

## IT- og Telestyrelsens høringsnotat over udkast til markedsafgrænsning på engrosmarkedet for tale-terminering (marked 7) og sms-terminering i individuelle mobilnet

30. oktober 2009

### 1 Indledning

IT- og Telestyrelsen iværksatte den 3. april 2009 en høring af branchen over udkast til markedsafgrænsning på engrosmarkederne for tale-terminering (marked 7)<sup>1</sup> og sms-terminering i individuelle mobilnet i henhold til bekendtgørelse nr. 668 af 10. juli 2003 om høringsprocedurer. Svarfristen for branchehøringen var den 4. maj 2009.

IT- og Telestyrelsen har modtaget høringssvar fra TDC, Telenor, TeliaSonera og Hi3G.

I det følgende refereres og kommenteres alle væsentlige substansbemærkninger, som IT- og Telestyrelsen har modtaget ved høringen. Nogle bemærkninger er af hensyn til læsevenligheden gengivet i opsummerende form. For de komplette bemærkninger henvises til de enkelte høringssvar. Samtlige indkomne høringssvar kan ses på [www.itst.dk](http://www.itst.dk) under følgende menupunkt:

> Samtrafik- og brugerregulering > Markedsundersøgelser  
> 2. runde af markedsundersøgelser > Markedsafgrænsninger > Marked 7

eller ved at følge linket:

<http://www.itst.dk/samtrafikregulering/markedsundersogelser/2-runde-af-markedsundersogelser/horing-over-markedsafgrensninger/marked-7>

#### IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63  
2100 København Ø  
Telefon 3545 0000  
Telefax 3545 0010  
E-post [itst@itst.dk](mailto:itst@itst.dk)  
Netsted [www.itst.dk](http://www.itst.dk)  
CVR-nr. 26769388

#### Sagsbehandlere

Peter Broen  
Michael Bøgh  
Telefon 3545 0261  
Telefax 3545 0010  
E-post [mib@itst.dk](mailto:mib@itst.dk)

#### Sagsnr.

Dok nr.  
Side 1/1

---

<sup>1</sup> Kommissionens henstilling af 17. december 2007 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (2007/879/EF).

## **2 Branchens bemærkninger til IT- og Telestyrelsens udkast til markedsafgrænsning på engrosmarkedet for tale-terminering i individuelle mobilnet**

### **2.1 Generelle bemærkninger**

TDC har over for IT- og Telestyrelsen bemærket, at selskabet forstår styrelsens udkast til markedsafgrænsning således, at afgrænsningen for så vidt angår terminering af taleopkald ikke ændres i forhold til den gældende markedsafgørelse (marked 16,1. runde). TDC har på den baggrund ikke bemærkninger hertil.

IT- og Telestyrelsen kan bekræfte, at afgrænsningen indholdsmæssigt er lig tidligere markedsafgrænsninger for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet.

### 3 Branchens bemærkninger til IT- og Telestyrelsens udkast til markedsafgrænsning på engrosmarkedet for sms-terminering i individuelle mobilnet

#### 3.1 Generelle bemærkninger

Hi3G har over for IT- og Telestyrelsen oplyst, at selskabet har en betydelig negativ balance i forhold til termineringsbetalinger for indkomne og udgående sms-beskeder. Ifølge Hi3G viser estimater frem til 2012, at den nuværende negative balance for terminering af sms vil fortsætte. Det er derfor af afgørende betydning for Hi3G, at priserne for terminering af sms reguleres snarest muligt.

IT- og Telestyrelsen kan oplyse, at trafikstrømmene mellem selskaberne indgår i styrelsens vurdering af markedsforholdene.

Styrelsens vurdering af konkurrenceforholdene på engrosmarkederne for sms-terminering i individuelle mobilnet er behandlet i udkastet til markedsanalyse. Udkast til analyse, hvortil der henvises, er sendt i høring samtidig med fremsendelsen af nærværende høringsnotat.

IT- og Telestyrelsen

Side 3/3

TDC har i sit høringssvar til IT- og Telestyrelsen bemærket, at forslaget om at definere individuelle markeder for terminering af sms svarende til de individuelle markeder for taleopkald ikke ses at være begrundet.

TDC har i den anledning henvist til, at IT- og Telestyrelsen på side 4 refererer EU-Kommissionens Explanatory Note til henstillingen om relevante markeder, hvoraf det fremgår, at styrelsen kan overveje at definere sådanne markeder, men kun "... to the extent that the exchange and termination of SMS are considered to result in similar market power problems".

TDC mener ikke, at der er konkurrencemæssige problemer på markedet for terminering af sms, og da slet ikke problemer som i omfang eller karakter svarer til forholdene omkring terminering af taleopkald.

Sms udveksles ifølge TDC hovedsageligt mellem mobilnetoperatører, og udvekslingen er antalsmæssigt og provenumæssigt i balance. Betalingen for sms-terminering resulterer derfor ikke i overførsel af midler fra fastnetoperatører til mobilnetoperatører, således som det kendes fra taleopkald, der udveksles mellem fastnet og mobilnet.

TDC finder således ikke, at der er nogen grund til at iværksætte en markedsanalyse for terminering af sms, og opfordrer IT- og Telestyrelsen til i givet fald at indføre en nærmere begrundelse for at iværksætte en sådan markedsanalyse.

Hi3G anfører, at selskabet er enig i styrelsens konklusionen om, at terminering af taleopkald og sms i individuelle mobilnet ikke udgør et samlet marked, ligesom Hi3G er enig i, at terminering af sms i individuelle mobilnet udgør et særskilt marked.

Telenor har over for IT- og Telestyrelsen udtrykt enighed med styrelsen i, at terminering af taleopkald og sms i nærværende sammenhæng er at betragte som to separate markeder, og at der derfor i henhold til Kommissionens henstilling skal defineres et selvstændigt marked for terminering af sms, i det omfang dette er relevant.

EU-Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder fra 17. december 2007 retter sig mod markeder, som ifølge EU-Kommissionen vurderes egnede til forhåndsregulering i overensstemmelse med direktiv 2002/21/EF (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles rammebestemmelser for elektronisk kommunikation og services). Desuden henvises der til anvendelsen af ”tre-kriterie-testen”, som den regulerende myndighed bør benytte, når markeder, som ikke allerede er defineret i henstillingen, skal identificeres. ERG<sup>2</sup> har i forlængelse af Kommissionens henstilling udarbejdet en rapport – *Guidance on the application of the three criteria test* – (juni 2008), som beskriver hvordan testen gennemføres i praksis.

Følgende 3 kriterier skal være kumulativt opfyldt, for at et marked kan være egnet til forhåndsregulering;

- 1) Tilstedeværelsen af høje og ikke forbigående adgangsbarrierer. Disse kan være af strukturel, juridisk eller administrativ karakter.
- 2) En markedsstruktur, der ikke går i retning af en effektiv konkurrence inden for en overskuelig tidshorisont.
- 3) Anvendelse af konkurrenceretten alene er ikke tilstrækkelig til at sikre konkurrencen på markedet.

IT- og Telestyrelsen har på baggrund af EU-Kommissionens henstilling og ERG's anbefalinger analyseret de tre kriterier på de danske engrosmarkeder for terminering af sms i mobilnet. Det er på baggrund af analysen styrelsens vurdering, at markederne er præget af permanente konkurrenceproblemer, som ikke kan løses ved anvendelse af konkurrenceretten. Ovenstående trekriterietest er nærmere beskrevet i markedsanalysens afsnit 3, som er sendt i høring samtidig med fremsendelsen af nærværende høringsnotat.

TDC bemærker, at der ikke er nogen grund til at iværksætte en markedsanalyse for terminering af sms, når udvekslingen af trafik er antalsmæssigt og provenumæssigt i balance. IT- og Telestyrelsen er ikke enig heri, idet en eventuel balanceret trafik ikke er ensbetydende med at, der ikke er konkurrenceproblemer på engrosmarkederne. Til brug for vurderingen af konkurrenceforholdene har styrelsen anvendt trekriterie-testen, som er beskrevet ovenfor. Imidlertid indgår vurderingen af trafikbalancen mellem selskaberne i IT- og Telestyrelsens analyse af modstående købermagt.

Til belysningen heraf har IT- og Telestyrelsen som led i markedsundersøgelsen indhentet oplysninger om sms trafikstrømmene mellem selskaberne. Analysen vi-

<sup>2</sup> European Regulators Group. [www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int)

ser, at trafikken – og dermed betalingsstrømmene – mellem nogle selskaber er præget af asymmetri, mens trafikken mellem andre selskaber er nogenlunde i balance. TDC's synspunkt om, at udveksling af sms mellem mobiloperatører er i antalmæssig og provenumæssig balance er således i modstrid med resultatet af dataindsamlingen.

### 3.2 Procedure vedrørende markedsundersøgelse af sms-terminering

Telenor citerer i sit høringssvar Kommissionens henstilling:

*“To the extent that exchange and termination of SMS are considered to result in similar market power problems, it is open to NRAs to consider defining and notifying an additional separate market for SMS.”*

Telenor forstår denne passage således, at Kommissionen forudsætter, at de nationale myndigheder, forinden processen med at definere (og notificere) et nyt selvstændigt marked igangsættes, har foretaget kvalificerede vurderinger af, hvorvidt de nuværende forhold for udveksling og terminering af sms resulterer i tilsvarende markedsproblemer (konkurrenceproblemer), som myndighederne tidligere har vurderet gør sig gældende for terminering af taleopkald.

Telenor anfører, at IT- og Telestyrelsen tilsyneladende i modstrid med Kommissionens henstilling ikke forinden udsendelsen af styrelsens udkast til markedsafgrænsning på engrosmarkedet for sms-terminering har foretaget nogen vurdering af, om der på markedet eksisterer konkurrencemæssige problemer.

Telenor henviser i den forbindelse til side 4 i IT- og Telestyrelsens udkast til markedsafgrænsning, hvor der bl.a. står følgende:

*”Det skal bemærkes, at IT- og Telestyrelsen i dette dokument ikke tager stilling til, hvorvidt der skal defineres et selvstændigt marked for terminering af sms, som skal reguleres. Den afgrænsning vedrørende terminering af sms, som foretages i dette dokument, har til formål at danne rammen for styrelsens nærmere undersøgelser af, om markedet for terminering af sms er egnet til ex ante regulering.”*

Hertil bemærker Telenor, at såfremt IT- og Telestyrelsen alligevel allerede måtte have foretaget en sådan vurdering, da er selskabet ikke blevet delagtiggjort heri og har dermed ikke haft lejlighed til at kommentere herpå. Dette vil efter Telenor vurdering i givet fald ligeledes være en væsentlig mangel i IT- og Telestyrelsens sagsbehandling.

Endelig finder Telenor det vigtigt, at IT- og Telestyrelsen følger de af Kommissionen fastsatte retningslinjer, og anmoder i den forbindelse styrelsen om nærmere at redegøre for de af selskabet fremførte forhold.

IT- og Telestyrelsen har fulgt EU-Kommissionens retningslinjer ved udfærdigelsen af nærværende udkast til markedsafgrænsning på engrosmarkedet for sms-terminering.

IT- og Telestyrelsen forstår Kommissionens henstilling således, at det er op til styrelsen at vurdere behovet for at definere og notificere et selvstændigt marked for sms-terminering, hvis markedet har lignende markedsmæssige problemer, som engrosmarkedet for tale-terminering.

Det skal understreges, at IT- og Telestyrelsen ved den omhandlede markedsafgrænsning ikke har taget stilling til, hvorvidt der faktisk *skal* defineres et selvstændigt marked for sms-terminering, men at styrelsen alene sætter rammen for en videre undersøgelse af, hvorvidt det omhandlede marked potentielt vil være egnet til regulering.

Styrelsen finder ikke, at der i Kommissionens henstilling kan indfortolkes et krav om, at styrelsen forinden igangsættelsen af en sådan undersøgelsesproces skal foretage en undersøgelse af, om der er grundlag for en undersøgelse.

Næste trin i denne proces er en analyse af, om der på markederne kan konstateres varige konkurrenceproblemer, som ikke kan løses ved konkurrencelovens bestemmelser. Denne undersøgelse er baseret på tre-kriterie-testen, jf. afsnit 3.2 ovenfor.

IT- og Telestyrelsen

Side 6/6

### 3.3 Begrebet push-sms

Ifølge Telia er begrebet "push-sms" ikke særlig hensigtsmæssigt. Telia opfordrer derfor IT- og Telestyrelsen til, at de omhandlede sms-typer i stedet betegnes som "applikationsoriginerede sms'er".

IT- og Telestyrelsen har noteret sig Telias forslag til præcisering af applikationsoriginerede sms'er. Imidlertid finder styrelsen, at begrebet 'Push-sms' er tilstrækkelig dækkende. Begrebet er alment kendt og accepteret af bl.a. EU-Kommissionen, idet begrebet tidligere er anvendt af den franske regulator (AR-CEP) i forbindelse med afgørelserne på de franske sms termineringsmarkeder. Styrelsen vurderer derfor, at det ville kunne føre til en ikke hensigtsmæssig begrebsforvirring at introducere nye begreber.

### 3.4 Push-sms'er og substitution

Telia opfordrer IT- og Telestyrelsen til at holde "applikationsoriginerede" sms (de såkaldte "push-sms") ude af markedsafgrænsningen, indtil den tekniske eller markedsmæssige udvikling måtte indikere et klart behov for revurdering.

Telia bemærker, at selskabet ikke anser styrelsens konklusion og præmisser vedrørende push-sms som tilstrækkeligt og faktisk forankrede, hvorfor Telia ikke kan tilslutte sig en regulering, der måtte tage udgangspunkt i udkastets afsnit 5.

Ifølge Telia savner det mening at betragte standard-sms og push-sms som substituerbare sms-typer. Telia finder, at kapacitets- og hastighedsbegrænsninger i praksis taler afgørende imod at sende applikationsoriginerede sms'er (f.eks. masseudsendte sms'er fra Telias "SMS Engros"-kunder) som standard-sms'er. Modsat vil applikationsoriginerede sms'er på grund af lavere stabilitet end SS7 (som bruges ved standard-sms) ikke være en tiltrækkende alternativ måde at opnå sms-

terminering på hos andre mobiloperatører. Ydelserne er således så forskelligartede på afgørende parametre, at en substitution i praksis bør anses for udelukket.

Telia har i relation til styrelsens spørgsmål i udkastet (side 29) udtrykt umiddelbar tvivl med hensyn til, at terminering af standard-sms'er er en teknisk mulighed for andre end mobiloperatørerne.

Telenor henviser til styrelsens vurdering af efterspørgselssubstitution på side 27 i udkastet til markedsafgrænsning:

*”En forhøjelse af prisen på terminering af sms'er kan tænkes at afstedkomme en tilsvarende stigning i detailprisen for sms. Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at det er sandsynligt, at en udbyder vil lade en stigning i de sms-termineringspriser, som udbyderen må betale til andre udbydere, gå videre til egne detailkunder i form af en tilsvarende forhøjelse af detailprisen for at sende sms-beskeder.”*

IT- og Telestyrelsen

Side 7/7

Telenor har vanskeligt ved at se, at der skulle være noget empirisk belæg for eksistensen af en sådan sammenhæng mellem engrosforhold og detailprissætning. Uagtet at engrosprissætningen for terminering af sms har været uændret i en længere årrække, har dette ifølge Telenor således på ingen måde påvirket prisudviklingen på detailmarkedet, hvor priserne til stadighed er faldende og i hele perioden har ligget blandt de absolut billigste i EU.

Telenor anfører, at selskabets prisaftaler med andre nationale mobilnetoperatører med hensyn til terminering af sms i dag i alle tilfælde er baseret på gensidighed. Ifølge Telenor vil selskabet utvivlsomt blive mødt med et krav fra modparten, såfremt Telenor måtte ønske enten at sænke eller forhøje prisen for terminering af sms. Derved ville der ifølge Telenor igen være balance i tingene, hvilket i praksis vil overflødiggøre behovet for at ændre prissætningen i forhold til egne slutbrugere.

Allerede som følge af mulighederne for denne type af gensidig respons er IT- og Telestyrelsens tankeeksperiment om en afsendende udbyders muligheder for at substituere standard-sms med push-sms ifølge Telenor mindre relevant.

Telenor bemærker for så vidt angår substitution fra push-sms til standard-sms, at det følger af den eksisterende lovgivning, at alle indholdsleverandører m.v. vil have mulighed for at benytte sig heraf, såfremt vilkårene for terminering af push-sms blev ændret på en måde, som ville kunne aktualisere et sådant scenarie.

Telenor har anført, at det i praksis ville medføre betydelige tekniske udfordringer, idet der er store skaleringsforskelle i de systemer, der anvendes. Hvor core-netelementer, som indgår i routing af standard-sms er carrier-class tungt udstyr med meget høje krav til kapacitet, herunder opetid etc., er push-sms-systemer mindre UNIX/Linux-systemer med langt lavere kapacitet og kvalitetskrav. Telenor bemærker hertil, at selskabet teoretisk dog ikke kan være uenig i, at en sådan teknisk substitution vil være en mulighed.

IT- og Telestyrelsen har på baggrund af de indkomne hørings svar ændret produktdefinitionen af sms-terminering, og dermed markedsafgrænsningen for sms-terminering i individuelle mobilnet.

Sms'er, der er origineret som push-sms'er, er ifølge IT- og Telestyrelsens oplysninger både indholdsmæssigt og teknisk identiske med sms'er, der origineres som standard-sms. Med udgangspunkt i henstillingen og sms-terminerings ligheder med tale-terminering, har styrelsen valgt at ændre markedsafgrænsningen således, at udgangspunktet er, at alle sms'er, som termineres i en mobilnetoperatørs net, er omfattet af markedet – uanset om sms'en er origineret i et mobilnet eller sendes fra en computer. Styrelsen henviser til den opdaterede markedsafgrænsning, der i summarisk form er indeholdt i udkast til analyse af markedet for sms-terminering i individuelle mobilnet og i sin helhed er vedlagt som bilag i udkast til analyse af markedet for sms-terminering i individuelle mobilnet.

Med hensyn til bemærkningerne i relation til sammenhængen mellem detail- og engrospriser understøttes denne sammenhæng af økonomisk teori (bl.a. Laffront-Rey-Tirole, Network Competition 1998). Men idet relationen ikke umiddelbart kan påvises empirisk, er bemærkningerne taget ud af styrelsens markedsafgrænsning, og argumentet bliver ikke brugt til understøttelse af konklusionen.

IT- og Telestyrelsen

Side 8/8

### 3.5 Tekniske beskrivelser og forskelle på standard- og push-sms

Telia har i sit hørings svar vedlagt et bilag, som nærmere beskriver applikationsoriginerede sms'er. Telia finder, at IT- og Telestyrelsens figurer er udtryk for en alt for skematisk tilgang til emnet.

Telenor har oplyst, at selskabet et langt stykke af vejen kan genkende styrelsens tekniske beskrivelser og illustrationer af afsendelse og modtagelse af henholdsvis standard-sms og push-sms. Det er dog ifølge Telenor ikke korrekt forstået, at udbyderens HLR kommunikerer med enheder uden for eget net. For ruteningsinformation på B-abonnementen er det således altid SMS-C, der kontakter HLR.

For så vidt angår terminering af de såkaldte push-sms via VPN har Telenor bemærket, at dette er valgfrit hos Telenor, og at det ikke er særligt udbredt. Dette ændrer dog ifølge Telenor ikke på, at afsenderen af push-sms altid er kendt i Telenors net, idet der logges ind med user-id/pwd, og det kun er kendte afsenderids, der accepteres.

TDC anfører, at IT- og Telestyrelsens beskrivelse af push-sms på side 24-25 i udkastet til markedsafgrænsning er identisk med en række roller i leverancen af push-sms samlet i én. TDC har i en figur beskrevet en opdeling af rollerne og identificeret de samtrafikgrænseflader, der benyttes imellem de nævnte roller.

TDC forstår IT- og Telestyrelsens beskrivelse således, at styrelsen identificerer den udveksling, der sker over samtrafikgrænsefladen C i TDC's figur 4, som "terminering af push-sms". Dette termineringsprodukt benytter sig imidlertid af det underliggende produkt, som er anført ved grænseflade A. Dette underliggende termineringsprodukt er det samme som det, der benyttes ved terminering af standard-sms.

Den originerende mobiloperatør, dvs. den operatør, der driver en SMS-C, kan ved at anvende terminering af standard-sms levere sms såvel til modtagere i eget mobilnet som til modtagere i andres mobilnet. TDC har overfor IT- og Telestyrelsen oplyst en separat pris for push-sms (fra grænsefalde C) til andre mobilnet.

TDC finder, at terminering af push-sms og terminering af standard-sms ikke er substituerbare produkter. Terminering af push-sms benytter sig af terminering af standard-sms som underliggende produkt.

Desuden finder TDC, at terminering af push-sms til ét mobilnet (én SMS-C) er fuldt ud substituerbart med terminering af push-sms til et andet mobilnet. Der er altså ifølge TDC ikke tale om separate markeder for hvert mobilnet.

HI3G er af den opfattelse, at IT- og Telestyrelsens beskrivelse af push-sms er korrekt.

IT- og Telestyrelsen

HI3G mener, at det er et fortolkningsspørgsmål, hvorvidt push-sms kan betragtes om en substituerbar sms-type med standard-sms. Sms mellem mobilbrugere er, hvad tjenesten i sin tid var designet til. Siden da er det blevet muligt for en fastnetabonnet at sende en sms via en tredjepart. Denne mulighed er imidlertid fortsat blot en sms fra en person til en anden og kan derfor ikke fortolkes som en substitut. Sommetider anvendes en regelmæssig routing af sms via en tredjemand (for at nå en mobilabonnet) for at sende sms til udenlandske mobilnet, hvor der ikke eksisterer en roaming-aftale. Det er dog teknisk muligt at sende sms via en anden part til øvrige danske net. Termineringen af sms sker blot hos operatører med sms-tjenester.

Side 9/9

Telenor opridser i sit høringssvar forskellene på standard- og push-sms'er. Når en sms først har nået netoperatørens SMS-C, har det i sagens natur ingen betydning for selve termineringen heraf hos mobilabonneten, om tekstbeskeden er kommet ind via SS7 eller via de systemer, der anvendes ved push-sms. Den termineringssydelse, der leveres, er i den forstand også ens. Dette kan imidlertid være en lidt for snæver måde at anskue de faktiske forhold på.

I Telenor indgås der aftaler om modtagelse af push-sms via erhvervsaftaler om direkte SMS-C adgang eller via wholesaleaftaler med indholdsleverandører/aggregatorer om Content Provider Access (CPA).

For CPA-aftalerne tilbydes Telenors kunder i praksis tre typer af services og eller kvalitet i tilknytning til termineringen af sms: 1) uden leveringskontrol, 2) med leveringskontrol og 3) med "billing" (og leveringskontrol). Terminering uden leveringskontrol tilbydes naturligvis billigere end terminering med leveringskontrol, og hvis kunden også ønsker at anvende sms i forbindelse med "billing", koster det igen noget ekstra pr. termineret sms.

Ved terminering af det, der i styrelsens udkast går under betegnelsen standard-sms, hvor udvekslingen sker mellem netoperatører via SS7, er det derimod underforstået, at der kun opereres med én serviceklasse, som i praksis svarer til terminering med leveringskontrol for CPA.

I modsætning til terminering af taleopkald i mobilnet kan der altså være behov for i analysen at skelne mellem terminering af sms med en forskellig funktionalitet/kvalitet tilknyttet.

Dette er illustreret nedenfor.

Service	Udveksling af samtrafik (Std. SMS)	Content Provider Access ("Push SMS")
SMS uden leveringskontrol/kvittering		X
<b>SMS med leveringskontrol/kvittering</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
SMS anvendt til billing (med leveringskontrol/kvittering)		X

Telenor anfører, at udbuddet af forskellige services/kvaliteter i tilknytning til terminering af sms som udgangspunkt naturligvis ikke er afhængig af, hvilke systemer der anvendes ved udvekslingen.

IT- og Telestyrelsen

Side 10/10

Diagrammerne i afsnit 5.3 og 5.4 i udkast til markedsafgrænsning viser en skematisk og simplificeret beskrivelse af standard-sms og push-sms. Diagrammerne er efter IT- og Telestyrelsens oplysninger korrekte og er tænkt som et visuelt redskab til at beskrive de to engrosprodukter. Både Telia og TDC bidrager med diagrammer, der lægger vægt på lidt andre forhold. Det har imidlertid ikke givet styrelsen anledning til at ændre på den overordnede beskrivelse af standard-sms og push-sms. Et fuldstændigt teknisk præcist og detaljeret billede af al signal- og datatrafik vil efter styrelsens vurdering ikke tjene det aktuelle formål.

Af Telias figurer ses det, at der indgår to MSC'er ved transmissionen af en standard-sms. Denne paritet, hvor det er identiske udstyr (peer-to-peer), der "taler" med hinanden, er gennemgående brugt ved telefoni og sms. IT- og Telestyrelsen har valgt kun at medtage de tekniske enheder, der funktionelt er centrale for den skematiske beskrivelse af standard-sms.

Det er utvivlsomt korrekt, at dirigering (routing) af push-sms er mere usikker i fasen, der ligger uden for SS7 systemet. I det tilfælde, at f.eks. en sms-aggregator via aftale om samtrafik benytter en egen sms-c, vil transmissioner herefter være inden for SS7-systemet og have samme leveringssikkerhed.

I IT- og Telestyrelsens beskrivelse af push-sms er der som eksempel på transmission i internettet angivet en VPN forbindelse. Der kan bruges andre teknikker til at opnå den nødvendige sikkerhed i transmissionen, men dette forhold er ikke afgørende for markedsafgrænsningen.

Ifølge IT- og Telestyrelsens oplysninger er den sidste del af henholdsvis en push-sms og en standard-sms's tekniske dirigering identisk. Set i lyset heraf, og med henblik på at foretage en brugbar markedsafgrænsning, der inkluderer de relevante produkter, har styrelsen ændret produktdefinitionen af sms-terminering. Styrelsen henviser til den opdaterede markedsafgrænsning, der i summarisk form er indeholdt i udkast til analyse af markedet for sms-terminering i individuelle mobil-

net og i sin helhed er vedlagt som bilag i udkast til analyse af markedet for sms-terminering i individuelle mobilnet.

### 3.6 Sms-aggregatorer og IAP'ere som udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere

Telia har opfordret IT- og Telestyrelsen til nærmere at uddybe sin vurdering af at sms-aggregatorer og IAP'ere må kunne anses som udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere.

Det følger af telelovens § 6, stk. 2, jf. stk. 1, at der ved "*udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere*" forstås parter, som på kommercielt grundlag udbyder net eller tjenester som nævnt i § 3, stk. 1 og 2, der stilles til rådighed for en ikke på forhånd afgrænset kreds af slutbrugere.

Ved "*elektroniske kommunikationsnet*" forstås enhver form for radio- eller kabelbaseret teleinfrastruktur, der anvendes til formidling af elektroniske kommunikationstjenester mellem nettermineringspunkter, jf. nærmere telelovens § 3, stk. 1.

"*Elektroniske kommunikationstjenester*" er tjenester, der helt eller delvist består i elektronisk overføring af kommunikation i form af lyd, billede, tekst eller kombinationen heraf, ved hjælp af radio- eller telekommunikationsteknik mellem nettermineringspunkter, jf. nærmere telelovens § 3, stk. 2.

En sms-aggregator kendetegnes som en udbyder, der ved hjælp af telekommunikationsteknik kan tilbyde forbindelse mellem net ved henholdsvis afsendelse og modtagelse af sms'er. Da en sms-aggregators net således bliver brugt til at kunne stille den elektronisk kommunikationstjeneste i form af overføring af sms til rådighed for en ikke afgrænset kreds af slutbrugere, er det IT- og Telestyrelsens opfattelse, at en sms-aggregator er at betragte som en udbyder af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere i henhold til telelovens § 6, stk. 2. I praksis vil en sms-aggregator ofte købe sms-terminering i store mængder hos en operatør for at kunne sælge "pakker" med push-sms-terminering videre til eksempelvis indholdsleverandører (service publishers). En indholdsleverandør – eksempelvis et selskab, der alene sælger ringetoner og lignende – er ikke at betragte som en udbyder af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester.

En IAP "Internet Access Provider", der allerede – som følge af at stille radio- og kabelbaseret teleinfrastruktur samt elektronisk overføring og modtagelse af signaler til rådighed for en ikke afgrænset kreds af slutbrugere – er at betragte som en udbyder af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere. En IAP kan i kraft af sin rolle – på tilsvarende vis og som en hver anden operatør på markedet – henholdsvis videresælge terminering af sms til andre selskaber på engrosniveau og videresælge sms-terminering til egne slutbrugere.

Det er på den baggrund IT- og Telestyrelsens vurdering, at såvel sms-aggregatorer som IAP'ere må anses som udbydere af offentlige elektroniske

kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere, jf. telelovens § 6, stk. 2, jf. stk.1.

**IT- og Telestyrelsen**

Side 12/12