



ACM/DTVP/2014/202774_OV

Marktscan zakelijke SMS-markt

Rapport naar aanleiding van de uitkomsten van de door de Autoriteit Consument en Markt uitgevoerde marktscan naar de (wholesale) zakelijke SMS-markt.

In 2013 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) – naar aanleiding van signalen uit de markt en regulering van wholesale SMS-markten in enkele Europese landen - een verkennend onderzoek (hierna ook: marktscan) uitgevoerd naar de (wholesale) zakelijke SMS-markt in Nederland. De uitkomsten van deze marktscan zijn beschreven in dit rapport en betreffen een overzicht van de (wholesale) zakelijke SMS-markt in Nederland. In dit kader zijn de verschillende producten en diensten, aanbieders, (wholesale) afnemers en andere stakeholders in kaart gebracht. Voorts is gekeken naar de structuur van de markt en de potentiële problemen die zich op deze markt kunnen voordoen. Ten slotte concludeert ACM, dat gelet op de situatie op deze markt, op dit moment onvoldoende aanleiding bestaat om in te grijpen. Wel vraagt ACM aandacht voor enkele specifieke punten bij partijen met een eigen landelijk dekkend netwerk.

1. Leeswijzer

In dit rapport zal eerst kort de aanleiding van de marktscan worden beschreven (paragraaf 2). Vervolgens beschrijft paragraaf 3 het proces van onderzoek. Daarna zal een beschrijving worden gegeven van de markt, waarin de marktstructuur en marktspelers aan bod komen (paragraaf 4). In paragraaf 5 zal nader worden ingegaan op de economische analyse van de wholesale SMS-markt. In paragraaf 6 wordt afgesloten met de conclusie en aandachtspunten.

2. Aanleiding

In 2012 en 2013 heeft ACM een tweetal geschilbesluiten genomen tussen CM Telecom B.V. (hierna: CM Telecom) en E-Plus Nederland B.V. (hierna: KPN). De feiten uit deze geschilbesluiten wezen op de mogelijke aanwezigheid van problemen op de wholesalemarkt voor SMS-diensten. Daarnaast hebben drie andere Europese landen (Frankrijk, Denemarken, Polen) er voor gekozen om de wholesale SMS-markt te gaan reguleren. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is binnen ACM de wens ontstaan om een beter zicht te verkrijgen op producten, spelers, ontwikkelingen en mogelijke problemen in deze markt in Nederland. In mei 2013 heeft ACM daarom besloten een marktscan te starten naar de markt voor wholesale zakelijke SMS-dienstverlening en aanverwante markten. Dit rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek op basis waarvan ACM heeft beoordeeld in hoeverre sprake is van problemen en of ingrijpen noodzakelijk en proportioneel is.

Het onderzoek is in eerste instantie ingestoken met de reeds bekende signalen op de wholesale zakelijke SMS-markt in het achterhoofd. Vanuit dit gezichtspunt is gekeken of er ook andere 'segmenten' op de mobiele markt te identificeren zijn waarbij een vergelijkbare problematiek zou

kunnen spelen.¹ Op dit punt stelt ACM vast dat er – op dit moment – geen aanknopingspunten zijn voor dergelijke marktsegmenten. Derhalve is de scope van het onderzoek beperkt gebleven tot de wholesale SMS-markt. ACM heeft hierover reeds in de media uitspraken gedaan voor zover dit SMS-berichten betreft tussen consumenten.² Standpunt van ACM op dit punt is dat zij geen problemen ziet, hiervoor is ook verwezen naar het feit dat consumenten tegenwoordig voor redelijke tarieven een abonnement kunnen aanschaffen waarmee zij onbeperkt kunnen SMS-en. Daarnaast zijn er alternatieven voor handen in de vorm van bijvoorbeeld WhatsApp. Dit ACM-standpunt is als uitgangspunt genomen bij dit onderzoek. Derhalve heeft het onderzoek zich gericht op het zakelijk gebruik van SMS; hierbij kan worden gedacht aan bulk SMS en special rate services.

3. Onderzoek

Voor het in kaart brengen van de wholesale SMS-markt heeft ACM verschillende onderzoeksactiviteiten ondernomen. De resultaten hiervan dienden een goede indicatie van de situatie op de desbetreffende markt op te leveren. In de eerste plaats heeft onderzoek plaats gevonden naar de verschillende partijen en producten op de wholesale SMS-markt. Daarnaast is ook geïnventariseerd op welke wijze en door welke aanbieders deze wholesalediensten in de retail SMS-markt worden aangeboden. Voorts zijn de verschillende cases rondom wholesale SMS bij andere NRA's³ doorgenomen (Denemarken, Spanje, Finland).

In het onderzoek is gesproken met een aantal partijen die in de SMS-markt (wholesale en/of retail) actief zijn en een aantal zakelijke afnemers van SMS-dienstverlening. In dit kader is met de volgende partijen gesproken:

- Netwerkoperators
 - Vodafone
 - T-Mobile
 - E-Plus Nederland (KPN wholesale mobiel; hierna KPN)

- SMS-platformaanbieders
 - CM Telecom
 - Telefuture
 - KPN Callfactory

- Afnemers
 - Zakelijke afnemers
 - OT2010 (Rijksoverheid/DigID)

¹ Uitgangspunt hiervoor was dat op dergelijke segmenten niet reeds sprake mocht zijn van regulering. Aangezien deze geacht moet worden de bestaande problematiek effectief te remediëren.

² Zie bijv.: Webwereld, Nederland heeft hoogste SMS-telcotarieven van EU, 26 juli 2013. ACM: "Het verschil met de gesprektarieven is voor een groot deel dat de terminatietarieven voor sms minder op de consument worden afgewenteld dan bij bellen, omdat je bij bellen de ongelijkheid hebt tussen de afgiftetarieven mobiel en vast. Daarom was bellen naar een mobiel vanaf een vaste lijn vroeger zo duur en moest verplicht gereguleerd worden. Dat speelt op deze markt veel minder tot niet."

³ Nationale toezichthouders op de markt voor telecommunicatie

- Verschillende klanten van de verschillende aanbieders van retail zakelijke SMS-dienstverleners
- Overige gesprekspartners
 - Finse Telecom Autoriteit
 - Deense Telecom Autoriteit

Bij de verschillende gesprekken hebben partijen veelal ook bedrijfsvertrouwelijke informatie op schrift gesteld en aan ACM overgelegd. Het betreft hier over het algemeen uitleg over de structuur van de markt, de eigen positie op die markt en de problemen die men ervaart. Voorts heeft ACM meerdere malen verzoeken gedaan tot het ontvangen van informatie; dit betrof over het algemeen prijsinformatie of contractgegevens.

Met de informatie die op vorenstaande wijze is verkregen, is dit rapport tot stand gekomen.

4. Marktbeschrijving

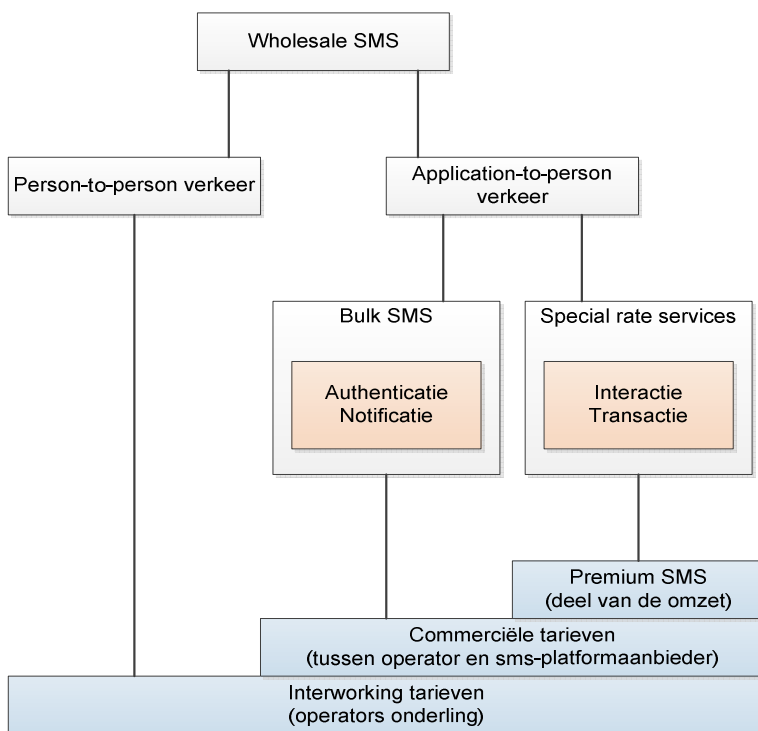
De wholesalemarkt voor SMS-diensten wordt beschreven aan de hand van de geleverde diensten, de structuur van de markt en de rollen die partijen daarop innemen. Er wordt voor dit onderzoek vanuit gegaan dat de wholesale SMS-markt een nationale markt is.

4.1 Dienstverlening

Op hoofdlijnen bestaat de wholesale SMS-markt uit het afleveren van SMS-berichten ten behoeve van het bereiken van eindgebruikers. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar *application-to-person-verkeer* (A2P) en *person-to-person-verkeer* (P2P). Naar schatting beslaat deze laatste groep op basis van volume ongeveer 90 procent van de markt. *Person-to-person-verkeer* betreft het versturen van SMS-berichten tussen eindgebruikers, terwijl bij *application-to-person-verkeer* verkeer afkomstig is van een applicatie, dan wel verstuurd wordt door een eindgebruiker naar een applicatie.

Binnen *application-to-person-verkeer* worden bulk SMS-verkeer en special rate services onderscheiden. Bulk SMS-verkeer kenmerkt zich door grote hoeveelheden SMS-verkeer met soortgelijke inhoud verstuurd door de contentaanbieder naar de eindgebruiker. Dit type verkeer beslaat, in termen van volume, het merendeel van het totale *application-to-person-verkeer*. De special rate services kenmerken zich door afwijkende tarieven die van toepassing zijn bij het ontvangen van de SMS-berichten. Het tarief van de af te nemen dienst zit bij special rate services in het tarief van het SMS-bericht c.q. de SMS-berichten verdisconteerd. De eindgebruiker betaalt op deze wijze de special rate service via zijn telefonieabonnement.

De verschillende soorten verkeer onderscheiden zich naast het type gebruik, ook naar de tariefcomponenten die er aan gerelateerd zijn. Voor alle soorten verkeer wordt het interworkingtarief in rekening gebracht.⁴ Dit is het tarief dat operators aan elkaar betalen voor het afleveren van SMS-berichten.⁵ Specifiek voor het *application-to-person*-verkeer is er een commerciële component, welke ligt tussen operator en SMS-platformaanbieder. Tenslotte kan er specifiek voor special rate services een premium-component van toepassing zijn. Deze component wordt door de operator geïnd, waarna vervolgens door zowel de operator als de SMS-platformaanbieder een deel ingehouden wordt alvorens het overgebleven bedrag aan de contentaanbieder over te maken. Figuur 1 geeft de verschillende segmenten binnen de markt weer, alsmede tariefcomponenten.



Figuur 1

De retailmarkt waarbinnen bulk SMS-verkeer en special rate services gebruikt worden, kenmerkt zich door een viertal diensttypen. Grofweg kan gezegd worden dat bulk SMS-verkeer vooral wordt gebruikt voor authenticatie- en notificatiediensten, terwijl special rate services over het algemeen worden ingezet voor interactie- en transactiediensten.

- **Authenticatiediensten** zijn diensten waar door middel van SMS-diensten de eindgebruiker geverifieerd wordt. Op deze wijze kan de afnemer van de dienst van de aanbieder een beveiligde eind-tot-eind verbinding tussen zichzelf en haar klant realiseren. Bij deze diensten

⁴ Voor zover het geen onnet verkeer betreft (d.w.z. verkeer van een eindgebruiker van netwerkoperaator X naar een andere eindgebruiker van operator X).

⁵ Het interworkingtarief **[vertrouwelijk]**. Omdat de SMS-stromen tussen de operators min of meer in evenwicht zijn, is er in principe voor de operators een situatie waarin de kosten voor het afleveren van SMS netto ook min of meer gebalanceerd zijn.

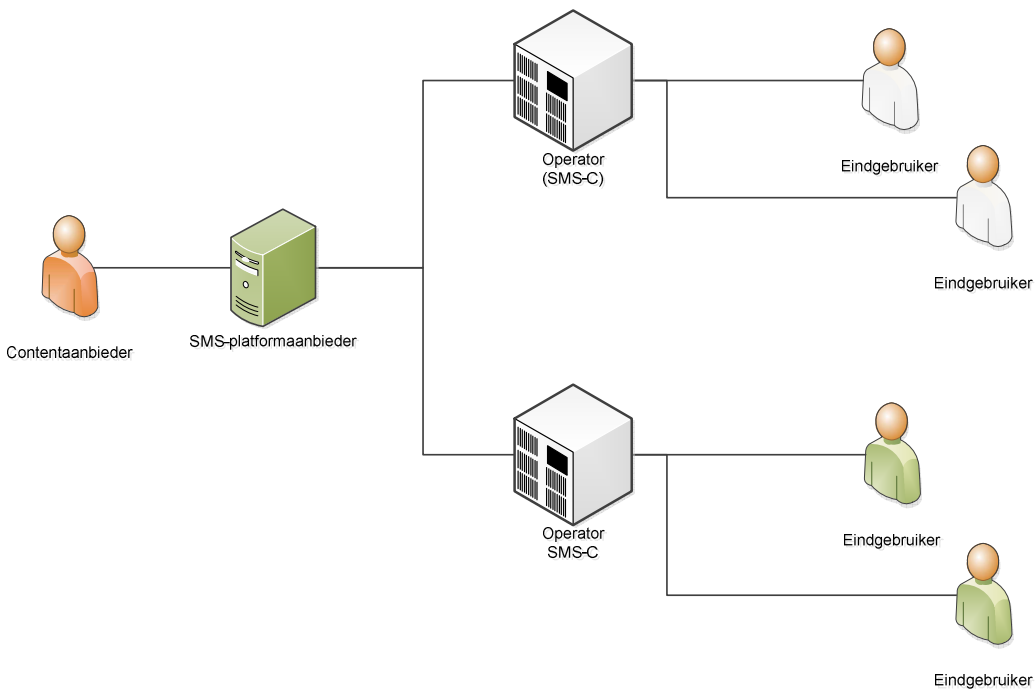
worden unieke SMS-berichten in opdracht van de afnemer via de aanbieder naar de klant van de afnemer gestuurd. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn het versturen van one-time-passwords en two-step authentication.

- **Interactiediensten** zijn diensten waarbij door middel van SMS-diensten gecommuniceerd wordt van consumenten naar bedrijven. In tegenstelling tot authenticatiediensten wordt bij diensten van dit type vooral door de klant van de afnemer een SMS verstuurd naar het platform van de aanbieder, die op haar beurt de informatie doorgeeft aan de afnemer van de dienst. Voorbeelden van zulke diensten zijn TV-shows waarbij kijkers kunnen stemmen door een code of woord te sturen naar een specifiek nummer. Deze nummers maken gebruik van zogenoemde shortcodes; nummers van vier cijfers die door operators zelf uitgegeven worden.
- **Transactiediensten** zijn diensten waarbij via SMS betaald wordt voor een (inhouds)dienst. Enerzijds kan dit door een dienst te activeren en te stoppen via SMS, anderzijds kan dit door een SMS te sturen waarna eenmalig een bedrag in rekening wordt gebracht. Het bedrag wordt via SMS geïncasseerd door de aanbieder van de mobiele telefoniedienst. Deze betaalt vervolgens de aanbieder van de dienst waarvoor betaald dient te worden. Parkeren of (telefonie gerelateerde)⁶ aankopen doen via SMS zijn voorbeelden van transactiediensten.
- **Notificatiediensten** zijn diensten waarbij klanten via SMS herinnerd worden aan een bepaalde afspraak/gelegenheid. Momenteel is deze dienst met name in de zorg in trek om het aantal 'no-shows' terug te dringen. Ook reisorganisaties maken steeds vaker gebruik van de dienst om hun klanten te informeren over bijzonderheden, zoals vertragingen etc. Overigens kunnen ook meer reguliere commerciële uitingen van bedrijven onder deze noemer worden gevangen.

4.2 Marktspelers

In deze paragraaf wordt ingegaan op de spelers die actief zijn op de SMS-markt. Deze spelers kunnen een of meerdere rollen innemen. Daarbij zijn de voornaamste rollen die van eindgebruiker, contentaanbieder, SMS-platfoomaanbieder en operator. Figuur 2 geeft de verhouding tussen de diverse rollen weer. Onderstaand zullen deze rollen kort worden omschreven.

⁶ In dit verband kan gedacht worden aan games, ringtones, apps, etc.



Figuur 2 Rollen in de wholesalemkt voor SMS-diensten

- **Eindgebruikers:** Op de SMS-markt is uiteindelijk van belang dat een eindgebruiker (“de persoon met het mobieltje”) via of gebruikmakend van SMS gebruik kan maken van een dienst. Alle klanten van aanbieders van mobiele telefoniediensten vallen hieronder. Daarbij is het niet van belang of zij hun diensten rechtstreeks bij een operator afnemen of via een MVNO (mobile virtual network operator) die actief is op het netwerk van een operator.
- **Contentaanbieders:** Vaak bestaat zakelijke SMS-dienstverlening uit het versturen of ontvangen van inhoudsdiensten, welke worden aangeboden door de contentaanbieders. De aanbieders van deze inhoudsdiensten zijn de klanten van SMS-platformaanbieders, dan wel rechtstreeks van de mobiele netwerkoperators. Hierbij kan worden gedacht aan ziekenhuizen, mediabedrijven, maar ook de Overheid (OT2010), politie, parkeerdienstverleners, etc.
- **SMS-platformaanbieders:** Dit zijn de partijen die zorgdragen voor het voorbereiden, clusteren, monitoren en verzenden van SMS-berichten voor contentaanbieders of andere (buitenlandse) platformaanbieders. Zij doen dit zonder dat zij zelf de beschikking hebben over een (landelijk dekkend) mobiel netwerk. Zij kopen voor de levering van hun diensten op wholesaleniveau SMS-diensten in bij de mobiele netwerkoperators. Voorbeelden van SMS-platformaanbieders zijn: CM Telecom, Telefuture, Mobile Tulip, KPN Callfactory als dochterbedrijf van KPN, maar ook Vodafone biedt dergelijke diensten.

De SMS-platformaanbieders kunnen hun diensten via verschillende routes laten lopen. Daarbij maakt de aanbieder continu een afweging tussen de zekerheid van aflevering, de tijdigheid van aflevering en de kosten per bericht. De routes waaruit een aanbieder kan kiezen zijn:

- Direct via de Nederlandse operators.
 - Hoge afleverzekerheid; hoge kosten
- Indirect via bekende buitenlandse operators.
 - (Relatief) hoge afleverzekerheid; lagere kosten door contract buitenlandse operator/Nederlandse operator
- Indirect via aggregators.
 - Lagere afleverzekerheid; lage kosten
- **Operators:** Dit zijn de partijen die zelf een landelijk dekkend mobiele netwerk hebben uitgerold. Voor Nederland betreft dit KPN, Vodafone en T-Mobile. Zij leveren wholesale SMS-diensten aan SMS-platformaanbieders, maar ook intern (aan zichzelf en MVNO's op hun netwerk). Voorts stelt ACM vast dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen de operators voor het afwikkelen van *person-to-person*- en *application-to-person*-verkeer op wholesaleniveau. Naast wholesalediensten kunnen operators ook retaildiensten leveren die vergelijkbaar zijn met de diensten van SMS-platformaanbieders. Met deze retaildiensten concurreren de operators met elkaar en met bovengenoemde SMS-platformaanbieders om de gunst van zakelijke afnemers van SMS-diensten.

4.3 Toezichthouder

ACM is als toezichthouder op de elektronische communicatiemarkten betrokken bij deze markt. Tot nu toe heeft de betrokkenheid voornamelijk bestaan uit het beslechten van een tweetal geschillen tussen CM Telecom en KPN. De wholesale SMS-markt staat niet op de aanbeveling van de Europese Commissie en is door ACM nog nooit onderzocht. Derhalve is sprake van een ongereguleerde markt, waar partijen die hierop actief zijn – binnen de kaders van de Telecommunicatiewet – hun eigen positie kunnen bepalen ten aanzien van (de voorwaarden van) de diensten die zij leveren.

Collega NRA's uit Polen, Frankrijk en Denemarken hebben de wholesale SMS-markt onderworpen aan een marktanalyse en zijn op basis daarvan tot de conclusie gekomen dat er op deze markt partijen waren met aanmerkelijke marktmacht (AMM). In dit kader hebben zij ook verplichtingen aan deze partijen opgelegd. De meest in het oog springende verplichting is een cap op c.q. vaststelling van de tarieven; afgifte per SMS rond de 1 eurocent.

De NRA's uit Spanje en Finland hebben eveneens de wholesale SMS-markt onderzocht. Ook zij kwamen tot de conclusie dat zich op deze markt problemen voordeden. Anders dan in Polen, Frankrijk en Denemarken hebben zij niet het marktanalyse-instrument ingezet. In Spanje heeft de mededingingsautoriteit ingegrepen, terwijl de Finse toezichthouder - onder dreiging van het reguleren van de markt - operators zover heeft gekregen om afspraken te maken waardoor de wholesaletarieven omlaag zijn gegaan.

4.4 Structuur van de markt

Hoewel er tussen aanbieders van SMS-diensten verschillen zijn in het portfolio van diensten dat zij voeren, zijn zij allen volledig afhankelijk van toegang tot eindgebruikers om deze diensten te kunnen leveren. Net als op de markt voor mobiele gespreksafgifte beschikken de drie mobiele operators als monopolist over de toegang tot de eigen klanten (inclusief MVNO's die actief zijn op het netwerk van die operator).

Zoals in de beschrijving van de markt is aangegeven bestaat naar schatting 90% van het SMS-volume uit person-to-person-verkeer en de overige 10% uit *application-to-person*-verkeer. Binnen dit *application-to-person*-segment bestaat het grootste deel uit bulk SMS en de rest uit premium SMS. *application-to-person* SMS-diensten, zoals authenticatie, notificatie, transactie en interactie, worden aangeboden door zowel de drie mobiele operators, als door partijen zonder eigen mobiel netwerk.

Om SMS-diensten met een landelijke dekking aan te bieden hebben aanbieders van SMS-diensten toegang tot de klanten van alle drie de operators nodig. Dit creëert een ongelijke positie van de mobiele operators enerzijds en de aanbieders van SMS-diensten die niet over een eigen netwerk beschikken anderzijds.

De mobiele operators concurreren onderling op de retailmarkt voor zakelijke SMS-diensten. Op wholesaleniveau brengen de operator elkaar kosten in rekening voor mobiele gespreksafgifte en (*person-to-person*) SMS-afgifte. Beide stromen zijn relatief symmetrisch en ook de machtsverhoudingen tussen die operators zijn daardoor redelijk in balans. Ondanks dat de operators als enige op wholesaleniveau over toegang tot hun eigen eindgebruikers beschikken, kunnen de operators zich op de retailmarkt niet onafhankelijk van elkaar gedragen.

De positie van aanbieders van SMS-diensten zonder eigen netwerk is minder sterk, omdat zij afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van deze mobiele operators, maar er geen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid op wholesaleniveau. De mobiele operators kunnen daardoor relatief veel onderhandelingsmacht uitoefenen jegens de aanbieders zonder eigen netwerk. Weliswaar is het mogelijk voor SMS-platfoomaanbieders om via een operator toegang te krijgen tot de eindgebruikers van de andere operators, maar de aanbieder betaalt dan doorgaans een hoog tarief; het interworkingtarief. Door direct met een operator een contract af te sluiten kan de SMS-platfoomaanbieder met de operator een lager tarief overeenkomen voor het afleveren van SMS-berichten op zijn netwerk. Zeker bij hoge volumes loont het om met alle operators tot een overeenkomst te komen, ondanks de kosten voor het sluiten van een contract.

5. Analyse (wholesale) SMS-markt

5.1 Alternatieven

De onderhandelingsmacht van mobiele operators komt voort uit het feit dat zij als enige toegang hebben tot hun eigen eindgebruikers. Desondanks kan er disciplinerende werking uitgaan op de onderhandelingsmacht van operators als er alternatieven beschikbaar zijn voor aanbieders van SMS-diensten. Het bestaan van alternatieven vormt immers concurrentiedruk die de gedragingen

(o.a. prijsgedrag) van operators kunnen beperken. Allereerst onderzoeken we of er alternatieve manieren zijn om SMS-verkeer af te leveren bij de eindgebruiker en welke alternatieven er zijn voor het leveren van diensten voor authenticatie, notificatie, transactie en interactie. Vervolgens gaan we nog specifiek in op alternatieven voor SMS-shortcodes.

5.2 Alternatieven voor SMS

Voor het overbrengen van berichten of andere informatie zijn inmiddels vele manieren ontwikkeld. Zo wordt sommige informatie per fysieke post verstuurd en andere informatie juist per e-mail, de digitale post. Voor het inloggen op een website of het verkrijgen van een toegangscode wordt bijvoorbeeld een e-identificer gebruikt of een token. Met de sterke opkomst van het smartphone-gebruik zijn ook *social media* en *smartphone-apps* veel gebruikte communicatie-kanalen geworden.

Cruciaal voor de geschiktheid van deze alternatieven en daarmee de mate van tegendruk op de prijzen van operators is de vraag of een klant belang hecht aan de (gepercipieerde) veiligheid van berichten of dat het bijvoorbeeld belangrijker is dat het bericht vrijwel zeker aankomt en gelezen wordt. De bovengenoemde alternatieven verschillen soms sterk van elkaar qua karakteristieken. Berichten kunnen bijvoorbeeld via fysieke post verstuurd worden, maar dat duurt langer. E-mail is bijvoorbeeld beperkt beveiligd, maar als een klant voor zijn berichten geen beveiliging nodig heeft is e-mail een redelijk en goedkoper alternatief. Dus de operators ervaren voor niet-beveiligde berichten druk om prijzen binnen redelijke marges te houden.

Een e-identificer, of een andere vorm van een token, is voor sommige diensten (bijvoorbeeld internetbankieren) een alternatief. Als aanbieder van authenticatie-diensten is men dan wel afhankelijk van de voorkeur van de eigen klant, hij of zij moet wel met een token willen werken. Bovendien zijn er aan e-identifiers of tokens in het algemeen ook nadelen verbonden. Zo moet de gebruiker de token fysiek bij zich hebben en is de productie van tokens relatief duur.

Social media en apps op de smartphone zijn mogelijk ook een alternatief voor het versturen van berichten, maar deze opties zijn wat betreft de beveiligingsmogelijkheden beperkt (vergelijkbaar met e-mail). Er zijn wel signalen dat innovatie op deze markt valt te verwachten, zo blijkt Twitter te werken aan verificatie via een smartphone-app van Twitter zelf.⁷ Innovaties in verificatie en authenticatie via social media kunnen mogelijk leiden tot een zwakkere marktpositie van de operator nu en in de toekomst.

⁷ Webwereld 7 augustus 2013, 'Twitter rekent af met sms in tweefactorauthenticatie' via <http://webwereld.nl/beveiliging/78813-twitter-rekent-af-met-sms-in-tweefactorauthenticatie>

Email	<i>Geschikt voor:</i>	Notificatie, Interactie, Authenticatie
	<i>Voordelen:</i>	Goedkoop
	<i>Nadelen:</i>	Beperkt beveiligd, minder vaak gelezen
Post	<i>Geschikt voor:</i>	Notificatie, Interactie, Authenticatie
	<i>Voordelen:</i>	In beginsel iedereen te bereiken
	<i>Nadelen:</i>	Langzaam, beperkt beveiligd (phishing)
Social Media	<i>Geschikt voor:</i>	Notificatie, Interactie
	<i>Voordelen:</i>	Goedkoop
	<i>Nadelen:</i>	Beperkt beveiligd, geen goede identificatie mogelijk
Telefoon	<i>Geschikt voor:</i>	Notificatie, Interactie
	<i>Voordelen:</i>	Zo goed als iedereen te bereiken
	<i>Nadelen:</i>	Relatief duur, ontvanger moet beschikbaar zijn
Token	<i>Geschikt voor:</i>	Authenticatie
	<i>Voordelen:</i>	Veilig
	<i>Nadelen:</i>	Gebruiker moet token fysiek bij zich hebben, productie is duur
App	<i>Geschikt voor:</i>	Transactie, Authenticatie
	<i>Voordelen:</i>	Lage kosten, laagdrempelig
	<i>Nadelen:</i>	Niet iedereen heeft een smartphone

Tabel 1: Alternatieven voor SMS

Eigen landelijk dekkend netwerk aanleggen

ACM constateert dat het aanleggen van een eigen landelijk dekkend netwerk – gezien de kosten die gemoeid zouden zijn met het uitrollen van een dergelijk netwerk – geen reële mogelijkheid is.

Daarnaast is het bereiken van de volledige doelgroep (alle mobiele eindgebruikers), zelfs o.b.v. een gratis lidmaatschap, eveneens onhaalbaar.

5.3 Alternatieven voor shortcodes

De shortcode is een integraal onderdeel van de SMS-dienstverlening. De shortcode vormt de koppeling tussen de dienstenaanbieder en (de SMS-centrale van) het netwerk van de operator. Via de shortcode verzendt de dienstenaanbieder de berichten naar de (aangesloten) eindgebruikers. In het geval van interactie of transactie wordt via de shortcode de berichtenstroom vanuit de eindgebruikers gebundeld en afgeleverd bij de dienstenaanbieder. Voor het aanbieden van SMS-dienstverlening heeft de aanbieder daarom geen directe alternatieven, al is het bijvoorbeeld wel mogelijk om één shortcode te delen met meerdere diensten.

5.4 Andere disciplinerende krachten

Naast de structuur van de markt en aanwezige (technische) alternatieven zijn er nog andere disciplinerende krachten die operators beperken in het uitoefenen van hun marktmacht. De voornaamste is het bestaan van de interoperabiliteitsverplichting. Uit deze verplichting volgt dat operators de eind-tot-eindverbinding tussen eindgebruikers niet mogen belemmeren. Concreet betekent dit dat operators toegang moeten verlenen tot hun netwerk (of in het geval van mobiele operators tot hun eindgebruikers) onder voorwaarden die de toegang mogelijk maken. Vanuit de interoperabiliteitsverplichting gaat er daarom enige disciplinerende werking uit op operators, in die zin dat zij de tarieven niet zo hoog kunnen maken dat de interoperabiliteit niet meer gewaarborgd is.

Tevens worden de netwerkoperators beperkt in de mogelijkheden om hun prijzen te verhogen doordat een SMS-platformaanbieder altijd de mogelijkheid heeft om via een andere mobiele netwerkoperator toegang te krijgen tot de eindgebruikers van (een) andere netwerkoperator(s). Derhalve is de verwachting van ACM dat de tarieven hun maximum zullen vinden rond het niveau van het interworkingtarief.

5.5 Conclusie

ACM komt tot de conclusie dat de drie mobiele operators op hun eigen netwerk de toegang tot hun eindgebruikers controleren en een betere uitgangspositie hebben op de retailmarkt voor SMS. In de zakelijke retail SMS-markt (application-to-person verkeer) waar aanbieders van SMS-diensten zonder eigen netwerk actief zijn, leidt dit mogelijk tot problemen voor partijen zonder eigen netwerk. Andere communicatiemiddelen, bijvoorbeeld email en smartphone-apps, vormen (nog) niet een voldoende alternatief voor SMS om het gedrag van de operators in de wholesalemkt te disciplineren. In de consumentenmarkt (person-to-person-verkeer) spelen deze potentiële problemen veel minder, omdat de drie operators daar de enige spelers zijn (afgifte voor MVNO's wordt uitgevoerd door de MNO's op wiens netwerk zij actief zijn) en onderling een evenwichtige positie lijken te hebben. Overigens is de hoogte van SMS-afgiffetarieven in de *person-to-person* markt gelijk aan of vergelijkbaar met de SMS-afgiffetarieven in de *application-to-person* markt.

6. Aandachtspunten in de wholesale SMS-markt

6.1 Inleiding

Op basis van de marktscan ziet ACM een aantal belangrijke punten die de aandacht verdienen om het risico op overtredingen van de Telecommunicatiewet of de Mededingingswet te voorkomen. Omdat ACM geen volledige analyse heeft uitgevoerd van de wholesale SMS-markt worden – met het oog op het duidelijke verschil tussen marktscan en marktanalyse – geen potentiële mededingingsproblemen vastgesteld. ACM constateert dat verschillende SMS-platformaanbieders contractvoorwaarden hebben die duiden op beperkte onderhandelingsmacht. De aandachtspunten ziet ACM derhalve in het licht van de noodzaak van partijen om contractuele betrekkingen aan te gaan en zijn gelet op de bijzondere positie die operators bekleden, met name op hen gericht. Onderstaand zal ACM de geconstateerde aandachtspunten bespreken, inclusief de achterliggende problematiek en de gevolgen voor afnemers van wholesalediensten, afnemers van zakelijke retaildiensten en de eindgebruiker.

6.2 Aandachtspunt 1: Tarieven

Een van de belangrijkste aspecten op grond waarvan op de retailmarkt geconcurrereerd wordt is de prijs van zakelijke SMS-berichten. Het tarief van deze berichten dat op wholesaleniveau kan worden overeengekomen is een belangrijk onderdeel van de prijs die op retail kan worden geboden. Als het wholesaletarief op of boven de prijs ligt die operators op retailniveau bieden komt de marge van wholesaleafnemers onder druk te staan. Naast de marges kan door de tariefstelling op wholesaleniveau ook de interoperabiliteit in het gedrang komen. De contractuele relatie tussen operators en SMS-platformaanbieders dient zodanig te zijn dat prijsstijgingen niet zodanig kunnen zijn dat de interoperabiliteit gevaar loopt.

Tarieven

ACM constateert dat de prijzen niet transparant zijn. Door als operator onzekerheid over de prijzen te creëren, is het voor een aanbieder moeilijker om scherp te concurreren op prijs. Zo kan de operator een voordeel hebben ten opzichte van de aanbieder wanneer zij met die aanbieder concurreert om zakelijke klanten. De aanbieder van SMS-diensten weet wat hij momenteel moet betalen, maar weet niet wat hij in de toekomst moet betalen. De ongelijke verhouding in onderhandelingsmacht tussen de operator en de SMS-platformaanbieder zonder eigen netwerk leidt er toe dat in inkoopcontracten deze onzekerheid niet wordt weggenomen. Ondanks deze onzekerheid zullen SMS-platformaanbieders over het algemeen meerjarige contracten met hun klanten overeenkomen, waardoor plotselinge tariefwijzigingen ervoor kunnen zorgen dat een afgesloten contract gaat knellen. Tariefwijzigingen kunnen over het algemeen niet zomaar aan klanten doorberekend worden, waardoor een grotere onzekerheidsmarge aangehouden moet worden en dus minder scherp kan worden geconcurrereerd. In dit verband dienen de contractuele afspraken tussen partijen zo te zijn dat de tussen partijen bestaande interoperabiliteitsverplichting geen gevaar loopt.

Marges

De prijs voor de verlening van toegang door de operators tot hun netwerken, het afgiftetarief, lijkt aanmerkelijk hoger te zijn dan in bijvoorbeeld België en Frankrijk. Zowel het ongereguleerde afgiftetarief als het interworkingtarief in Nederland behoren tot de hoogste van Europa. CM Telecom heeft aangegeven dat haar gemiddeld gewogen tarief dat zij per SMS aan de netwerkkoperatoren betaalt **[vertrouwelijk]** is.

Verder heeft ACM signalen ontvangen dat bij aanbestedingen de aangeboden retailprijzen soms lager liggen dan het wholesale inkooptarief en het interworkingtarief. Operators hoeven bij hun aanbod voor wat betreft het onnet-verkeer alleen de kosten terug te verdienen en besparen daar ten opzichte van het afgesproken interworkingtarief. In dat geval kan een retailaanbod worden gedaan dat onder het interworkingtarief ligt, omdat gemiddeld genomen een derde van al het verkeer onnet is. Het is aannemelijk dat de werkelijke kosten van SMS-afgifte ruim onder het interworkingtarief liggen. Aanwijzingen hiervoor ziet ACM in het feit dat in Frankrijk SMS-afgifte op kosten is gereguleerd en het tarief daar +/- 1 eurocent bedraagt.

Prijsplafond in de markt

ACM ziet dat er in de markt een natuurlijk plafond lijkt te zijn; het interworkingtarief. Wanneer een operator boven het interworkingtarief prijst, dan kan het lucratiever zijn voor de aanbieder om geen contract te sluiten met deze operator en de toegang verkrijgen via een andere operator tegen het interworkingtarief.⁸ Prijsstijgingen die beduidend boven het interworkingtarief uitgaan worden op die manier geneutraliseerd. In de praktijk is ook te zien dat de tarieven van de operators zich rond het interworkingtarief bevinden dan wel zich daarheen bewegen.

Tarieven transactiediensten/premium SMS

ACM constateert dat operators een aanzienlijke vergoeding vragen voor het verwerken van betalingen. In de ons omringende landen is deze vergoeding weliswaar iets lager, maar het percentage voor premium SMS dat door de operators wordt gevraagd is niet ongebruikelijk hoog. Overigens kan dit wel een belemmering vormen voor het ontstaan van nieuwe diensten, omdat de hoge vergoeding effect heeft op de kosten van klanten. Als voorbeeld kan het mobiel collecteren voor goede doelen worden genoemd. Daar speelt de eis dat minimaal 90% van de bijdrage besteed dient te worden aan het betreffende goede doel, hetgeen bij de huidige tarifiering niet mogelijk lijkt.

6.3 Aandachtspunt 2: Alternatieven

De operator is op grond van de interoperabiliteitsverplichting verplicht eind-tot-eind-verbindingen mogelijk te maken. Dit houdt in dat een operator de toegang tot de dienst niet mag belemmeren of weigeren. Door de introductie van een bulkfilter of het gebruikmaken van 'whitelisting' van aanbieders, wordt de toegang ten aanzien van bepaalde SMS-berichten beperkt. De operators

⁸ In de praktijk komt dit nu al voor ten behoeve van afgifte aan de eindgebruikers van één mobiele operator wordt niet altijd gekozen voor een eigen koppeling heeft met het netwerk van die operator, maar kan ook afgifte worden afgenomen via een andere mobiele operator (met wie wel een directe koppeling is).

beroepen zich bij toepassing van een bulkfilter op hun verplichting spam te bestrijden, hetgeen een gerechtvaardigde beperking van de interoperabiliteit kan zijn. Echter door de wijze waarop de bulkfilters werken, wordt – naast spam – ook een alternatieve route waarbij berichten worden afgeleverd via buitenlandse operators of aggregators⁹ moeilijk of zelfs onmogelijk gemaakt. Voor zover het niet om spamberichten gaat valt niet in te zien waarom een dergelijke beperking gerechtvaardigd zou zijn. Het gebruik van een bulkfilter voorkomt bijvoorbeeld dat SMS-platformaanbieders profiteren van de mogelijkheid om via een buitenlandse operator die contracten heeft met de Nederlandse operators gebruik te maken van lagere afgifte-tarieven.

Operators uit verschillende landen sluiten overeenkomsten om verkeer bij elkaars eindgebruikers af te leveren. Operators die weinig verkeer met elkaar uitwisselen sluiten vaak geen onderlinge overeenkomst, maar sluiten zich aan bij zogenaamde *hubs* die het verkeer vervolgens (gebundeld) aanbieden bij de operator. De tarieven die operators elkaar internationaal rekenen verschillen en het komt ook voor dat er een groot aanbod is van ingekochte capaciteit en deze tegen aantrekkelijke tarieven beschikbaar wordt gesteld. Gegeven deze diverse alternatieve routes om verkeer af te leveren (via een hub, indirect via een andere internationale operator tegen regulier tarief en indirect via een internationale operator tegen aantrekkelijk geprijsde 'overcapaciteit') is het voor een Nederlandse dienstenaanbieder mogelijk te arbitrerem tussen de verschillende tarieven en zo tegen een aantrekkelijke prijs verkeer naar eindgebruikers te sturen.

De introductie van het bulkfilter heeft tot gevolg dat de concurrentiepositie van dienstenaanbieders zonder eigen netwerk slechter wordt. Het mogelijke gevolg hiervan is dat klanten direct en eindgebruikers indirect, een hogere prijs betalen voor de geleverde dienst. De operators zien daarnaast hun inkomsten aan SMS-afgifte (per bericht) groeien en zij hoeven minder scherp te bieden in de concurrentie om een klant (onder de aanname dat de concurrentie op prijs plaatsvond tussen de operator en de dienstenaanbieder zonder netwerk en niet tussen de operators onderling).

Het blokkeren van alternatieve afleverroutes leidt ertoe dat de SMS-platformaanbieder gedwongen wordt om tegen hogere tarieven dan in de situatie zonder de blokkade SMS-berichten via de Nederlandse operators af te leveren. Hierdoor ontstaat het risico dat er op de retailmarkt een beperkter dienstenaanbod kan worden aangeboden.

6.4 Aandachtspunt 3: Informatie

De afhankelijkheid van dienstenaanbieders zonder eigen netwerk jegens de operators komt ook naar voren in nadelige contractvoorwaarden met betrekking tot de verstrekking van concurrentiegevoelige informatie (afnemers, volumes, etc). Deze informatie dient te worden verstrekt ten behoeve van de afname van wholesale SMS-dienstverlening.

ACM heeft kennis genomen van verschillende contracten waarin SMS-platformaanbieders door operators worden verplicht om bij het aangaan van een contract informatie te verschaffen die als concurrentie-gevoelig kan worden aangemerkt. Het betreft dan bijvoorbeeld een maandelijks

⁹ Aggregators zijn partijen die SMS-berichten clusteren en op die manier o.b.v. volume en andere gunstige inkoopvoorwaarden tegen lagere tarieven SMS-verkeer kunnen afleveren bij eindgebruikers.

overzicht met informatie over naam en contactgegevens van klanten, het doel waarvoor de aansluiting zal worden aangewend en verwachte volumes. Sommige informatie is noodzakelijk voor de juiste uitvoering van het contract en de dienstverlening. Soms was er echter ook een verplichting tot het opleveren van concurrentiegevoelige informatie waarvan kan worden betwijfeld of deze informatie noodzakelijk is voor de uitvoering van het contract en de dienstverlening.

Het opnemen van dergelijke clausules in contracten kan er toe leiden dat operators in het bezit komen van concurrentiegevoelige gegevens, die zij zouden kunnen inzetten in de concurrentie op de retailmarkt met partijen zonder eigen netwerk die bij hen wholesale SMS-diensten afnemen.

7 Uitkomsten Marktscan

De wholesale SMS-markt bestaat voor 90% uit *person-to-person*-verkeer, waar ACM van oordeel is dat zich daar nauwelijks of geen problemen voordoen. Wel heeft ACM aandachtspunten geïdentificeerd ten aanzien van de overige 10% van de markt, waar het gaat om *application-to-person*-verkeer.

Naar aanleiding van haar onderzoek heeft ACM geconcludeerd dat in onderhandelingen de partijen die afgiftdiensten leveren (de mobiele operators met een eigen netwerk) een sterkere positie hebben ten opzichte van de partijen zonder eigen netwerk. De laatstgenoemde partijen zijn voor hun dienstverlening afhankelijk van het netwerk van alle mobiele operators, terwijl er geen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid op wholesaleniveau. Desalniettemin ziet ACM dat partijen zonder eigen netwerk in staat zijn om succesvol op de desbetreffende retailmarkt te opereren.

Op het *application-to-person*-segment van de retailmarkt voor SMS-dienstverlening ziet ACM dat zowel partijen met als zonder eigen netwerk actief zijn. Door hun aanwezigheid op zowel de retailmarkt als de onderliggende wholesalemarkt hebben partijen die over een eigen netwerk beschikken een (concurrentie)voordeel t.o.v. partijen zonder eigen netwerk. Aan de andere kant is het zo dat de partijen met een eigen netwerk ten opzichte van elkaar een gelijkwaardige positie hebben, waardoor zij zich op de retailmarkt niet onafhankelijk van elkaar kunnen gedragen.

Al met al leidt het vorenstaande ACM tot de conclusie dat er op dit moment onvoldoende aanleiding is om verder onderzoek te doen. ACM sluit echter niet uit dat in de toekomst – indien daar aanleiding toe is – op specifieke punten alsnog nader onderzoek zal worden uitgevoerd. Gelet op de sterkere positie van de operators ten opzichte van de SMS-platformaanbieders zonder eigen netwerk is er een risico op overtreding van de Telecommunicatiewet of de Mededingingswet. Teneinde overtredingen te voorkomen zijn er aandachtspunten waarvoor ACM – in het licht van de contractuele relatie tussen operators en SMS-platformaanbieders – aandacht vraagt bij de mobiele operators. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat door de afhankelijkheid van partijen zonder eigen netwerk het risico bestaat dat zij bij het sluiten van contracten worden geconfronteerd met ongunstige contractvoorwaarden waaronder zij afgiftdiensten dienen af te nemen. Aangezien sprake is van een ongereguleerde markt komen deze voorwaarden tot stand in onderhandelingen.

ACM is van oordeel dat de uitkomsten hiervan niet zodanig mogen zijn dat partijen in feite hun dienst niet kunnen aanbieden. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang.

- **Tarieven:** doordat partijen zonder eigen netwerk afhankelijk zijn van de mobiele operators zijn zij extra gevoelig voor stijgingen in de prijs van afgiftdiensten die zij moeten inkopen bij de mobiele netwerkaanbieders. SMS-platformaanbieders zonder eigen netwerk zijn vanwege de ongelijke verhouding in onderhandelingsmacht t.o.v. de operators niet in staat deze onzekerheid over toekomstige prijzen in contracten te ondervangen. Tariefwijzigingen kunnen over het algemeen niet zomaar aan klanten doorberekend worden, waardoor het risico bestaat dat SMS-platformaanbieders diensten in meerjarige contracten verlieslatend moeten verlenen. De contractuele relatie tussen operators en SMS-platformaanbieders dient zodanig te zijn dat prijsstijgingen niet zodanig kunnen zijn dat de interoperabiliteit gevaar loopt.
- **Alternatieven:** SMS-berichten kunnen via verschillende routes bij de eindgebruiker worden afgeleverd. Door SMS-berichten via een buitenlandse route richting eindgebruikers te sturen kan fors bespaard worden op de inkoopprijs van de afgiftdienst voor een SMS-bericht, waardoor de retailprijs ook lager kan zijn. Dergelijke routes kunnen aantrekkelijk zijn voor partijen zonder eigen netwerk. De introductie van nieuwe technieken om te voorkomen dat via buitenlandse routes SMS-spam bij eindgebruikers wordt afgeleverd, mogen dan ook niet tot effect hebben dat er naast SMS-spam ook uit Nederland afkomstige reguliere SMS-berichten die via een buitenlandse route worden verzonden worden tegengehouden. Dit zou er immers toe leiden dat het aantal alternatieven op de markt beperkt wordt.
- **Informatie:** in het kader van het sluiten en uitvoeren van het contract is het in bepaalde situaties voor de partijen zonder eigen netwerk verplicht om informatie te verstrekken over volumes die zij denken af te zetten en uitbreiding van volumes indien zij een nieuwe klant werven. In dit verband is van belang dat door de mobiele aanbieders niet meer informatie gevraagd mag worden dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de dienstverlening. ACM vindt dat het omgaan met concurrentiegevoelige informatie welke noodzakelijk is voor de dienstverlening zorgvuldig dient te gebeuren en dat die informatie alleen gebruikt dient te worden voor het doel waarvoor dit wordt gevraagd.