



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13/08/2010  
K(2010)5753

**SG-Greffe (2010) D/12414**

IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63  
DK-2100 København  
Denmark

Att.: Direktør  
Jørgen Abild Andersen

Fax: + 45 35 45 00 10

Kære Jørgen Abild Andersen

**Vedr.: Kommissionens afgørelse i sag DK/2010/1100: Engrosmarkedet for terminering af sms i mobilnet i Danmark**

**Bemærkninger i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2002/21/EF<sup>1</sup>**

## **I. SAGSFORLØB**

Den 2. juli 2010 registrerede Kommissionen en anmeldelse fra IT- og Telestyrelsen i Danmark om engrosmarkedet for terminering af sms i mobilnet<sup>2</sup> i Danmark.

Den nationale høring<sup>3</sup> vedrørende markedsafgrænsningen fandt sted fra den 3. april til den 4. maj 2009 og tre-kriterie-testen og markedsanalysen fra 30. oktober 2009 til 7. december 2009.

Den 22. juli 2010 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til IT- og Telestyrelsen, som den fik svar på den 27. juli 2010.

I henhold til artikel 7, stk. 3, i rammedirektivet kan de nationale tilsynsmyndigheder og

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (herefter "rammedirektivet"), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

<sup>2</sup> Dette marked er ikke opført i bilaget til Kommissionens henstilling 2007/879/EF 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 (herefter "henstillingen"), EUT L 344 af 28.12.2007, s. 65-69.

<sup>3</sup> I overensstemmelse med rammedirektivets artikel 6.

Kommissionen fremsætte bemærkninger om anmeldte foranstaltningsudkast til den pågældende nationale tilsynsmyndighed.

## **II. GENNEMGANG AF FORANSTALTNINGSUDKASTET**

### **II.1. Markedsafgrænsning**

IT- og Telestyrelsen har afgrænset et separat marked for sms-terminering i henholdsvis TDC's, Telenors<sup>4</sup>, Telias, Hutchison 3G's (Hi3G) mobilnet og i Barablu's virtuelle mobilnet.

De forskellige markedsafgrænsninger omfatter sms-terminering, uanset hvor sms'en stammer fra. De dækker både terminering af almindelige sms<sup>5</sup> og push-sms<sup>6</sup> og omfatter for begge sms-typers vedkommende den samme termineringsydelse<sup>7</sup>. IT- og Telestyrelsen anfører, at begge sms-typer håndteres på samme måde af mobiloperatørerne.

IT- og Telestyrelsen mener, at der aktuelt ikke findes nogen erstatning for sms på detailniveauet. Multimedia Messaging Service (MMS) er væsentlig dyrere, og Instant Messaging (IM) er ikke tilstrækkelig udbredt og forudsætter derudover en permanent åben internetadgang ("always on"). Sms via modtagerens internet-e-mailkonto på en mobiltelefon er teknisk mulig, men anvendes ifølge IT- og Telestyrelsen normalt ikke. For så vidt angår push-e-mail, mener IT- og Telestyrelsen, at selv om der efterhånden findes flere og flere "smartphones" med denne funktionalitet, og selv om en sådan tjenestes betalingsstruktur (dvs. udgifterne betales af både afsender og modtager for hhv. at sende og modtage) vil medvirke til at skabe et indirekte konkurrencepres fra detailmarkedet mod engrosmarkedet, vil antallet af mobiltelefoner, som kan håndtere push-e-mail og dataabonnementer, være utilstrækkeligt inden for den tidshorisont, der dækkes af markedsundersøgelsen, til at denne tjeneste kan substituere sms-terminering<sup>8</sup>.

### **II.2. Tre-kriterie-testen**

Eftersom markedet for terminering af sms ikke er opført i henstillingen, har IT- og telestyrelsen udført tre-kriterie-testen. Hvad angår det første kriterie, konstaterer IT- og Telestyrelsen, at der findes store strukturelle hindringer for markedsadgang, idet der

---

<sup>4</sup> I september 2008 blev Sonofon, Cybercity og Tele2 sammenlagt til ét selskab kaldet Sonofon, og i juni 2009 skiftede Sonofon og Cybercity navn til Telenor.

<sup>5</sup> Dvs. sms sendt fra andre operatørers mobilnet.

<sup>6</sup> Dvs. en autogenereret sms fra en applikation, som ikke sendes fra et mobilnet, men derimod fra et fastnet, f.eks. fra en computer via udbydere af internetadgang. Push-sms giver andre aktører end operatører af (virtuelle) mobilnet mulighed for at levere indhold og tjenester til mobiltelefoner (f.eks. i forbindelse med direct marketing, transmission af indhold, beskedtjenester og lukkede brugergrupper).

<sup>7</sup> Dvs. fremsendelse fra samtrafikpunktet hos den modtagende mobilnetoperatørs Mobile Switching Centre (MSC) og lagring i den modtagende mobiltelefons hjemstedsregister (HLR).

<sup>8</sup> IT- og Telestyrelsen har ikke forelagt nye (2009-2010) oplysninger om "smartphone"-udbredelsen i Danmark og i hvilket omfang, de faktisk bruges til at modtage push-e-mail. I sit svar på anmodningen om oplysninger anførte IT- og Telestyrelsen, at en høj indtrængningsrate for "smartphones" er en forudsætning for, at push-e-mail kan betragtes som en erstatning for sms. IT- og Telestyrelsen mener, at den "permanent åbne" forbindelse er en væsentlig faktor i denne sammenhæng, og anfører, at mindre end 15 % af mobiltelefonbrugerne, som anvender en eller anden type bredbåndsforbindelse (minimum 144 Kb/s) til datatransmission, har forbindelsen "permanent åben".

mangler et alternativ til terminering af sms i et bestemt mobilnet. Det andet kriterie er ifølge IT- og Telestyrelsen opfyldt på grund af de strukturelle monopolforhold, som ikke kan forventes at ændre sig med tiden, og på grund af det fremherskende princip om, at "opkalderen betaler". Dette princip fører til en situation, hvor mobilnetoperatører ikke ville have tilstrækkeligt incitament til at forhandle med sms-aggregatører og give dem et trafiktilbud, som teknisk og finansielt er godt nok. Endelig konkluderer IT- og Telestyrelsen, at et forhåndsindgreb i medfør af konkurrencelovgivningen ikke vil være tilstrækkeligt til at opfylde de reguleringsmæssige mål, og navnlig heller ikke til at opnå reguleringsmæssig sikkerhed for, hvilke betingelser der gælder for markedsaktørers køb af sms-terminering.

### **II.3. Konstatning af stærk markedsposition**

IT- og Telestyrelsen har konstateret, at alle fem operatører har en stærk markedsposition på deres respektive markeder for sms-terminering. De vigtigste kriterier, som IT- og Telestyrelsen har taget i betragtning, er: markedsandel (hver operatør har en markedsandel på 100 % af sit eget netværk), adgangsbarrierer, flaskehalse, manglende priskonkurrence og fravær af modstående købermagt.

### **II.4. Regulerende foranstaltninger**

IT- og Telestyrelsen foreslår at pålægge alle operatører følgende forpligtelser:

- i) at give engrosadgang til terminering af sms
- ii) gennemsigtighed<sup>9</sup>
- iii) ikke-diskrimination
- iv) priskontrol
- v) omkostningsregnskab.

IT- og Telestyrelsen foreslår et symmetrisk prisloft for alle operatører på 0,16 DKK pr. sms (0,021 EUR). IT- og Telestyrelsen har til hensigt at pålægge en omkostningsbaseret LRAIC-pris på et ikke nærmere angivet tidspunkt<sup>10</sup>. IT- og Telestyrelsen fastsætter ikke noget bestemt mål for maksimumtermineringsprisen for sms fremover, men giver i stedet et skøn over udgifterne i henhold til LRAIC-modellen, som er på 0,02 DKK = 0,0027 EUR pr. sms<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Dvs. virksomheden skal på sit websted i) offentliggøre samtrafikaftaler senest to uger efter deres indgåelse, ii) offentliggøre betingelser, vilkår, kommercielle forhold i samtrafikaftaler indgået med interne og eksterne aftaleparter og iii) offentliggøre ændringer i det eksisterende udbud af samtrafikproduktet og eventuelle kommende nye samtrafikprodukter med seks måneders varsel.

<sup>10</sup> I sit svar på anmodningen om oplysninger anførte IT- og Telestyrelsen, at der endnu ikke er truffet nogen beslutning om tidspunktet for nedsættelsen af maksimumpriserne, men at en fremtidig beslutning kunne træffes samtidig med de årlige ændringer af maksimumtaksterne for terminering af taletelefoni (forventet 1.5.2011, 1.3.2012 og 1.1.2013).

<sup>11</sup> I sit svar på anmodningen om oplysninger anførte IT- og Telestyrelsen, at sms-termineringspriserne vil blive reguleret på grundlag af LRAIC-omkostningsmodellen, som ajourføres årligt for at tage højde for udviklingen på mobilmarkedet.

### III. BEMÆRKNINGER

Denne anmeldelse og de supplerende oplysninger fra IT- og Telestyrelsen giver Kommissionen anledning til at fremsætte følgende bemærkninger<sup>12</sup>:

#### **Behov for at overvåge markedet for så vidt angår udviklingen af push-e-mail sendt via mobilterminaludstyr**

Kommissionen stiller på nuværende tidspunkt ikke spørgsmålstegn ved markedsafgrænsningen, herunder navnlig medtagelsen af termineringen af push-sms, idet operatører, som ønsker at terminere denne type sms, kan tænkes at stå over for en lignende flaskehals, som netoperatører, der ønsker terminering af almindelige sms.

Udbredelsen af mobilterminaludstyr, som giver mulighed for at modtage indhold på en måde, der kan substituere sms, f.eks. e-mail sendt til "smartphones", kan eventuelt også udgøre en begrænsning for levering af (push-)sms-engrostermineringstjenester. Sidstnævnte kunne i sidste ende blive substitueret, hvis tjenesteudbyderne sender deres indhold via push-e-mail i stedet for sms.

Kommissionen anerkender – som anført af IT- og Telestyrelsen – at udbredelsen af "smartphones" eventuelt kun påvirker konkurrencesituationen for terminering af almindelige sms i mindre omfang, idet begge involverede parter vil skulle anvende e-mail i stedet for sms, og det forudsætter, at både afsender og modtager har det rette udstyr. Leveringen af indhold til M(V)NO'ers slutbrugere er dog kun afhængig af den modtagende parts udstyr. Udbredelsen af "smartphones" vil på nuværende tidspunkt hovedsageligt påvirke, hvordan indhold leveres, og dermed vilkårene for levering af push-sms-termineringstjenester.

Ydermere - som det erkendes af IT- og Telestyrelsen - kan udviklingen af nye forretningsmodeller for levering af indhold til forbrugerne ændre markedsforholdene for terminering af sms-leveret indhold. Markedsrestriktioner fungerer muligvis anderledes i de tilfælde, hvor der anmodes om sms fra den modtagende parts side, og modtageren betaler helt eller delvis for tjenesten. Dette vil mindske virkningen af "opkalderen betaler"-princippet for push-sms-tjenester og gøre modtageren følsom over for operatørens engrostermineringspriser for sms.

På denne baggrund opfordrer Kommissionen IT- og Telestyrelsen til at indsamle de nyeste relevante markedsdata og nøje følge leveringen af indhold til mobiludstyr, som eventuelt kan føre til, at IT- og Telestyrelsen overvejer at udgrænse termineringen af push-sms-tjenester fra det relevante marked for sms-terminering og dermed fjerne regulering.

#### **Gradvis overgang og målpris for sms-terminering**

I det anmeldte udkast til foranstaltninger har IT- og Telestyrelsen foreslået en mindre nedsættelse af det nuværende prisniveau for sms-terminering i retning af de beregnede omkostninger<sup>13</sup>, hvilket medfører en reguleret takst, som stadig er næsten 10 gange højere end det anslåede omkostningsniveau. Kommissionen

---

<sup>12</sup> I overensstemmelse med rammedirektivets artikel 7, stk. 3.

<sup>13</sup> Fra 0,2 DKK (0,027 EUR) pr. sms til 0,16 DKK; de beregnede omkostninger er 0,02 DKK.

bemærker, at IT- og Telestyrelsen agter at benytte en gradvis overgang hen imod omkostningsniveauet fremover<sup>14</sup>.

For at sikre retssikkerheden for markedsaktørerne foreslår Kommissionen, at IT- og Telestyrelsen i sin endelige foranstaltning anfører, at den har til hensigt at pålægge en gradvis overgang, helst afpasset efter fremgangsmåden for opkaldsterminering for taletelefoni, dvs. med milepæle for prisreduktioner, og dermed sænke de nuværende sms-termineringspriser i retning af omkostningsniveauet.

I henhold til rammedirektivets artikel 7, stk. 5, skal IT- og Telestyrelsen i videst mulig udstrækning tage hensyn til bemærkningerne fra andre nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen og kan derpå vedtage det således ændrede udkast til foranstaltninger, som så skal fremsendes til Kommissionen.

Kommissionens holdning til denne anmeldelse berører ikke dens holdning til andre udkast til foranstaltninger, der anmeldes.

I henhold til punkt 15 i henstilling 2008/850/EF<sup>15</sup> vil Kommissionen offentliggøre dette dokument på sit websted. Kommissionen anser ikke oplysningerne i det for fortrolige. Hvis De på baggrund af EU's og de nationale regler om forretningshemmeligheder mener, at dette dokument indeholder fortrolige oplysninger, som De ønsker slettet inden offentliggørelsen<sup>16</sup>, bedes De meddele det til Kommissionen<sup>17</sup> senest tre hverdage efter at have modtaget dokumentet. En sådan anmodning bør begrundes.

Med venlig hilsen  
På Kommissionens vegne  
Robert Madelin  
Generaldirektør

---

<sup>14</sup> Se IT- og Telestyrelsens svar på anmodningen om oplysninger.

<sup>15</sup> Kommissionens henstilling af 15. oktober 2008 om anmeldelser, tidsfrister og høringer i henhold til artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, EUT L 301 af 12.11.2008, s. 23.

<sup>16</sup> Anmodningen bedes sendt enten pr. e-mail: INFISO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu eller pr. fax: +32 2 298 87 82.

<sup>17</sup> Kommissionen vil muligvis offentliggøre resultatet af sin vurdering inden udløbet af tredagesperioden.