgørende betydning for markedet som helhed, ligesom det har betydning for TDC NET. Som beskrevet ovenfor mener TDC NET, at de regulatoriske, lovmæssige rammer i høj grad understøtter, at der kan og bør anvendes en ankerproduktmodel og at det absolut ikke er et krav at de prislofter som ankerprodukterne udgør 'ligger indenfor et LRAIC-spændet'.

Udover de regulatoriske rammer, så er der allerede en række praktiske erfaringer omkring prisfleksibilitet og betydningen heraf for investeringer i infrastruktur:

- Spanien og Portugal har afholdt sig fra at regulere fiberadgang og priser (total prisfleksibilitet) og har set meget høj FTTP-dækning, mens kunderne havde adgang til regulerede kobberengrosprodukter.⁷
- I UK brugte Ofcom ankerproduktmodellen allerede i 2010 til at skabe incitament til udrulning af NGA engrosprodukter baseret på FTTC/fremskudt DSLAM, dvs. der var ingen prisregulering af FTTC-produkter, da de blev lanceret, hvilket førte til høj dækning af NGA hurtigt. En ny vurdering i 2018 førte til

⁷ Se fx WIK, "Prospective competition and deregulation", 28 Februar 2019, tilgængelig på www.Ofcom.org.uk

prisloft for 40Mbit/s FTTC som nyt ankerprodukt for ikke-prisreguleret FTTP under udrulning og denne tilgang er netop stadfæstet for de næste 10 år i Ofcom's seneste afgørelse.⁸

- Ligeledes er Danmark et godt eksempel på at prisfleksibilitet fordrer bred udrulning af højhastighedsbredbånd, hvor der er sket en bred udrulning af FTTP af de ikke-regulerede fiberselskaber. Her kan der historisk konstateres relativt lave detailpriser, der sandsynligvis er blevet disciplineret af det eksisterende udbud af kobber og den dertilhørende regulerede prissætning. Dvs. at der har eksisteret en krydspriselasticitet, der udgjorde en begrænsning af for høje fiberpriser.

5. ØVRIGE BEMÆRKNINGER TIL MARKEDS- OG TILSAGNSAFGØRELSE OVERFOR TDC NET – HØJKAPACITET

TDC NET finder det problematisk, at TDC NET skal opretholde eksisterende forpligtelser i markeder, hvor TDC NET ikke har SMP, i 8 måneder efter ikrafttrædelse af markedsafgørelsen. Denne periode burde være væsentligt kortere – navnlig henset til den lange implementeringsperiode, som man har givet de SMP-udbydere, som regionalt skal give netadgang.

Derudover er det problematisk, når Erhvervsstyrelsen skriver følgende omkring eksisterende aftaler i markedsafgørelsen:

”Hvis engroskunderne ønsker det, skal aftalerne om netadgang således videreføres i den angivne periode på de gældende aftale- og prisvilkår [TDC NETs fremhævning]. En engroskunde, der har indgået aftale om netadgang til TDC's fiber-net, vil herefter kunne gøre brug af denne aftale i den anførte periode til at aftage netadgangsprodukter og andre tilknyttede produkter og ydelser, som er omfattet af de hidtil gældende markedsafgørelser, på de delmarkeder, hvor TDC ikke læn- gere har SMP.”

TDC NET mener, at der her må være tale om en utilsigtet fejl, når Erhvervsstyrelsen skriver 'gældende aftale- og prisvilkår', da formuleringen kan tolkes således, at TDC NET ikke er berettiget til at gennemføre pris- og vilkårsændringer indenfor de rammer, som er gældende under eksisterende regulering/forpligtelserne i markedsafgørelserne frem til udløbet af de 8 måneder, og som følger af de eksisterende aftaler. Hvis man beholder formuleringen, så vil det reelt indebære en stramning af den eksisterende regulering, som ikke kan være proportional, som ikke kan være tilsigtet med formuleringen og som reelt set ikke ligger indenfor Erhvervsstyrelsens beføjelse.

--o0o--

⁸ <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/2021-26-wholesale-fixed-telecoms-market-review>