AMT FÜR KOMMUNIKATION
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

V E R F Ü G U N G / E N T S C H E I D U N G

Das Amt für Kommunikation hat amtswegig
in der Verwaltungssache der

Aufhebung bestehender Regulierungsmassnahmen betreffend den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten der

Telecom Liechtenstein AG
Schaanerstrasse 1
9490 Vaduz

am 28. Oktober 2022

wie folgt entschieden:

SPRUCH

1. Die Massnahmen der Sonderregulierung betreffend den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, die der Verfahrenspartei Telecom Liechtenstein AG am 4. Oktober 2010 mit Verfügung auferlegt wurden, werden aufgehoben.

2. Die mit Verfügung vom 22. Februar 2019 festgelegten Maximalbeträge für Analog- und ISDN-Anschlussentgelte und die Entgeltregulierung für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz über VoIP der Verfahrenspartei werden aufgehoben.

3. Ebenfalls aufgehoben werden die Pflichten, welche der Verfahrenspartei mit Verfügung vom 9. Dezember 2019 hinsichtlich der Genehmigung des Standardangebotes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz über VoIP auferlegt wurden.

4. Die Aufhebung der Massnahmen treten mit einer Übergangsfrist auf 1. Januar 2023 in Kraft.

5. Die Kosten dieser Verfügung verbleiben beim Land.

SACHVERHALT

A. Verfahrensablauf

A.1 Marktanalyse und öffentliches Konsultationsverfahren

Das Amt für Kommunikation (in weiterer Folge «AK» genannt) führte vom 13. Dezember 2019 bis 7. Februar 2020 eine nationale Konsultation des Dokuments «Marktanalyse 2019+ - Grundlagen und Planung des Amtes für Kommunikation für eine neue Marktanalyserunde» durch[1]. Darin stellte das AK unter anderem die geplante Marktanalyse des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Endkunden und die zu erwartende Aufhebung der regulatorischen Verpflichtungen dar.

In Übereinstimmung mit Art. 21 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. März 2006 über die elektronische Kommunikation (Kommunikationsgesetz, «KomG»), LGBl. 2006 Nr. 91, leitete das AK im Februar 2022 von Amtes wegen eine Marktanalyse ein, um die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Endkundenmarkt für Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten zu untersuchen und insbesondere festzustellen, ob die bestehenden Regulierungsmassnahmen, die aufgrund der letzten Analyse im Jahr 2010 auferlegt wurden, aufgehoben werden können. Dieser Markt war als Markt Nr. 1 («Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten») im Anhang der Märkteempfehlung der EFTA Überwachungsbehörde von 2008[2] («Märkteempfehlung 2008») enthalten, wurde jedoch in der seit 2016 gültigen Märkteempfehlung[3] («Märkteempfehlung 2016») nicht mehr als Markt definiert, der einer Vorab-Regulierung unterworfen werden sollte.

Das AK führte auf Grundlage der bis Ende 2021[4] erhobenen Marktdaten die Marktanalyse von Februar bis Mai 2022 durch. Am 31. Mai 2022 publizierte das AK die Konsultationsfassung der Marktanalyse[5] und lud betroffene Interessenten im Rahmen einer öffentlichen Konsultation gemäss Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 KomG dazu ein, bis 22. Juni zu den Inhalten der Analyse und insbesondere zu der vorgesehenen Aufhebung der bestehenden Regulierungsmassnahmen Stellung zu nehmen. Die eingelangten Stellungnahmen haben keine Rückmeldungen betreffend die Aufhebung der Regulierungsverpflichtungen enthalten

---

1 Die finale Fassung vom 2. März 2020 mit der Auswertung der Stellungnahmen ist abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/marktanalyse-2019-plus-v20.pdf

2 abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2009C0709(04)&from=SV

3 abrufbar unter https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf

4 Anschlusszahlen bis Ende 2021, andere Marktdaten bis Ende 2020

5 abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/marktanalyse-telefonanschluss-festnetz_2022-konsultation.pdf

und auch die Verfahrenspartei selbst verzichtete auf eine Stellungnahme, wobei die Verzichtsmitteilung die Aussage enthielt, dass die Aufhebung an ihrem Angebot vorerst nichts ändern werde.

Die Auswertung der Stellungnahmen und die Stellungnahmen selbst sind auf der Internetseite des AK[6] veröffentlicht. Das Konsultationsverfahren wurde mit der Veröffentlichung der inhaltlich unveränderten Endfassung der Marktanalyse gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. b KomG abgeschlossen[7].

A.2 Gegenständliches Sonderregulierungsverfahren

Das gegenständliche Verfahren der Sonderregulierung im Sinne von Art. 23 KomG ist vom vorausgegangenen formlosen, öffentlichen Konsultationsverfahren klar abzugrenzen.

Aufgrund des Ergebnisses der Marktanalyse, wonach die der Verfahrenspartei auferlegten Regulierungsverpflichtungen gemäss Art. 23 Abs. 3 KomG aufzuheben sind, verzichtet das AK darauf, der Verfahrenspartei die geplante Aufhebung der Regulierungsmassnahmen vor dem Erlass der gegenständlichen Verfügung zur formellen Gegenäusserung zuzustellen.

A.3 Vorlageverfahren vor der EFTA-Überwachungsbehörde

Nach Kurznotifizierung der geplanten Aufhebung von Regulierungsmassnahmen durch das AK an die EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA Surveillance Authority, in weiterer Folge «ESA» genannt) führte diese die internationale Koordinierung mit den anderen EWR-Regulierungsbehörden durch. Diese EWR-weite Konsultation fand vom 1. bis 29. September 2022 in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 KomG statt.

Mit Schreiben vom 29. September 2022 teilte die ESA nach der Prüfung der vom AK übermittelten Informationen mit, dass sie keine Einwände gegen die geplante Massnahmenaufhebung hat. Die ESA publizierte die entsprechenden Dokumente unter Case No. 89151 auf ihrer «eCom registry» - Internetseite[8].

A.4 Datengrundlage

Die wesentlichsten Daten, die die Grundlage für die gegenständliche Verfügung bilden, wurden vom AK im Rahmen der jährlichen Statistik-Datenerhebungen erhoben und umfassen Anschluss- und Anbieterzahlen bis zum Jahresende 2021. In der Marktanalyse verwendete das AK Preisinformationen, die es durch periodische Analysen der Internetseiten der Anbieter

---

6 abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/119308/amtsstellen/marktanalyse-zugang-zum-telefonnetz

7 abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/marktanalyse-telefonanschluss-festnetz_2022-final.pdf

8 abrufbar in der eCom registry der ESA unter https://www.eftasurv.int/internal-market/notifications-and-applications/ecom-notifications/ecom-documents?caseNumber=89151&country=LI

erhebt. Auch darüber hinaus hält das AK den gegenständlichen Markt, wie andere relevante Märkte, unter fortlaufender Beobachtung.

B. Festgestellter Sachverhalt

B.1 Zur Verfahrenspartei

Die Verfahrenspartei bietet auf Basis ihrer Meldung[9] nach Art. 43 KomG unter anderem Festnetztelefondienste für Endkunden an, nämlich Festnetz-Telefonanschlüsse (d.h. den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) wie auch Verbindungsleistungen (Verbindungsaufbau und Verbindungszustellung). Sie unterliegt der Informationspflicht (Art. 44 KomG) und liefert im Rahmen der Statistik-Datenerhebung dem AK regelmässig Informationen über ihre Tätigkeiten der elektronischen Kommunikation in Liechtenstein.

Die Verfahrenspartei bietet seit 2016 auch auf der Vorleistungsebene den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten an (aktive Vorleistungsebene in Abbildung 1). Diese VoIP[10]-Vorleistung umfasst neben dem Anschluss auch die Verbindungsleistungen, ohne den unterliegenden Breitbandanschluss zu beinhalten.

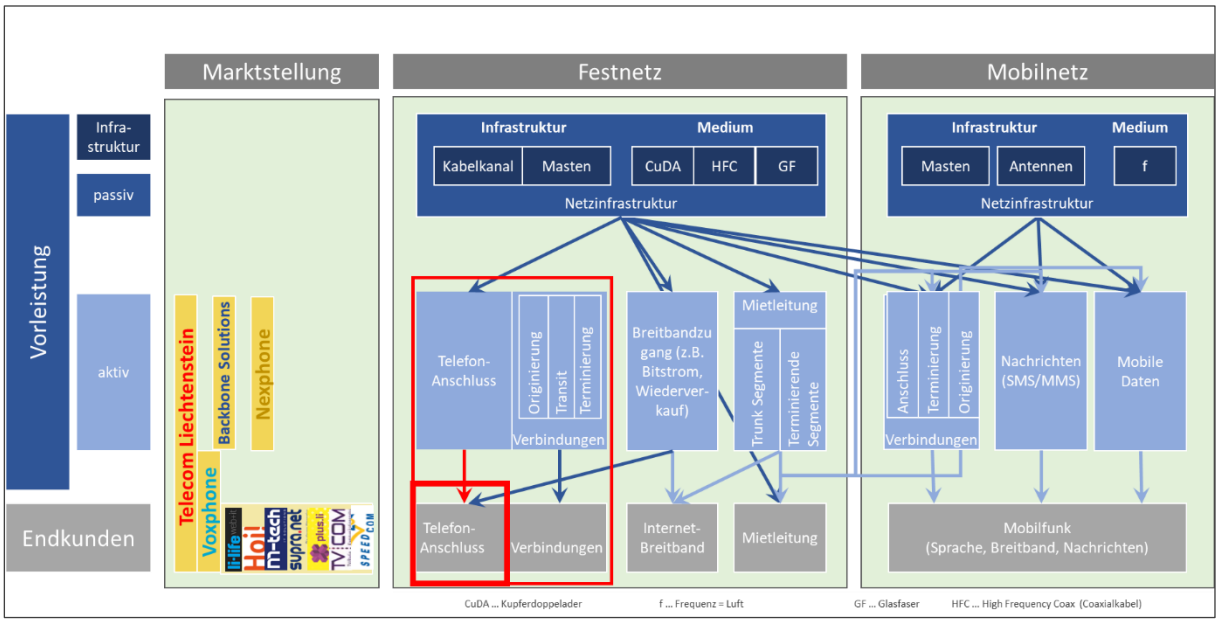

Abbildung 1: Marktstellung der Festnetz-Telefonanbieter [Quelle: AK]

---

9 Das Melderegister nach KomG Art. 43 ist abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/pdf-llv-ak-melderegister.pdf

10 Voice over Internet Protocol, Übertragung von Sprache über paketvermittelte Datennetze auf der Basis des Internetprotokolls.

B.2 Zur Definition des relevanten Marktes

Der in der Marktanalyse abgegrenzte Markt enthält Telefonanschlüsse an festen Standorten mit Rufnummern für Festnetzdienste des liechtensteinischen Nummerierungsplans, die das Annehmen und Tätigen von Anrufen über das öffentliche Telefonnetz ermöglichen. Der Festnetz-Telefonanschluss ist technologie-neutral festgelegt. Er umfasst Privat- und Geschäftskundenanschlüsse. Der Markt umfasst das gesamte Staatsgebiet Liechtensteins. Die Marktabgrenzung entspricht somit der Abgrenzung der vorherigen Marktanalyse.

B.3 Marktanalyseverfahren

Das vom AK amtswegig eingeleitete und durchgeführte Marktanalyseverfahren untersucht die Wettbewerbsverhältnisse, beinhaltet jedoch keine individuell-konkreten Verwaltungsmassnahmen.

Im Rahmen der Marktanalyse werden die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Zugangsmarkt zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auf Endkundenebene untersucht, insbesondere hinsichtlich der Fragestellung, ob die bestehenden Regulierungsmassnahmen, die aufgrund der Analyse vom Jahr 2010 auferlegt wurden, aufgehoben werden können.

Nur falls aus einer zukunftsorientierten Perspektive ohne Regulierungsmassnahmen im Zugangsmarkt zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt 1 der Märkteempfehlung 2008) kein wirksamer Wettbewerb festgestellt wird, könnte gemäss Erwägungsgrund 30 der Märkteempfehlung 2016, welche diesen Markt nicht mehr umfasst, eine Fortsetzung der Vorabregulierung auf der Vorleistungsebene gerechtfertigt sein, sofern der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist.

Die im Marktanalyseverfahren erhobenen und wiedergegebenen Daten und Sachverhalte werden im gegenständlichen Verfahren als amtsbekannt vorausgesetzt. Die Endfassung der Marktanalyse sowie die Unterlagen der hierzu durchgeführten öffentlichen Konsultation sind auf der Internetseite des AK[11] publiziert.

B.4 Zur Analyse des Marktes

Aufgrund der Marktanalyse stellt das AK fest, dass im abgegrenzten Markt effektiver Wettbewerb herrscht, der in der Vorausschau unabhängig von regulierten VoIP-Vorleistungen auch wettbewerbsorientiert bleibt. Der effektive Wettbewerb manifestiert sich in einer hohen Anbieterzahl, in sinkenden Marktanteilen der Verfahrenspartei sowie einer deutlichen Wettbewerbsorientierung der Telefonanschlusspreise und auch der Verbindungstarife. Auf Vorleistungsebene stellen neben der Verfahrenspartei zwei weitere Betreiber mit eigener VoIP-Infrastruktur, welche ausschliesslich VoIP-Vorleistungen im Liechtensteiner Markt anbieten, und ein Reseller VoIP-Vorleistungen im Wettbewerb bereit, was für den

---

[11] https://www.llv.li/inhalt/119332/amtsstellen/zugang-zum-telefonnetz

Zugangsmarkt zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten tiefe Eintrittsbarrieren bedeutet. Der Drei-Kriterien-Test ist somit nicht erfüllt und dadurch fehlen auch die Voraussetzungen für eine Fortsetzung der Sonderregulierung auf Vorleistungsebene.

C. Beweiswürdigung

Die Feststellungen betreffend Wettbewerbszustand auf dem Endkundenmarkt des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten ergeben sich aus der eingehenden, schlüssigen und nachvollziehbaren Untersuchung im Rahmen der Marktanalyse vom 14. Juli 2022. Auch im Rahmen der durchgeführten öffentlichen Konsultation wurden keine materiellen Einwände gegen die Ergebnisse der Analyse erhoben.

Das Marktanalysedokument beschreibt eingehend die Marktentwicklung, unter Berücksichtigung aller mit dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten zusammenhängenden Märkte, aufgrund der aktuellen Marktstatistik und der Marktdynamik.

Im Weiteren enthält das Marktanalysedokument auch Ausführungen zu Grundsätzen und rechtlichen Aspekten der Marktanalyse entsprechend dem generischen Marktschema der elektronischen Kommunikation.

Die ESA hielt in ihrem «No-Comments» Schreiben im Rahmen des EWR-Notifizierungsverfahrens fest, dass sie keine Einwände gegen die in der Marktanalyse vorgeschlagene Aufhebung der Massnahmen hat.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

D. Rechtliche Beurteilung

D.1 Zu den rechtlichen Grundlagen des Verfahrens

Gemäss Art. 20 Abs. 1 KomG trifft die Regulierungsbehörde sofern und solange kein wirksamer Wettbewerb herrscht Massnahmen, um die negativen Folgen des Wettbewerbsmangels für Anbieter und Nutzer in den Märkten der öffentlichen Kommunikationsnetze und öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienste zu beseitigen oder zu vermindern (Sonderregulierung). Hierbei beachtet die Regulierungsbehörde die Beschlüsse der EFTA-Überwachungsbehörde nach Art. 7 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie und berücksichtigt deren einschlägigen Empfehlungen und Leitlinien weitestgehend. Das AK hat als Regulierungsbehörde also von Amtes wegen zu prüfen, ob auf den Märkten der elektronischen Kommunikation in Liechtenstein wirksamer Wettbewerb herrscht. Ist dies nicht der Fall, d.h. verfügen ein oder mehrere Anbieter über beträchtliche Marktmacht, hat die Regulierungsbehörde gestützt auf Art. 20 Abs. 2 KomG die erforderlichen Massnahmen

der Sonderregulierung gemäss Art. 23 KomG i.V.m. Art. 34 bis 43 VKND[12] zu treffen, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beseitigen oder zu vermindern.

Art. 23 Abs. 3 KomG bestimmt, dass die Regulierungsbehörde, wenn sie aufgrund einer neuerlichen Marktanalyse feststellt, dass in einem oder mehreren der abgegrenzten Märkte (Art. 21 KomG) die Voraussetzungen nach Art. 22 Abs. 1 nicht mehr vorliegen, die betreffende Verfügung im entsprechenden Umfang aufhebt.

Die Festlegung der sachlich und räumlich relevanten Kommunikationsmärkte (Marktabgrenzung) hat gem. Art. 21 Abs. 1 KomG in Übereinstimmung mit dem Wettbewerbsrecht und Art. 15 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie sowie unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde über relevante Produkt- und Dienstmärkte – das ist im konkreten Fall die Märkteempfehlung 2016 – zu erfolgen.

Das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht – dies entspricht einer marktbeherrschenden Stellung im allgemeinen EWR-Wettbewerbsrecht – ist insbesondere an Hand der in Art. 31 VKND festgelegten Kriterien zu ermitteln. Aus wirtschaftlicher Sicht bezieht sich die beträchtliche Marktmacht auf die Macht eines Unternehmens, Entgelte zu erhöhen, ohne signifikante Umsatzverluste erleiden zu müssen. Nach der Gleichsetzungsthese der ESA und der Europäischen Kommission herrscht auf einem Markt effektiver Wettbewerb, wenn kein Unternehmen am Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt.

Gemäss Art. 20 Abs. 1 zweiter Satz KomG und Art. 6 Abs. 2 RKV[13] hat die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Empfehlungen der ESA zur Harmonisierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation weitestgehend zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit der Marktanalyse des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten sind insbesondere folgende Rechtsgrundlagen massgeblich:

Empfehlungen und Leitlinien der ESA

Die ESA veröffentlicht ihre Empfehlungen und Leitlinien für den Sektor der elektronischen Kommunikation auf ihrer eCom Internetseite[14]. Für das gegenständliche Verfahren sind folgende Empfehlungen und Leitlinien relevant:

- Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte («Märkteempfehlung 2016») Entscheidung der EFTA-Überwachungsbehörde Nr. 93/16/COL vom 11. Mai 2016: Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund des in Anhang XI Ziffer 5cl des

---

[12] Verordnung vom 3. April 2007 über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (VKND), LGBl. 2007 Nr. 67, abrufbar unter https://www.gesetze.li/konso/2007067000

[13] Verordnung vom 3. April 2007 über die Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation (RKV), LGBl. 2007 Nr. 68, abrufbar unter https://www.gesetze.li/konso/2007068000

[14] abrufbar unter https://www.eftasurv.int/internal-market/notifications-and-applications/ecom-notifications

EWR-Abkommens genannten Rechtsakts (Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) in der mit Protokoll 1 zum EWR-Abkommen und durch die sektoralen Anpassungen in Anhang XI zu diesem Abkommen geänderten Fassung für eine Vorabregulierung in Betracht kommen [2017/608][15]

- Empfehlung zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen («Notifizierungsempfehlung 2009»)
  Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde vom 2. Dezember 2009 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäss Artikel 7 des in Anhang XI Ziffer 5cl des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste) in der mit Protokoll 1 zum EWR-Abkommen geänderten Fassung[16]
- Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht («SMP-Leitlinien 2004»)
  Leitlinien der EFTA Überwachungsbehörde vom 14. Juli 2004 zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste gemäss Anhang XI des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (2006/C 101/01)[17]

EWR-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

Im KomG und in den darauf gestützten Verordnungen sind u.a. folgende EWR-Richtlinien umgesetzt, wobei für die Marktanalyse und das Auferlegen, Ändern und Aufheben von Verpflichtungen insbesondere die Rahmenrichtlinie und die Zugangsrichtlinie relevant sind:

- «Rahmenrichtlinie»
  Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5cl.01)[18]

---

15 abrufbar unter https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf

16 abrufbar unter https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/ESA%20Recommendation%20on%20notifications%2C%20time%20limits%20and%20consultations.pdf

17 abrufbar unter https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/ESA%20Guidelines%20on%20market%20analysis%20and%20the%20assessment%20of%20significant%20market%20power%20CELEX_E2006C0427%2802%29_EN_TXT.pdf

18 abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021

- «Zugangsrichtlinie»
  Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5cj.01)[19]
- «Genehmigungsrichtlinie»
  Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5ck.01)[20]
- «Universaldienstrichtlinie»
  Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5cm.01)[21]

Empfehlungen und Leitlinien der Europäischen Kommission und Arbeitsdokumente der Kommissionsdienste

Die im Folgenden angeführten Empfehlungen und Leitlinien der Europäischen Kommission sowie die Arbeitspapiere der Kommissionsdienststellen wurden von ESA noch nicht übernommen. Sie widerspiegeln auf aktuellstem Stand die sich weiterentwickelnde Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, die wirtschaftlichen Denkansätze und die sich rasch entwickelnden Märkte, weswegen sie von ESA als «Soft-Law» ergänzend zu den älteren ESA-Empfehlungen bzw. Leitlinien zur Berücksichtigung empfohlen werden.

- EC Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht
  Mitteilung der Europäischen Kommission vom 7. Mai 2018, Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Text von Bedeutung für den EWR) (2018/C 159/01)[22]
- Commission Staff Working Document SWD(2018) 124 final, vom 27. April 2018, accompanying the document Communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services (Text with EEA relevance) {C(2018) 2374 final}[23]
- EC Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte 2014
  Empfehlung 2014/710/EU der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt-

---

[19] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0019
[20] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020
[21] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32002L0022
[22] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0507(01)&from=DE
[23] abrufbar unter https://www.myecole.it/biblio/wp-content/uploads/2020/11/1_DB_13_MVC_2018-EU-Market-analysis.pdf

und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Text von Bedeutung für den EWR)[24]

- Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 9. Oktober 2014, SWD(2014) 298, Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services[25]

D.2 Analyse des nicht mehr in der Märkteempfehlung enthaltenen Zugangsmarktes zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten

Unter den im Anhang der Märkteempfehlung 2016 genannten Märkten sind zwei Märkte, die in der Märkteempfehlung 2008 enthalten waren, nicht mehr aufgeführt, da sie den Drei-Kriterien-Test für Vorabregulierung nicht mehr erfüllen. Dabei handelt es sich um Markt 1 auf Endkundenebene, den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, und Markt 2 auf Vorleistungsebene, den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten.

Im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 9. Oktober 2014 zu der Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte wird hinsichtlich Markt 1 der Märkteempfehlung 2008 auf den Seiten 23 und 24 ausgeführt, dass alternative Betreiber ohne eigene Festnetzinfrastruktur relativ leicht in den Markt eintreten können, indem sie regulierte Vorleistungen auf der Vorleistungsebene nutzen, nämlich entbündelte Teilnehmeranschlussleitung und Bitstrom. Ein alternativer Betreiber, der Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung oder zum Bitstrom für die Bereitstellung von Breitbanddiensten für Endkunden anstrebe, könne sein Angebot relativ leicht auf Telefondienste (sowohl Zugang als auch Anrufe) ausweiten, indem er die IP-Technologie nutze. Das Arbeitspapier fasst schliesslich zusammen, dass der Markt für den festen Schmalbandzugang zum öffentlichen Telefonnetz auf Unionsebene nicht mehr durch hohe und nicht überwindbare Zutrittsschranken gekennzeichnet sei. Angesichts der breiten Verfügbarkeit von Bündeln und des einfachen Wechsels (Nummernübertragbarkeit) sei es unwahrscheinlich, dass ein Betreiber, selbst ein etablierter Betreiber mit relativ hohem Marktanteil, sich unabhängig von seinen Wettbewerbern und den Verbrauchern verhalten könnte. Daher werde der Schluss gezogen, dass der Markt für den festen Schmalbandzugang auf Unionsebene zu einem wirksamen Wettbewerb tendiere.

---

[24] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=DE

[25] abrufbar unter https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/legala-dokument/eu-regler/explanatorynote-201410091.pdf

Die ESA führt in Bezug auf die Einstellung oder Fortsetzung der Vorabregulierung in diesen entfallenen Märkten aus , dass es durch besondere nationale Gegebenheiten gerechtfertigt sein kann, dass eine nationale Regulierungsbehörde feststellt, dass auf dem Markt 1 der Märkteempfehlung 2008 oder auf anderen Endkundenmärkten, die mit dem Markt 2 der Märkteempfehlung 2008 zusammenhängen, in der Vorausschau ohne angemessene und verhältnismässige Sonderregulierungsmassnahmen auf Vorleistungsebene noch kein wirksamer Wettbewerb herrscht. Die nationalen Regulierungsbehörden könnten somit eine Beibehaltung der Vorabregulierung auf der Vorleistungsebene rechtfertigen, sofern der Drei-Kriterien-Test für den nachfolgenden Überprüfungszeitraum erfüllt ist.

Stellt die Regulierungsbehörde im Rahmen der Marktanalyse nach Art. 32 VKND fest, dass die Voraussetzungen für Sonderregulierung nach Art. 22 des Gesetzes hinsichtlich eines relevanten Marktes nicht mehr vorliegen und für Unternehmen noch Massnahmen der Sonderregulierung auf diesem Markt bestehen, sind diese unter Einhaltung einer Übergangsfrist von höchstens sechs Monaten aufzuheben.

D.3 Zur Zuständigkeit

Gemäss Art. 55 KomG i.V.m. Art. 3 RKV obliegt dem AK als zuständiger Regulierungsbehörde die Erfüllung aller regulatorischen Aufgaben in Übereinstimmung mit Art. 56 KomG im Bereich der elektronischen Kommunikation. Zu diesen Aufgaben gehören namentlich die Förderung und Überwachung des wirksamen Wettbewerbs gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. a KomG und das Anordnen und Aufheben von Massnahmen der Sonderregulierung gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. h KomG.

D.4 Wettbewerbsverhältnisse

Gemäss den Erwägungsgründen 23 und 24 der Märkteempfehlung 2016 sollten Regulierungsmassnahmen auf Vorleistungsebene nur angewandt werden, wenn dies notwendig ist, um einen Mangel an wirksamem Wettbewerb auf der Endkundenebene zu beheben. Nachgelagerte bzw. Endkunden-Märkte sollten nur dann einer Vorabregulierung unterzogen werden, wenn der Wettbewerb auf dem betreffenden Markt - trotz der Vorabregulierung auf dem verbundenen vorgelagerten Markt - immer noch beträchtliche Marktmacht aufweist. Die Regulierungsmassnahmen sollten aufgehoben werden, sobald auf der Endkundenebene selbsttragender Wettbewerb erreicht ist, der ohne (Vorleistungs-) Regulierung nachhaltig ist.

Demgemäss untersucht das AK in der Marktanalyse die Wettbewerbsverhältnisse des Zugangsmarktes zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auf Endkundenebene, um festzustellen, ob sich wirksamer Wettbewerb eingestellt hat, der von Vorleistungsregulierung unabhängig ist, oder ob ein Mangel an Wettbewerb, und somit eine marktbeherrschende Stellung der Verfahrenspartei Telecom Liechtenstein herrscht, die Regulierungsmassnahmen auf Vorleistungsstufe (weiterhin) notwendig macht.

Die Marktanalyse ergibt, dass auf den Vorleistungsebenen, vom Zugang zu Infrastruktur bis zur unmittelbar vorgelagerten VoIP-Vorleistung, keine andauernden Markteintrittsbarrieren

struktureller, rechtlicher oder regulatorischer Natur bestehen, die den Markteintritt neuer Telefondienstanbieter im Festnetz massgeblich behindern würden.

Das Fehlen von Markteintrittsbarrieren zum Telefoniemarkt auf Endkundenebene ist im Wesentlichen durch Wettbewerb auf dem vorgelagerten Markt für Telefonievorleistungen (VoIP-Vorleistung) begründet und insbesondere durch den Zugang zu passiver Netzinfrastruktur (Teilnehmeranschlussleitungen) bedingt, der im Modell der vertikalen Trennung reguliert ist und den Zugang zu Endkunden ohne grosse versunkenen Kosten gewährleistet.

Die hohe Kadenz neuer Eintritte in den Telefoniemarkt (Tabelle 1), sowohl durch langjährige Internetanbieter als auch durch Neueintritte in Liechtensteins Telekommarkt (Voxphone, Vestra ICT), ist ein Beleg für diese fehlenden Barrieren. Neben der Verfahrenspartei waren Ende 2021 bereits weitere 8 Anbieter von Telefonanschlüssen tätig.

Werte per 31. Dezember	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Anbieter von Telefonanschlüssen	1	1	1	4	5	8	9	9

Tabelle 1: Entwicklung der Anbieterzahl [Quelle: AK]

Das AK stellt innerhalb des Telefoniemarktes ein schnelles Entstehen von Wettbewerb mit einer hohen Anbieterzahl fest. Lässt man in der Marktbetrachtung die nicht mehr beworbenen Analog- und ISDN-Anschlüsse weg, die durch den FTTB-Ausbau bis Ende 2023 technologiebedingt ohnehin ganz verschwinden werden, kommen Ende 2021 die Marktanteile im VoIP-Markt, gemessen an den Anschlusszahlen, für die Verfahrenspartei Telecom Liechtenstein bei 66% bzw. für die alternativen Anbieter bei 34% zu liegen (Tabelle 2).

Seit dem Markteintritt der alternativen Anbieter ab dem Jahr 2016 verlor die Verfahrenspartei im VoIP-Markt jährlich zwischen 4 und 8 Prozentpunkte ihres Marktanteils. Aufgrund dieser Entwicklung dürfte der Marktanteil von der Verfahrenspartei in den nächsten 3-5 Jahren weiter fallen; ein Marktanteil von unter 50% könnte sich einstellen. Unter Berücksichtigung der Marktdynamik ist somit trotz noch hohem 66%-Marktanteil von einer rückläufigen Entwicklung des Marktanteils der Telecom Liechtenstein auszugehen, was auf einen Verlust einer marktbeherrschenden Stellung hindeutet.

Werte per 31. Dezember	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
VoIP Anschlüsse	4’130	4’561	5’261	6’981	7’518	9’184	10’020
Telecom Liechtenstein	4’130	4’445	4’840	6’018	5’883	6’470	6’635
	100%	97%	92%	86%	78%	70%	66%
alternative Anbieter	-	116	421	963	1’635	2’714	3’385
	-	3%	8%	14%	22%	30%	34%

Tabelle 2: Marktanteile bezogen auf die Anzahl VoIP-Anschlüsse [Quelle: AK]

Der zunehmende Wettbewerb zeichnet sich auch in den Preisen für die VoIP-Bündeloption ab (Tabelle 3): Während die Verfahrenspartei bei typischen Privatanschlüssen für den einfachen

VoIP-Dienst (SIP-Line, 1 Rufnummer) im günstigsten Bündelangebot anfangs 2016 noch einen Zuschlag von ca. CHF 20.00 erhob, wurde der VoIP-Preis schrittweise auf CHF 12.00 und ab 2019, als mit Backbone Solutions der erste Wettbewerber in den VoIP-Vorleistungsmarkt eintrat, auf CHF 5.00 abgesenkt. Die Angebote der alternativen Anbieter für VoIP-Anschlüsse ohne inkludierte Minutenpakete lagen im Jahr 2021, mit Ausnahme der Speedcom, bei CHF 3.00 bis 5.00.

Anschlusspreise, CHF pro Monat, inkl. Mehrwertsteuer	**Produkt (2021)**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
VoIP / SIP-Line							
Telecom Liechtenstein	GigaKombi Telefonie S	20.00 [1]	12.00 [1]	12.00 [1]	5.00	5.00	5.00
Hoi Internet	Hoi!Fon Bundle	12.90	*	*	*	13.90 [1]	13.90 [1]
Supranet	supra.net Telefonie	5.00	*	*	*	5.00	5.00
Voxphone	vox private liberty					3.00	3.00
li-life web+it est.	li-life.Festnetz					5.00	5.00
TV-COM	Festnetz Privat					4.90	4.90
Speedcom	Voice Private					11.85	11.85
Vestra ICT	plus Telefonie					4.90	4.90
						[1] nur inkl. Freiminuten nach Liechtenstein erhältlich	

Tabelle 3: Preis der VoIP/SIP-Line Option zum Bündelanschluss, typische Privatkundenangebote, gemäss Internetseiten der Anbieter [Quelle: AK]

Für Geschäftskundenanschlüsse war die VoIP/SIP-Trunk Option mit zwei oder mehr Sprachkanälen im Jahr 2021 in einer Preislage ab ca. CHF 25.00 von mehreren Anbietern erhältlich (Tabelle 4).

Preise, CHF pro Monat, inkl. MwSt Anbieter	**Tarif (2021)**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
VoIP / SIP-Trunk							
Telecom Liechtenstein	FL1 Trunk Basispaket	55.00 [1]	55.00 [1]	36.00 [1]	36.00 [1]	24.90	24.90
Hoi Internet	SIP- Trunk, inkl. 200 Min					29.00	29.00
Supranet	SIP Trunk Flex					25.00	25.00
Voxphone	SIP-Trunk					25.00	25.00
li-life web+it est.	-					*	*
TV-COM	Festnetztelefonie PRO					19.90	19.90
Speedcom	*					*	*
Vestra ICT	*					*	*

Tabelle 4: Preis der günstigsten VoIP/SIP-Trunk Option zum Geschäftskundenanschluss, gemäss Internetseiten der Anbieter [Quelle: AK]

Auch bei SIP-Trunk Anschlüssen passte die Verfahrenspartei die Preisgestaltung ab 2020 an, die in den Jahren 2018 und 2019 noch bei mindestens CHF 36.00, zuvor bei mindestens CHF 55.00 ansetzte.

Seit dem Jahr 2020 sind VoIP-Vorleistungsangebote von drei Betreibern mit eigener VoIP-Infrastruktur und von einem Reseller im Wettbewerb am Markt erhältlich (Tabelle 5). Backbone Solutions und Nexphone treten als ausschliessliche VoIP-Vorleistungsanbieter im Markt auf, d.h. ohne eigene VoIP-Endkundenangebote.

Werte per 31. Dezember	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vorleistungsanbieter mit VoIP-Infrastruktur		**1**	**1**	**1**	**2**	**3**	**3**
Telecom Liechtenstein		X	X	X	X	X	X
Backbone Solutions					X	X	X
Nexphone						X	X
Reseller von VoIP-Vorleistungen					**1**	**1**	**1**
Voxphone					X	X	X

Tabelle 5: Entwicklung des Telefonie-Vorleistungsmarktes, Vorleistungsanbieter mit eigener VoIP-Netzinfrastruktur und von Telecom Liechtenstein unabhängige Reseller von VoIP-Vorleistungen, X = VoIP Vorleistungsangebot verfügbar [Quelle: AK]

Der Marktanteil (ohne Eigenleistungen) der Verfahrenspartei im VoIP-Vorleistungsanschlussmarkt nahm nach dem Markteintritt von Backbone Solutions schnell ab und lag Ende 2021 bei 32% (Tabelle 6).

Werte per 31. Dezember	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vorleistungsanschlüsse [Anzahl]							
Analog und ISDN	-	-	-	-	-	-	-
VoIP	-	140	523	992	1’886	2’570	3’184
Marktanteile von Telecom Liechtenstein im VoIP-Vorleistungsmarkt (ohne Eigenleistung)							
VoIP Vorleistungsanschlüsse, Anzahl	-	140	523	992	1’037	910	1’005
Marktanteil, Prozent		100%	100%	100%	55%	35%	32%

Tabelle 6: Entwicklung des Telefonie-Vorleistungsmarktes [Quelle: AK]

Der Wettbewerb im Endkundenmarkt ist somit nicht vom regulierten VoIP-Angebot der Verfahrenspartei abhängig, wie der rückläufige, per Ende 2021 noch bei 32% liegende Marktanteil der Verfahrenspartei auf Vorleistungsebene, zeigt. Vielmehr beruht der Marktzutritt in den VoIP-Endkundenmarkt auf VoIP-Vorleistungsangeboten von verschiedenen Vorleistungsanbietern in einem wettbewerbsgeprägten Umfeld.

Die Voraussetzungen für die Sonderregulierung gemäss Art. 22 KomG, insbesondere das Fehlen eines wirksamen Wettbewerbs und die Existenz von Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung, sind somit nicht erfüllt.

D.5 Zur nationalen und EWR-weiten Konsultation

Die spezifische Marktanalyse betreffend Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Liechtenstein wie auch die vorgesehene Aufhebung bestehender Regulierungsmassnahmen wurden vom 31. Mai bis zum 22. Juni 2022 öffentlich konsultiert.

Das AK erhielt innerhalb der gesetzten Frist Stellungnahmen von den zwei Anbietern li-life web+it est. und Voxphone AG. Im Weiteren teilten die Anbieter Hoi Internet AG und die Verfahrenspartei mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichteten. Die zwei Stellungnahmen enthielten keine materiell zu berücksichtigenden Punkte, sodass die Endfassung der Marktanalyse inhaltlich unverändert blieb. Zur Wahrung der Transparenz verfasste und veröffentlichte das AK ein Auswertungsdokument der eingelangten Stellungnahmen[26].

Beabsichtigt das AK Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen, die voraussichtlich Auswirkungen auf den Handel zwischen EWR-Vertragsstaaten haben werden, hat es in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 KomG und Art. 7 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG zusätzlich zur nationalen Konsultation vorgängig die ESA und durch diese koordiniert die anderen nationalen Regulierungsbehörden im EWR zu konsultieren. Derselben Konsultationspflicht unterliegen - wie im vorliegenden Fall – Änderungen von auferlegten Massnahmen gemäss Art. 27 Abs. 2 RKV. Im gegenständlichen Fall erfolgte die Notifikation, mit der die EWR-weite Konsultation eingeleitet wird, gemäss Notifizierungsempfehlung 2009 der ESA mittels Kurznotifikation am 1. September 2022.

Am 29. September 2022 informierte die ESA mit «No-Comments» Schreiben, dass sie gegen die geplante Aufhebung der Regulierungsmassnahmen keine Einwände erhebt («*ESA has examined the notified draft measure and has no comments*.») und der Massnahmenaufhebung somit zustimmt.

D.6 Zur Aufhebung der bestehenden Regulierungsmassnahmen

Art. 23 Abs. 3 KomG bestimmt: «*Stellt die Regulierungsbehörde aufgrund einer neuerlichen Marktanalyse fest, dass in einem oder mehreren der abgegrenzten Märkte die Voraussetzungen nach Art. 22 Abs. 1 nicht mehr vorliegen, so hebt sie die betreffende Verfügung im entsprechenden Umfang auf und räumt eine angemessene Übergangsfrist ein*.»

Die Aufhebung der auferlegten Massnahmen der Sonderregulierung hat somit nach der entsprechenden Feststellung im Rahmen einer neuerlichen Marktanalyse des betreffenden Marktes unmittelbar durch Verfügung des AK zu erfolgen.

---

[26] abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/20220713_auswertung-konsultation-zugang-zum-telefonnetz.pdf

Da die gegenständliche Marktanalyse im abgegrenzten Markt effektiven Wettbewerb findet, der in der Vorausschau unabhängig von regulierten VoIP-Vorleistungen auch wettbewerbsorientiert bleibt, mit tiefen Markteintrittsbarrieren aufgrund von Wettbewerb in der Vorleistungsstufe, ist der Drei-Kriterien-Test nicht erfüllt. Aus diesen Gründen fehlen auch die Voraussetzungen für eine Fortsetzung der Sonderregulierung. Deswegen sind die im Jahr 2010 der Verfahrenspartei auferlegten Verpflichtungen betreffend Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten[27] wie auch die damit zusammenhängenden Entscheidungen von 2019 betreffend regulierte Entgelte[28] und Standardangebot für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz über VoIP[29] mit Verfügung aufzuheben und keine neuen Verpflichtungen aufzuerlegen.

D.7 Zur Übergangsfrist

Da gegenwärtig regulierte VoIP-Zugangsleistungen der Verfahrenspartei nachgefragt werden, treten die Aufhebungen nicht sofort, sondern mit einer angemessenen Übergangsfrist auf 1. Januar 2023 in Kraft. So bleibt für die Verfahrenspartei genügend Zeit, um ihre Vorleistungsnehmer zu informieren und allenfalls die Vertragsverhältnisse mit ihren Abnehmern von VoIP-Vorleistungen entsprechend anzupassen. Angesichts der Mitteilung der Verfahrenspartei im Rahmen der Konsultation, das VoIP-Vorleistungsangebot vorerst nicht zu ändern[30], bringt eine kurze Übergangsfrist – Art. 32 Abs. 3 VKND sieht eine Dauer von bis zu 6 Monaten vor – für die Vertragsparteien schnell die Vorteile freier Angebotsgestaltung ohne Transparenzpflicht gegenüber dem Markt.

D.8 Zum Kostenspruch

Für das amtswegig eingeleitete Verfahren werden keine Gebühren erhoben oder Kosten erstattet.

Aus all diesen Gründen war spruchgemäss zu entscheiden.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Gegen diese Verfügung kann binnen 14 Tagen ab Zustellung Beschwerde bei der Beschwerdekommission für Verwaltungsangelegenheiten erhoben werden.

Die Beschwerde muss enthalten:

---

[27] abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/20101004-verfugung-festnetzzugangsmarkt-m1-tli-esigniert.pdf
[28] abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/20190222-entgelteverfugung-v10-final-geschwarzt-ak-webseite.pdf
[29] abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/20191209-verfugung-zum-voip-standardangebot.pdf
[30] abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/20220623_telecom-liechtenstein_ak_ruckmeldung-konsultation-der-marktanalyse-zugang-zum-telefonnetz.pdf

- Die Bezeichnung der angefochtenen Entscheidung,
- die Erklärung, ob die Entscheidung ihrem ganzen Inhalt nach oder nur in einzelnen Teilen angefochten wird,
- und in letzterem Fall die genaue Bezeichnung des angefochtenen Teiles,
- die Beschwerdegründe,
- die Anträge,
- die Beweismittel, durch welche die Anfechtungsgründe gestützt und bewiesen werden wollen,
- die Unterschrift des Beschwerdeführers.

Vaduz, den 28. Oktober 2022
Aktenzeichen 731.3 / 2021-14238, GISI

AMT FÜR KOMMUNIKATION

Dr. Rainer Schnepfleitner
Amtsleiter

Geht an: Telecom Liechtenstein AG, z.Hd. Herrn Bernd Liebscher (eingeschrieben mit Rückschein)

Dieses Dokument wurde elektronisch erstellt.

FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN LANDESVERWALTUNG	**Dieses Dokument wurde amtssigniert.**
	Amt für Kommunikation Rainer Schnepfleitner
	2022-10-28 16:47:11 +02:00
	Informationen zur Signaturprüfung finden Sie unter: www.llv.li/signaturpruefung
	Ein Ausdruck dieses Dokuments hat gemäss Art. 24a Abs. 3 des E-Government-Gesetzes die Vermutung der Echtheit.