AMT FÜR KOMMUNIKATION
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

AUSWERTUNG DER STELLUNGNAHMEN IM RAHMEN DER NATIONALEN KONSULTATION ZUR ANALYSE DES FESTNETZTERMINIERUNGSMARKTES (M3)

Konsultationsperiode: 27. April – 30. Juni 2009

Stellungnahmen von:
– ICT-Center AG;
– Liechtensteinische Kraftwerke (LKW);
– Mobilkom (Liechtenstein) AG;
– Orange (Liechtenstein) AG;
– Swisscom (Schweiz) AG;
– Telecom Liechtenstein AG (TLI);
– MTtel AG;
– Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU).

Kirchstrasse 10 | Postfach 684 | 9490 Vaduz | Liechtenstein | T +423 236 64 88 | F +423 236 64 89 | info@ak.llv.li | www.ak.llv.li

LIECHTENSTEIN

Dieses Dokument bietet einen Überblick der im Rahmen vom Amt für Kommunikation (AK) zur amtswegigen Analyse des Festnetzterminierungsmarktes (M3) gemäss Art. 24(1) i.V.m. Art. 46(1) KomG geführten nationalen Konsultation eingelangten Stellungnahmen.

Zu diesem Zweck sollen nachfolgend die wesentlichen bzw. charakteristischen Punkte der eingelangten Stellungnahmen erörtert werden, soweit sie das Amt für Kommunikation (nachfolgend „AK") für relevant erachtet. Die Erörterung folgt der Abfolge bzw. Struktur der jeweiligen Stellungnahme. Auszüge aus den Stellungnahmen sind *kursiv* gekennzeichnet. Aus der Nicht-Befassung mit einem bestimmten Vorbringen oder dem nicht-expliziten Widerspruch lässt sich keine Zustimmung des Amtes zu diesen Punkten ableiten. Berücksichtigungswürdige Vorbringen finden direkten Eingang in die Marktanalyse bzw. allfällige Massnahmen der Sonderregulierung.

Die eingelangten Stellungnahmen sind – soweit sie nicht berechtigten Geheimhaltungspflichten unterliegen – im Originaltext auf der Webseite des Amtes für Kommunikation veröffentlicht.[1]

Vaduz, 25. November 2009

[1] http://www.llv.li/amtsstellen/llv-ak-marktanalysen/llv-ak-marktanalysen-konsultationen.htm

INHALTSVERZEICHNIS

1. ICT-Center AG 4

2. Liechtensteinische Kraftwerke (LKW) 5

3. Mobilkom (Liechtenstein) AG 5

4. Orange (Liechtenstein) AG 5

5. Swisscom (Schweiz) AG 5

6. Telecom Liechtenstein AG 7

7. MTtel AG 9

8. Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland 9

1. ICT-Center AG

[Eingabe fristgerecht: 7. Mail 2009]

Die ICT-Center AG fordert in ihrer Stellungnahme, dass die „direkte und indirekte [sic!] Zusammenschaltung“ zum Zwecke der Terminierung von Sprachanrufen nicht nur „in den Räumlichkeiten der Telekom Liechtenstein AG“ an der Schaanerstrasse 1 in Vaduz stattfinden dürfe. Dies stelle eine wesentliche Einschränkung und Hürde für alternative Anbieter dar. Es sei deshalb zusätzlich mindestens ein Zusammenschaltungsort an einem „neutralen Standort“ vorzusehen.

Die Frage der Anzahl und Standorte der Zusammenschaltungspunkte ist grundsätzlich Inhalt des Standardzusammenschaltungsangebots und ihm Rahmen dessen Genehmigung durch das AK festzulegen. Die Zusammenschaltung zum Zweck der Terminierung von Sprachverkehr ist, wie in Abschnitt 2.2 der Marktanalyse erläutert, generell an der letzten zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle, an der der Verkehr zielnah zum Teilnehmer übergeben werden kann, bereitzustellen. Da die Telecom Liechtenstein AG derzeit nur über eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle an der Schaanerstrasse 1 in Vaduz verfügt, ist die Zusammenschaltung nur dort bereitzustellen. Eine zusätzliche Verpflichtung zur Gewährleistung der direkten Zusammenschaltung an weiteren Orten, an denen sich keine solchen Vermittlungseinrichtungen befinden, erscheint in der Auffassung des AK weder sachgerecht noch verhältnismässig.

Ungeachtet dessen liesse sich aus Sicht des AK ohne ungerechtfertigte Bevorzugung eines bestimmten Anbieters kaum ein solcher „neutraler“ Zusammenschaltungsort festlegen. Davon abgesehen steht es den Marktteilnehmern derzeit bereits jederzeit frei, eigene Arrangements für die indirekte Zusammenschaltung mit der TLI zu treffen oder selbst indirekte Zusammenschaltung an Dritte an einem „neutralen Standort“ auf der Basis privatwirtschaftlicher Überlegungen anzubieten. So können insbesondere auch bestehende Betreiber, die bereits über eine direkte Zusammenschaltung mit der TLI verfügen, ohne Weiteres auch indirekte Zusammenschaltungsleistungen an Dritte anbieten. Schliesslich ist das AK der Auffassung, dass die Kosten für die distanzabhängige Komponente des *Joining Links* für die Zusammenschaltung aufgrund der gegebenen geographischen Verhältnisse nicht unzumutbar sind.[2] Die mit der direkten Zusammenschaltung verbundenen Einmal- bzw. Grundkosten fallen ohnehin unabhängig vom gewählten Standort an.

---

[2] Darüber hinaus sieht das Standardangebot der TLI bereits in der geltenden Fassung vor, dass auf Nachfrage die Netzzusammenschaltung auch an anderen Orten stattfinden kann. Mit anderen Worten ist es bereits derzeit möglich, Zusammenschaltung mit der TLI an verschiedenen Orten nachzufragen.

2. Liechtensteinische Kraftwerke (LKW)

[Eingabe fristgerecht: 29. Juni 2009]

Die Liechtensteinischen Kraftwerke verzichten unter Verdankung der Möglichkeit auf eine Stellungnahme.

3. Mobilkom (Liechtenstein) AG

[Eingabe fristgerecht: 30. Juni 2009]

Die Mobilkom (Liechtenstein) AG (nachfolgend „MKL") hat mit Schreiben vom 30. Juni 2009 eine kombinierte Stellungnahme zu den Märten M2 und M3 eingereicht. Die MKL erklärt, sie wolle sich aber im Rahmen ihrer Stellungnahme auf den Markt 2 für Originierungsleistungen konzentrieren. Das AK hat daher die Vorbringen der MKL bereits im Rahmen der „Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation zur Analyse des Festnetzoriginierungsmarktes (M2)" vom 27. August 2009 in Behandlung gezogen. Es sei an dieser Stelle, soweit die Vorbringen Relevanz für beide Märkte haben, hierauf verwiesen.

4. Orange (Liechtenstein) AG

[Eingabe fristgerecht: 19. Juni 2009]

Die Orange (Liechtenstein) AG verzichtet unter Verdankung der Möglichkeit auf eine Stellungnahme.

5. Swisscom (Schweiz) AG

[Eingabe fristgerecht: 16. Juni 2009]

Die Swisscom (Schweiz) AG trägt unter Verweis auf ihre Stellungnahmen vom 24. Januar und 12. September 2008 zu den Mobilterminierungsmärkten vor, dass die darin dargelegten Gründe, die gegen das Vorliegen von Marktmacht der Terminierungsnetzbetreiber sprechen würden, auch auf den vorliegenden Festnetzterminierungsmarkt Anwendung finden würden. Dies deshalb, weil aufgrund des bestehenden Interkonnektionszwangs, der Regulierungsdrohung und der Reziprozitätsbeziehung sich kein Anbieter von Terminierungsleistungen unabhängig von anderen Anbietern solcher Leistungen verhalten könne.

Das AK verweist auf seine bereits erfolgten grundlegenden Entgegnungen zu diesen Vorbringen der Swisscom in den Auswertungen der Stellungnahmen zu den Mobilterminierungsmärkten vom 27. März und 28. April 2008. Dieselben Überlegungen treffen in der Auffassung des AK auch für den vorliegenden Terminierungsmarkt zu, weshalb sie an

dieser Stelle nicht wiederholt, sondern vollumfänglich hierauf verwiesen werden soll. Folgende Punkte sollen aber besonders in Erinnerung gerufen werden:

Die Definition betreiberindividueller Terminierungsmärkte erfolgt wegen des zugrunde liegenden faktischen und resistenten Terminierungsmonopols für die Zustellung von Anrufen zu einem bestimmten Teilnehmer zu Recht.

Ein Grossteil des terminierten Verkehrs in Liechtenstein stammt aus dem Ausland und/oder wird indirekt terminiert. Direkte Zusammenschaltungen zwischen Anbietern sind in Anbetracht der beschränkten Verkehrsvolumina die Ausnahme. Die von Swisscom genannten „Verhandlungen" der Interkonnektionsbedingungen sind somit die Ausnahme und die genannten Wechselwirkungen spielen gerade nicht. Der von Swisscom ebenfalls genannte Zwang zur Bereitstellung eines vollständigen und qualitativ hochwertigen Dienstes führt somit gerade zum leichteren Platzgreifen überhöhter Terminierungspreise. Dieser Effekt wird unterstützt durch das Terminierungsmonopol und das Calling-Party-Pays-Prinzip (CPP).

Das von Swisscom vorgebrachte Argument, dass aufgrund der gemäss Art. 18 Abs. 1 KomG i.V.m. Art. 44 Abs. 1 VKND bestehenden generellen Interkonnektionsverpflichtung keine Möglichkeit bestünde, die Terminierungspreise unabhängig zu setzen, ist nicht stichhaltig: beide Seiten wissen, dass sie keine Alternativen zur Terminierung haben und einer generellen Verpflichtung zur Bereitstellung der Zusammenschaltung unterliegen. Keine der beiden Seiten verfügt deshalb über ein glaubhaftes Drohpotential. Unilateral festgesetzte, beidseitige Monopolpreise sind daher der logische Konvergenzpunkt bei den Verhandlungen zweier Unternehmen, die die Margen aus Terminierung maximieren wollen. Es besteht mit anderen Worten keinerlei Anreiz zur Setzung niedriger Terminierungspreise. Diesen Schluss legen auch die empirischen Daten nahe.

Die Swisscom bringt in ihrer Stellungnahme weiter vor, dass das AK in einem Schlichtungsverfahren gemäss Art. 59 KomG auf Ersuchen einer der betroffenen Parteien ohne Weiteres die Höhe der Terminierungsentgelte verpflichtend und ohne Rekurs festlegen könne.

Das AK ruft an dieser Stelle in Erinnerung, dass gemäss Art. 5 Abs. 1 der Zugangsrichtlinie 2002/19/EG eine solche Intervention durch das AK ebenfalls der Befolgung[3] des für die Sonderregulierung einschlägigen Konsultations- und Vorlageverfahrens bedarf. Diese Verpflichtung gilt es gemäss Art. 5 Abs. 4 der Zugangsrichtlinie sowohl dann einzuhalten, wenn Verpflichtungen auf Initiative der Regulierungsbehörde auferlegt werden, wie auch dann, wenn die Verpflichtung auf Ersuchen der beteiligten Parteien im Streitfalle erfolgt (vgl. expliziter Verweis auf das Streitbeilegungsverfahren gemäss Art. 20 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG). Art. 20 der Rahmenrichtlinie sieht Streitbeilegungsverfahren mittels verbindlicher Entscheidung oder per Schlichtung vor, wobei Abs. 5 klarstellt, dass hierdurch die Klage einer Partei bei einem Gericht gegen die Entscheidung nicht ausge-

---

[3] Evtl. nachträglich in Fällen dringlicher Intervention.

schlossen wird. Der von Swisscom zitierte Art. 38 RKV ist daher – zumal es sich um eine Bestimmung auf Verordnungsstufe handelt – Gesetzes- (vgl. Art. 59 KomG) und Richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass zumindest der Rechtsweg an die ordentlichen Gerichte offenstehen muss.

Die Betreiber verfügen somit über eingeschränkte Freiräume hinsichtlich der Pflicht zur Zusammenschaltung per se, geniessen diese aber weiterhin hinsichtlich der Setzung der Höhe der Terminierungsentgelte. Wie bereits erwähnt bestehen – mangels Wettbewerbsdrucks – keine Anreize zur Setzung niedriger Terminierungspreise auf Wettbewerbsniveau (d.h. den langfristigen Grenzkosten). Selbst wenn die Anbieter somit einem Zusammenschaltungszwang unterliegen, resultieren somit hieraus nicht automatisch angemessene Preise. Im Gegenteil lässt sich empirisch ohne Weiteres nachweisen, dass die Terminierungsentgelte ohne regulatorische Intervention – selbst wenn man davon ausgeht, was das AK bestreitet, dass die von Swisscom genannten Mechanismen tatsächlichen funktionieren würden – auf einem überhöhten Niveau im Vergleich zu den Kosten dieses Diensten zu liegen kommen. Jeder Terminierungsmarkt ist und bleibt – mangels Alternativen – ein Monopolmarkt auf dem die Wettbewerbsmechanismen zur Preissetzung ausgeschaltet sind. In Folge des CPP-Prinzips werden diese Monopolrenten externalisiert und schaden in Form überhöhter Endkundenpreise insbesondere direkt den Konsumenten, führen aber auch zu weiteren negativen wohlfahrtsökonomischen Implikationen. Davon abgesehen besteht weiterhin die Gefahr der internen und externen Preisdiskriminierung.

Auch wenn das Potential zur direkten Zugangsverweigerung durch die Zusammenschaltungsverpflichtung gemindert wird, bestehen weiterhin indirekte Möglichkeiten und Anreize zu indirekten Formen der Zugangsverweigerung.

Das AK erachtet die Vorbringen der Swisscom daher für nicht stichhaltig. Diese Auffassung wird breit gestützt von der hierzu bestehenden Regulierungspraxis im EWR und insbesondere durch die Entscheidpraxis der EFTA-Überwachungsbehörde sowie der Europäischen Kommission. Die Voraussetzungen für das Treffen von Massnahmen der Sonderregulierung sind somit gegeben.

6. Telecom Liechtenstein AG

[Eingabe fristgerecht: 30. Juni 2009]

Zur Zugangsverweigerung (Punkt 1 der Stellungnahme): Die Telecom Liechtenstein AG (nachfolgend „TLI“) stelle derzeit bereits allen interessierten Betreibern den Zugang zu Terminierungsleistungen im Festnetz unter den publizierten Bedingungen des Standardangebotes (RIO) bereit. Die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung in den vorgesehenen Massnahmen der Sonderregulierung sei daher nicht erforderlich.

Das AK stellt nicht in Abrede, dass die TLI bereits derzeit anderen Betreibern Zusammenschaltung zum Zweck der Zustellung von Anrufen zu Teilnehmern in ihrem Festnetz bereitstellt. Allerdings ist diese Zusammenschaltung nur durch regulatorischen Zwang erfolgt und es ist, aus den in Kapitel 4 der Marktanalyse beschriebenen Gründen, weiterhin davon auszugehen, dass die Zusammenschaltung ohne regulatorische Verpflichtungen nicht oder nicht in angemessenen Umfang bzw. unter angemessenen Konditionen gewährleistet würde. Eine Zugangsverpflichtung ist daher im Sinne des *Greenfield*-Ansatzes weiterhin erforderlich.

Zur Entgeltkontrolle (Punkt 2 der Stellungnahme): Die TLI äussert die grundsätzliche Bereitschaft die Entgeltregulierung nach verschiedenen der untersuchten Kostenrechungsmethoden vorzunehmen, solange der TLI dabei entsprechendes rechtliches Gehör gewährt und die besonderen Gegebenheiten Liechtensteins mitberücksichtigt würden. Allerdings bezweifelt die TLI, dass Benchmarking das geeignetste Instrument hierfür ist.

Das AK begrüsst die grundsätzlich offene Einstellung der TLI zur Auswahl einer geeigneten Kostenrechnungsmethode. In der Konsultativ-Fassung der Marktanalyse sieht das AK aus Verhältnismässigkeitsgründen eine historische Kostenrechnung unterstützt durch ein Benchmarking vor. Benchmarking soll somit nicht als Hauptmethode zur Festsetzung dienen, sondern nur unterstützend, insbesondere zur Identifizierung allfälliger Ineffizienzen. Mittelfristig wird sich das AK jedoch auch an EWR-rechtliche Vorgaben im Bereich der Kostenrechnung zu halten haben, wie insbesondere die kürzlich verabschiedete Empfehlung 2009/396/EG der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU.

Zur Gleichbehandlungsverpflichtung (Punkt 3 der Stellungnahme): Die TLI verwirkliche die Gleichbehandlungsverpflichtung bereits derzeit, wie sich aus dem RIO ergebe, und die neuerliche Auferlegung einer entsprechenden Verpflichtung sei daher nicht erforderlich.

Das AK plant der TLI eine Gleichbehandlungsverpflichtung bezüglich M3 aufzuerlegen, die die interne und externe Gleichbehandlung im Bezug auf den Preis und Qualität der Zusammenschaltung vorsieht. Das AK erkennt weiterhin potentielle Wettbewerbsprobleme diesbezüglich, insbesondere was die Vermeidung der diskriminierenden Bereitstellung an externe Nachfrager im Vergleich zur eigenen internen Bereitstellung der TLI anbelangt. Eine entsprechende Verpflichtung ist daher weiter vorzusehen und – in Anbetracht der geringen Umsetzungs- bzw. Konformitätskosten – verhältnismässig.

Zur Transparenzverpflichtung (Punkt 4 der Stellungnahme), zur getrennten Buchführung (Punkt 5 der Stellungnahme) und zu den zeitlichen Aspekten der Umsetzung der regulatorischen Verpflichtungen (Punkt 6 der Stellungnahme):

Die vom AK vorgesehen Transparenzverpflichtung wird in ihrer Ausgestaltung dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen.

Das AK begrüsst ausdrücklich, dass die TLI bereits an der Erstellung eines den Anforderungen genügenden Kostenrechnungssystems arbeitet. Dies sollte es erlauben, die Regulierungsmassnahmen im gegenständlichen Markt zeitgerecht umzusetzen.

7. MTtel AG

[Eingabe fristgerecht: 11. Mai 2009]

In ihrer Stellungnahme zur Konsultativfassung der Analyse zu M3 erachtet die MTtel AG einen einzigen Zusammenschaltungspunkt als ungenügend. Aus Kosten- und Wettbewerbsgründen müsste die direkte Zusammenschaltung an mindestens zwei bis drei verschiedenen Zusammenschaltungspunkten vorgesehen werden.

Die Frage der Anzahl und Standorte der Zusammenschaltungspunkte ist grundsätzlich Inhalt des Standardzusammenschaltungsangebots und ihm Rahmen dessen Genehmigung durch das AK festzulegen. Die Zusammenschaltung zum Zweck der Terminierung von Sprachverkehr ist, wie in Abschnitt 2.2 der Marktanalyse erläutert, generell an der letzten zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle, an der der Verkehr zielnah zum Teilnehmer übergeben werden kann, bereitzustellen. Da die Telecom Liechtenstein AG derzeit nur über eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle an der Schaanerstrasse 1 in Vaduz verfügt, ist die Zusammenschaltung nur dort bereitzustellen. Eine zusätzliche Verpflichtung zur Gewährleistung der direkten Zusammenschaltung an weiteren Orten, an denen sich keine solchen Vermittlungseinrichtungen befinden, erscheint in der Auffassung des AK weder sachgerecht noch verhältnismässig.

Das AK ist darüber hinaus der Auffassung, dass die Kosten für die distanzabhängige Komponente des *Joining Links* für die Zusammenschaltung aufgrund der gegebenen geographischen Verhältnisse in Liechtenstein nicht unzumutbar sind.[4] Die mit der direkten Zusammenschaltung verbundenen Einmal- bzw. Grundkosten fallen ohnehin unabhängig vom gewählten Standort an.

8. Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland

[Eingabe fristgerecht: 22. April 2009]

Die Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU) verzichtet unter Verdankung der Möglichkeit auf eine Stellungnahme.

---

[4] Darüber hinaus sieht das Standardangebot der TLI bereits in der geltenden Fassung vor, dass auf Nachfrage die Netzzusammenschaltung auch an anderen Orten stattfinden kann. Mit anderen Worten ist es bereits derzeit möglich, Zusammenschaltung mit der TLI an verschiedenen Orten nachzufragen.