

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø
E-mail: mu@itst.dk

Dato
16.08.2010

Vores reference
MEN/M7-SMS

Høring over udkast til markedsafgørelser og prisafgørelser vedrørende terminering af sms

IT- og Telestyrelsen har ved mail af 1. juli 2010 sendt udkast til afgørelse med tilhørende prisafgørelse vedrørende engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet i høring.

Telenor bemærkninger hertil følger nedenfor.

Behovet for regulering er ikke-eksisterende

Telenors har med betydelig undren noteret, at IT- og Telestyrelsen foreløbigt er noget frem til at udpege Telenor som udbyder med SMP på dette nydefinerede marked og i særdeleshed, at styrelsen som følge heraf lægger op til fremover at pålægge følgende forpligtelser:

- Adgangsforpligtelse
- Priskontrol
- Omkostningsregnskab
- Ikke-diskrimination
- Gennemsigtighed

IT- og Telestyrelsen fremfører grundlæggende to argumenter for, at der er behov for at regulere dette marked.

For det første påstås det i udkastet, at engrosprissætningen for SMS-terminering har ført til for høje slutbrugerpriser på markedet. Påstanden om, at der ikke skulle være effektiv konkurrence på slutbrugermarkedet er aldeles udokumenteret og er i øvrigt i direkte modstrid med alle indikatorer og internationale prissammenligninger, som Telenor har kendskab til. Telenor kan derfor kun opfordre styrelsen til at dokumentere dette postulat eller såfremt dette ikke skulle være muligt – at fjerne dette i en evt. endelig afgørelse.

For det andet har styrelsens undersøgelser vist, at der er asymmetriske trafikstrømme mellem selskaber, hvilket betyder, at selskabet Hi3G samlet betaler mere for terminering af SMS i de andre selskabers net end Hi3G samlet modtager for at terminere i eget mobilnet.

Set i dette lys finder Telenor det meget naturligt, at Hi3G har et ønske om at få nedsat engrospriserne for SMS-terminering i de bilaterale aftaler selskabet har indgået med andre nationale operatører. Telenor har således selvsamme ønske i forhold til internationale operatører, hvor Telenor i langt de fleste tilfælde også har en negativ balance.

Det der undrer Telenor er, at Hi3G ikke har rettet direkte henvendelse til Telenor herom, men i stedet har valgt alene at tage sagen op med IT- og Telestyrelsen. Og det undrer Telenor endnu mere, at IT- og Telestyrelsen vælger at behandle en sådan henvendelse fra Hi3G ved at iværksætte en særskilt markedsanalyse forinden det er blevet undersøgt, om der er grundlag for, at der kan indgås frivillige aftaler om en tilsvarende nedsættelse af engrospriserne. Regulering bør således efter Telenor opfattelse generelt set kun anvendes, når andre mindre indgribende alternativer er blevet trykprøvet, hvilket altså ikke har været tilfældet i nærværende sag.

IT- og Telestyrelsen i begrundet behovet for prisregulering med, at Telenor ikke skulle have noget incitament til at indgå i reelle forhandlinger med andre mobilnetoperatører om at nedsætte engrosprisen for terminering af SMS.

IT- og Telestyrelsen har imidlertid ikke ret i denne forudsigelse. Efter at sagens rette sammenhæng er kommet frem, har Telenor således valgt at fremsende brev til de selskaber på det nationale marked, som Telenor har en direkte SMS-udvekslingsaftale med – og herunder naturligvis Hi3G. I brevene lægges der op til en genforhandling af de nuværende prisvilkår med en målsætning om mindst at nå frem til samme ikke-diskriminerende prisnedsættelse, som styrelsen lægger op til i udkast til afgørelse.

Telenor har foreløbig fået positiv tilbagemelding herpå fra et selskab og forventer senest 13. september at have fået tilbagemelding fra de øvrige selskaber. Såfremt det (som forventet) skulle lykkedes for Telenor at indgå nye frivillige aftaler om lavere engrospriser med alle nationale operatører, er der al mulig grund til at forvente, at de andre selskaber også vil have incitament til at få revideret vilkårene i deres respektive bilaterale aftaler, idet det er den mest effektive måde at sikre mod misbrug i markedet.

Hvis det lykkedes at få selskaberne til frivilligt at nedsætte engrospriserne til et niveau, der svarer til eller er lavere end det niveau IT- og Telestyrelsen selv lægger op til i reguleringen, giver det ingen mening at pålægge en forpligtelse om priskontrol (inkl. omkostningsregnskab).

Tilsvarende er der, så vidt Telenor er bekendt, ingen eksempler fra det danske marked på, at selskaber ikke frivilligt har givet adgang til udveksling af SMS-trafik på transparente og ikke-diskriminerende engrosvilkår, hvorfor grundlaget for at pålægge disse forpligtelser dermed ligeledes ikke er eksisterende.

Ensidig dansk prisregulering med ikke-diskrimination er stærkt skadelig

Ud over at pointere at styrelsens målsætning om lavere engrospriser må forventes at kunne opnås fuldt ud lige så effektivt gennem frivillig genforhandling, er det vigtigt, at styrelsen bliver opmærksom på de direkte skadelige virkninger, som en danske enegang vil have for de nationale mobiloperatører.

Samtidig med, at der i udkastet lægges op til en fremtidig prisregulering af dette marked, lægges der så vidt Telenor har forstået udkastet også op til, at der skal indføres en ubetinget ikke-diskriminationsforpligtelse. Dette vil i særdeleshed kunne medføre, at den gensidighed, der i dag indgår som et helt

centralt element i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler, ikke kan opretholdes. Internationale udbydere vil altså som resultat af ensidig regulering af danske mobiloperatører få mulighed for at fastholde - eller sågar hæve - nuværende høje termineringspriser, mens priserne for terminering i danske net nedsættes markant. Det er ikke urealist at forvente at danske operatører i praksis dermed kan komme til at stå i en situation, hvor de skal betale 5-10 gange mere for at terminere en SMS i et udenlandsk net end de selv må opkræve af den samme operatør ved terminering i det danske net. Samtidig forholder det sig som nævnt ovenfor sådan, at der med enkelte undtagelser er asymmetriske trafikstrømme til ugunst for den danske operatør.

Man kan altså sige, at styrelsens regulering i praksis adresserer et nationalt problem mens styrelsen samtidig lukker øjnene for, at reguleringen samtidig fører til, at der opstår et nyt men fuldstændigt analogt problem i forhold til alle internationale operatører. Dette er så vidt Telenor kan vurdere ikke i tråd med telelovens principper om proportionalitet i reguleringen.

Det skal i denne sammenhæng heller ikke undervurderes, at regulering kan skabe store administrative udfordringer, hvis der pludselig skal indgås afregningsaftaler med et meget stort antal udenlandske operatører fordi de vælger at udnytte en sådan ny situation.

Såfremt IT- og Telestyrelsen måtte vælge at fastholde prisreguleringen er det derfor afgørende vigtigt, at styrelsen på lignende vis som ARCEP i Frankrig alene pålægger en ikke-diskriminationsforpligtelse under hensynstagen til en betingelse om gensidige prisvilkår. Alt andet ville være en fuldstændig urimelig tilsidesættelse af dansk erhvervslivs interesser og i sidste ende dermed også de danske forbrugeres.

Vedrørende problemstillingen i forhold til international udveksling anfører IT- og Telestyrelsen i høringsnotatet af 1. juli på side 4:

"TDCs og Telenors bemærkninger angående forhandlingsvilkår med udenlandske operatører forudsætter, at TDC og Telenor er tvungne købere hos hver enkelt udenlandsk operatør. Det er imidlertid IT- og Telestyrelsens forståelse, at det ikke forholder sig således.

Efter IT- og Telestyrelsens oplysninger kan mobilnetoperatørerne, som bemærket af TDC og Telenor, indgå bilaterale aftaler med individuelle selskaber. Alternativt kan mobilnetoperatørerne imidlertid vælge at dirigere deres trafik via andre selskaber, som sender sms-trafikken videre til andre mobilnet. Dette betyder, at såfremt de udenlandske operatører øger termineringsprisen på sms i deres mobilnet, vil eksempelvis TDC og Telenor kunne vælge at skifte samarbejdspartner(e) og indgå aftaler med andre udenlandske operatører, som herefter forestår termineringen. Derved kan de danske mobilnetoperatører undgå en eventuel prisstigning hos en udenlandsk operatør. Disse aftaler kan i princippet indgås med en hvilken som helst anden operatør i et hvilket som helst land, idet smstrafikken kan sendes via tredjelande. Det er derfor IT- og Telestyrelsens vurdering, at (de lavere) regulerede engrospriser ikke vil give selskabernes modparter i andre lande mulighed for frit at fastsætte deres vilkår og dermed føre til tab for danske mobilnetoperatører."

Hertil er der kun at sige, at IT- og Telestyrelsens forståelse er helt og aldeles ude af trit med virkeligheden. Internationale aftaler om udveksling af SMS indgås i praksis i forbindelse med indgåelse af roamingaftaler og i den forbindelse udføres der en række bilaterale tests for at sikre effektiv udveksling mv.

I praksis eksisterer der ikke et lovligt og velfungerende spotmarked, der kan substituere disse bilaterale aftaler. Telenor står gerne til rådighed såfremt IT- og Telestyrelsen har behov for en nærmere uddybning af dette forhold.

Markedsafgrænsning uklar i udkast

Engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet omfatter i henhold til IT- og Telestyrelsens udkast ydelsen terminering af sms, uanset hvorfra sms'en originerer. For så vidt angår afgrænsningen af markedet anfører styrelsen på side 10 i udkastet:

"IT- og Telestyrelsen afgrænser engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet således, at det omfatter aflevering af en sms til en af de fem mobilnetoperatører med sigte på, at denne operatør terminerer – eller afleverer – den pågældende sms hos slutbrugeren."

Problemet med denne afgrænsning er, at den ikke er tilstrækkelig præcis eller operationel. Blot at skrive at produktet omfatter aflevering af SMS til en mobiloperatør, kan således utilsigtet give indtryk af, at alle produkter skulle være omfattet blot de indeholder termineringsdelen.

IT- og Telestyrelsen anfører i høringsnotatet af 1. juli på side 6:

"IT- og Telestyrelsen er enig med Telenor i, at det indbyrdes forhold mellem henholdsvis de mobile netoperatører og mellem selskaber, som køber push-smsterminering af bl.a. Telenor, er forskellig. Ved køb af push-sms er der nemlig tale om køb af et produkt, som omfatter mere end blot den rene termineringsydelse, som netop er genstand for denne markedsundersøgelse. Push-sms-kunderne er derfor i henhold til styrelsens reviderede markedsafgrænsning ikke kunder på dette engrosmarked det er alene de mobile netoperatører, der agerer som henholdsvis hinandens kunder og udbydere."

Telenor skal opfordre styrelsen til, at denne forståelse på passende vis bliver genspejlet i en evt. afgørelse.

Styrelsens konklusioner vedr. konkurrencesituationen er forkerte

Telenor mener, at styrelsens konklusioner vedrørende fravær af reel konkurrence på en række væsentlige punkter er baseret på forkerte præmisser og herunder bl.a.:

- Styrelsens konklusioner står og falder i bund og grund med en forkert antagelse om, at eksempelvis Telenor ikke skulle have incitament til at indgå i reelle forhandlinger med andre mobilnetoperatører om at nedsætte engrosprisen for terminering af SMS, jf. ovenfor.
- Styrelsens anvender engrosprisudviklingen for push-sms til at konkludere, at der ikke er reel konkurrence på trods af, at styrelsen

andetsteds åbent erkender, at prisen på push-sms indeholder andet og mere end den rene termineringsydelse, jf. ovenfor.

---o00o---

Med venlig hilsen

Telenor

Morten Petersen