

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

Att. mk@itst.dk

Telia Danmark
Filial af Telia Nätjänster
Norden AB, Sverige
Holmbladsgade 139
2300 København S
Tlf.: 82 33 70 00
Fax: 82 33 70 09
CVR-nr.: 20 36 79 97
www.telia.dk

Høring over udkast til markedsafgørelser og prisafgørelser vedrørende terminering af SMS

IT- og Telestyrelsen (ITST) har d. 1. juli 2010 udsendt udkast til markedsafgørelser og prisafgørelser vedrørende terminering af SMS i høring.

Telia har følgende bemærkninger til de fremsendte afgørelsesudkast.

Overordnet finder Telia, at styrelsens udkast til markedsafgørelser og prisafgørelser vedrørende terminering af SMS på to områder har betydelige utilsigtede og u hensigtsmæssige konsekvenser for et ellers velfungerende marked. Dette drejer sig om prisreguleringen for terminering af internationale SMS'er og prisreguleringen af push-SMS.

Telia finder det problematisk, at ITST ikke forinden har afsøgt andre muligheder end at gribe til regulering i det tilfælde, at styrelsen har vurderet, at der var markeds mæssige forhold i Danmark, der måtte justeres. Hvis ITSTs ærinde har været at forbedre de økonomiske vilkår for en enkelt af de danske mobiloperatører, havde det været oplagt at undersøge om en frivillig nedsættelse af SMS termineringspriserne mellem de danske operatører kunne foretages.

For Telias vedkommende er det ikke væsentligt, om den symmetriske pris for udveksling af SMS mellem de danske mobiloperatører er de nuværende 20 øre eller om prisen nedsættes til eksempelvis 16 øre, jf. afgørelsesudkastet. I relation hertil er det værd at bemærke, at Telia netop har accepteret et ønske fra en anden dansk mobiloperatør om gensidig frivillig nedsættelse af SMS termineringsprisen.

Telia noterer sig, at der forinden afgørelsesudkastet ikke siden 2002 er frembragt noget ønske fra selskaber, myndigheder eller forbrugere om en regulering af SMS termineringsprisen. Dette har givet særdeles god mening bl.a. fordi termineringsprisen efter Telias vurdering ikke har nogen som helst forbindelse til detailpriserne på en SMS.

Der findes utvivlsomt konkurrenceteoretikere, der kan udtænke diverse mulige konkurrencebegrænsninger ved den eksisterende ordning på området. Problemet er blot, at det ikke kan påvises, at konkurrencebegrænsningerne eksisterer i virkeligheden – samt at udviklingen modsiger disse teoretiske betragtninger.

SIDE

1 (8)

DATO

16. august 2010

Af udkast til prisafgørelsen fremgår at:

"IT- og Telestyrelsen vurderer, at de samlede direkte økonomiske konsekvenser ved en umiddelbar nedsættelse af prisen til 2 øre pr. sms er små, idet der er nogenlunde balance i den samlede trafik mellem selskaberne TDC, Telenor, Telia, Hi3G og Barablu. Det taler imod en trinvis implementering af omkostningsbaserede priser."

Telia finder, at under antagelse af ITSTs konklusion om, at de samlede direkte økonomiske konsekvenser ved selv en så markant prisnedsættelse er små, må en regulering af engrosmarkedet for terminering af SMS vurderes at være en unødvendig indgriben. Særligt set i lyset af de skadende bivirkninger, som reguleringen medfører.

ITST skriver senere i samme afsnit, at *"Faldende engrospriser vil derfor give plads til, at mobiloperatørerne til gavn for slutbrugerne fastsætter lavere detailpriser for SMS."* Såfremt ITST skulle have ret i disse antagelser, vil reguleringen få mærkbare økonomiske konsekvenser for de regulerede operatører. Styrelsens økonomiske argumentation er efter Telias opfattelse dermed ikke sammenhængende.

Telia mener endvidere ikke, at ITSTs påstand om, at de nuværende "høje" engrospriser hindrer mobiloperatørerne i at nedsætte deres detailpriser for SMS, er korrekt. Hos hver af de fire mobiloperatører, eller hos deres respektive datterselskaber, er det muligt at købe abonnementspakker, der indeholder fri SMS for under 99 DKK inkl. moms per måned. I et marked, hvor det ikke er usædvanligt med kunder, der sender mere end 1.000 SMS-beskeder pr. måned, er der ikke umiddelbart grundlag for at drage konklusionen om, at der er sammenhæng mellem engros- og detailprisen på SMS markedet. Ved yderligere at sammenholde med den seneste årrækkes betydelige fald i detailprisen samt den uændrede engrospris i samme periode, bliver det tydeligt, at sammenhængen mellem engros- og detailprissætning er ikke-eksisterende på SMS markedet. Markedsforholdene i Danmark har således givet kunderne ganske lave detailpriser på SMS selv uden regulatoriske indgreb.

--

Telia finder, at afgørelsesudkastet er i strid med proportionalitetshensynet i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser, jf. telelovens § 51, stk.4-5. Det er Telias skøn, at den årlige omsætning på engrosniveau for udveksling af SMS'er mellem de danske mobiloperatører udgør 1,5-2 mia. DKK. Med en omsætning i denne størrelsesorden finder Telia det ikke forholdsmæssigt at implementere en så gennemgribende regulering på baggrund af en marginal skævvridning mellem operatørerne. Telia vurderer, at konsekvenserne af de pålagte forpligtelser langt overstiger problemets størrelse. At skævvridningen ydermere er en naturlig følge af operatørernes egne valg med hensyn til slutkundeabonnemeter og aftalevilkår er kun

en yderligere understregning af, at forpligtelserne ikke opfylder proportionalitets-hensynet.

Særligt set i forhold til betydningen for SMS udvekslingen med op til 3-400 internationale operatører synes forpligtelserne i afgørelsesudkastet at være ude af proportion. Byrden ved at skulle håndtere aftaleændringer og afregne et så betydeligt antal operatøraftaler er således uoverkommelig, hvilket beskrives uddybende nedenfor.

--

Uanset ITSTs konklusion om, at bl.a. Telia konkret vil få en økonomisk gevinst af en nedsættelse af SMS termineringsprisen, er det Telias vurdering, at de medfølgende ulemper ved reguleringen langt overstiger den umiddelbare økonomiske fordel for Telia.

For så vidt angår spørgsmålet om en symmetrisk nedsættelse af termineringsprisen for almindelige SMS'er udvekslet mellem de danske operatører, har Telia ingen indvendinger over for resultatet – selvom præmisser og delkonklusioner synes delvist forkerte. Det sidste refererer til, at det ikke - som ellers antaget af ITST – vil have nogen som helst reel indflydelse på detailprisen for afsendelse af SMS'er, og der findes således heller ikke i ITSTs egen afgørelse noget som helst økonomisk faktum, der understøtter denne ubegrundede antagelse.

Telia skal ikke afvise, at en nedsættelse af termineringsprisen vil have en endog særdeles gunstig effekt for HI3G og antager derfor, at der hos andre må være en tilsvarende negativ effekt, og at det således er et rendyrket fordelingspolitisk indgreb.

Når dette er konstateret, så står det uklart, hvorfor ITST udformer sin afgørelse således, at også termineringspriser for internationale SMS'er samt prisen for push-SMS reguleres. I det følgende behandles disse to forhold mere detaljeret.

Ad internationale SMS'er

Telia anser det for særdeles kritisk, hvis de danske mobiloperatører over for sine internationale handelspartnere fratages sine forhandlingspositioner og tvinges ud i asymmetriske prisforhold og derved stilles ringere i de fremtidige interworking-forhandlinger med øgede administrationsomkostninger og sandsynlige indtægtstab for de danske operatører som følge.

Det er ligeledes kritisk, hvis reguleringen medfører en nedlukning for udveksling af internationale SMS'er til og fra en lang række udenlandske destinationer. Det er således Telias vurdering, at den forestående regulering i sin nuværende form vil

være et voldsomt tilbageslag for både de danske operatører og deres kunder samt for SMS markedet i Danmark som helhed.

Når danske mobilkunder udveksler SMS'er med abonnenter på udenlandske net håndteres afregningen på én af følgende måder:

- Interworking aftaler (gensidig fakturering af SMS til symmetriske priser)
- Bill and Keep (udveksling af SMS uden afregning)

Telia udveksler SMS'er med 3-400 internationale operatører, hvoraf ca. 25 operatører afregnes gensidigt ved symmetriske priser via de såkaldte Interworking aftaler. Udveksling af SMS'er med de resterende operatører sker på Bill and Keep vilkår.

Årsagen til, at SMS udveksling med langt størstedelen af de internationale operatører sker på Bill and Keep vilkår er primært, at administration af aftaler samt udarbejdelse af faktureringsgrundlag mv. ikke står mål med den faktiske SMS volumen mellem operatørerne.

For at imødekomme udkastets ikke-diskriminationsforpligtelse må enhver udveksling af internationale SMS'er på Bill and Keep vilkår ændres til afregning til den regulerede takst. I modsat fald vil eksempelvis de øvrige danske mobiloperatører ligeledes kunne stille krav om gensidig SMS udveksling uden afregning. Telia finder det utilsigtet, når reguleringen medfører, at Telia således indirekte tvinges til at fakturere for ydelser, der hidtil ikke har været afregnet. Endvidere medfører det, at de omkostninger, der relaterer sig til afregningen i sidste ende må betales af de kunder, som benytter sig af disse tjenester. Eftersom at afregningsomkostningerne ikke står i direkte sammenhæng med den udvekslede SMS volumen, vil de udgøre en mærkbar økonomisk byrde.

Telia skønner i øvrigt, at en meget stor andel af de operatører, der udveksles Bill and Keep SMS'er med, ikke vil være interesserede i at forsætte samarbejdet pga. den ekstra administrative byrde det vil være at skulle implementere og administrere en afregning for de udvekslede SMS'er. I praksis vil det sandsynligvis betyde, at der blokeres for udveksling af SMS'er mellem Telia og en lang række internationale mobilnet. Dette vil være en væsentlig forringelse for Telias kunder.

I forhold til Interworking aftalerne har reguleringen ligeledes skadelige konsekvenser. Normalt afregnes Interworking SMS'er til en engrospris på 40-50 øre/stk. Reguleringen vil reelt betyde, at de danske operatører skal nedsætte prisen for terminering til maksimalt 16 øre/sms i Interworking aftalerne, mens den uregulerede udenlandske modpart uhindret vil kunne opretholde eller endda forhøje den hidtil gældende Interworking pris. Reguleringen vil med andre ord føre til asym-

metri, til skade for såvel de danske mobiloperatører, de danske forbrugere og for Danmark som helhed.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det nuværende høje prisniveau i Interworking aftalerne ikke er Telia til gavn. Som oftest er aftalerne kommet i stand som følge af, at de udenlandske operatører har oplevet en skævhed i SMS-udvekslingen, der har gjort, at de har haft et økonomisk incitament til at afregne SMS'er med Telia. Såfremt Telia har ønsket at fastholde muligheden for, at Telias kunder kunne sende SMS'er til det pågældende udenlandske mobilnet, har Telia været nødsaget til at indgå en Interworking aftale med denne operatør. Ved at tilføre asymmetri til denne aftale forringes Telias og de danske forbrugeres vilkår dermed yderligere.

Telia skal endvidere henlede ITSTs opmærksomhed på, at regulering af SMS termineringspriserne i forhold til international udveksling ligeledes har været problemfyldt i andre EU lande. I Frankrig har reguleringsmyndigheden ARCEP forsøgt at løse dette med en betinget symmetriforpligtelse. Dette understreger, at ingen andre regulatorer i EU har fundet det hensigtsmæssigt at foretage en regulering, som den ITST lægger op til. Telia er opmærksomme på, at EU-kommissionen har sat spørgsmålstegn ved den reciprocitets-klausul ARCEP har fastlagt, men noterer også, at det angiveligt mere er spørgsmålet om at undgå excessiv prissætning, der bekymrer – og at der ikke er en kategorisk afvisning fra Kommissionens side.

Når det tages i betragtning, at ITSTs behandling af sagen har fokuseret dels på ubalancen i udvekslingen mellem de danske operatører og den påståede positive effekt for detailpriserne, så er det uforståeligt, hvorfor ITST med sin afgørelse foretager et direkte skadeligt indgreb i forhold til internationale SMS-termineringspriser med følgende konsekvenser:

- Telia pålægges at prissætte terminering over for godt 300 operatører, hvor det hidtil har været gratis efter Bill and Keep princippet
- Telia risikerer afbrydelse af SMS-trafikken med operatører, som ikke finder, at de kommercielle fordele ved udveksling kan opveje de ikke ubetydelige omkostninger, som en afregningsprocedure vil medføre
- Telia vil lide økonomisk tab i de tilfælde, hvor partnere i Interworking aftaler ikke gensidigt ønsker at reducere sine termineringspriser
- Telias omkostninger til terminering generelt vil stige betydeligt

I lyset af ITSTs egen argumentation, om at engros-prisreguleringen skulle give økonomisk frirum til reducere af detailpriserne, forekommer det uforståeligt, hvordan påførsel af yderligere omkostninger skulle have en sådan positiv effekt.

I lyset heraf og i lyset af det mål ITST har tilkendegivet at have med den foreslåede regulering – at afhjælpe ubalancen mellem danske operatører og reducere de-

tailpriser i DK - findes det foreslåede indgreb både irrelevant og manglende proportionalitet. Indgrebet på dette område giver på ingen måde et bidrag til at opnå formålet og det findes ikke at være hjemlet i gældende regulering.

ad Push-SMS

I henhold til markedsafgrænsningen er push-SMS'er indeholdt i reguleringen. Det er for Telia af afgørelsesudkastet ikke åbenlyst, hvad dette konkret indebærer, men inkluderingen gælder tilsyneladende uanset den dynamik og prisdifferentiering, der i dag er på dette marked. Det er Telias vurdering, at en prisregulering af push-SMS vil kunne standse enhver produktudvikling vedrørende push-SMS'er. Reguleringen vil eksempelvis betyde, at det ikke bliver muligt at anvende prisstrukturer med mængderabatter mv. grundet kravet om ikke-diskrimination.

Dertil kommer, at aftaleforholdene mellem Telia og push-SMS kunder snarere har karakter af et detailkundeforhold end af et engroskundeforhold. Der er således tale om en prissætning for afsendelse af SMS'er direkte fra en push-SMS kunde til en slutkunde, hvorved aftaleforholdet adskiller sig markant fra det almindelige inter-operatør forhold på engrosmarkedet for terminering af standard SMS'er.

Push-SMS tilbydes af en række informations- og serviceleverandører, som benytter sig af (andres) mobilnet til at afsætte deres ydelser. Efter Telias vurdering berettiger dette ikke ITST til at regulere push-SMS ved at sidestille disse informations- og serviceleverandører med telekommunikationsudbydere. Udveksles push-SMS netudbydere imellem, bliver de i forvejen ligestillet med standard SMS'er.

Endvidere er der ved salg af push-SMS ikke alene tale om salg af en termineringssydelse. Således inkluderes ligeledes adgang til SMS-C, hvilket må betegnes som værende en del af origineringssydelsen. Derudover kan prissætningen være betinget af de øvrige forhold som indgår i relationen – opkrævning af betaling for indhold, kreditrisiko, omkostninger til administration og afregning.

På markedet for push-SMS'er forekommer der endvidere i flere tilfælde priser, der pt. ligger under den foreslåede maksimale pris på 16 øre pr. SMS. Telia vurderer, at afgørelsen via ikke-diskriminationsforpligtelsen kan tvinge operatørerne til generelt at hæve SMS priserne, hvilket må være endnu en utilsigtet konsekvens af den foreslåede regulering. Effekten kan evt. modvirkes ved, at der reguleres modsat på vederlag for content, opkrævning, kreditrisiko osv. således at den samlede effekt bliver nul, men det er en teoretisk betragtning fordi det vil ramme forskelligt på de forskellige udbydere. Reguleringen vil således ikke have nogen som helst generel positiv effekt og vil i øvrigt ikke understøtte det formål, som ITST angiver.

Sammenfattende om push-SMS er det opfattelsen, at udkastet vil have direkte fordyrende virkning for en række indholdsleverandører og kunder, idet de under hen-

visning til ikke-diskriminationsforpligtelsens udstrækning til dette område vil blive ramt af, at der ikke kan tages hensyn til bulk-handler og mængderabatter – og at der sættes samme regulerede pris for produkter, der ikke er sammenlignelige, til skade for indholdsmarkedet. Også her findes udkastets indgreb for ikke-proportionalt og irrelevant og derfor uhjemlet i reguleringen.

--

Styrelsen konkluderer i afgørelsesudkastet, at der pt. ikke findes produkter, der kan substituere SMS. Telia ser dog en stagnation eller et svagt fald i antallet af SMS'er. Det er Telias vurdering, at dette ikke er udtryk for et aftagende kommunikationsbehov, men i stedet at udbredelsen af smartphones ændrer slutbrugernes forbrugsmønster. Bl.a. vælger flere kunder at afsende beskeder som push-e-mails frem for SMS. Telia er i relation hertil ikke enig i styrelsens vurdering af, at 100% af terminalerne skal have en e-mail klient for at push-e-mail skal blive substituerbart med SMS. Det afgørende er således, i hvor høj grad alternative kommunikationsveje påvirker SMS-markedet.

--

Det skal i øvrigt bemærkes, at i udkast til SMS-afgørelse fremgår det på side 4, at afgørelsen og dermed de forpligtelser, som de regulerede operatører herved bliver pålagt, træder i kraft én måned efter datoen for endelig afgørelse. Af afregningsmæssige hensyn bør forpligtelser og dermed prisændringer få effekt i forbindelse med et månedsskifte. Prisændringer som ikke får effekt ved månedsskifte er forbundet med en unødvendig manuel arbejdsbyrde.

--

Sammenfattende konkluderes det, at da det næppe er ITSTs mål at forringe både mobiloperatørernes og slutkundernes vilkår samtidigt, er det Telias vurdering, at styrelsen bør afholde sig fra regulering af SMS markedet eller som minimum ændre afgørelsesudkastet således, at reguleringen alene vil være gældende for traditionel SMS udveksling mellem de fire danske mobiloperatører.

---0---

Telias høringssvar fremsendes alene i elektronisk version.

Med venlig hilsen
Telia Danmark

Jens Ottosen-Støtt
Direktør