



AMT FÜR KOMMUNIKATION
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

Einschreiben mit Rückschein

Telecom Liechtenstein AG
Herr Bernd Liebscher
Schaanerstrasse 1
9490 Vaduz

Ihr Schreiben
-

Aktenzeichen
731.3 / 2023-28095

Sachbearbeitung
GISI

Vaduz
28. Mai 2024

VERFÜGUNG

Das Amt für Kommunikation hat amtswegig in der Verwaltungssache der

Telecom Liechtenstein AG
Schaanerstrasse 1
9490 Vaduz
(Verfahrenspartei)

**bezüglich Aufhebung bestehender Regulierungsmassnahmen betreffend den für
Massenprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten
Zugang zu Breitbandanschlüssen**

am 28. Mai 2024

unter dem Aktenzeichen 731.3 / 2023-28095

wie folgt entschieden:

SPRUCH

Aufgrund der durchgeführten Marktanalyse wird gemäss Art. 23 Abs. 3 KomG i.V.m. Art. 32 Abs. 3 VKND die am 16. Dezember 2009 an die Verfahrenspartei erlassene Verfügung in ihrer Gesamtheit mit all den darin erlassenen Massnahmen aufgehoben.

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» durch¹. Darin stellte das AK unter anderem die geplante Marktanalyse des Breitbandzugangs an festen Standorten 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 («KomG»), leitete das AK im Februar 2024 amtswegig eine Marktanalyse ein, um die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Vorleistungsmarkt für Zugang zu Breitbandanschlüssen zu untersuchen, welche an festen Standorten zentral bereitgestellt werden und für die Erbringung von Massenmarktprodukten nachgefragt werden. Es galt insbesondere festzustellen, ob die bestehenden Regulierungsmassnahmen, die aufgrund der letzten Analyse im Jahr 2009 auferlegt wurden, weiterzuführen, abzuändern oder aufzuheben sind. Dieser Markt war als Markt Nr. 5 («Breitbandzugang für Grosskunden») im Anhang der Märkteempfehlung der EFTA Überwachungsbehörde von 2008² («Märkteempfehlung 2008») enthalten, und wurde in der seit 2016 gültigen Märkteempfehlung³ («Märkteempfehlung 2016») als Markt Nr. 3b («Für Massenprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen») bezeichnet.

Das AK führte auf Grundlage der bis Ende 2023⁴ erhobenen Marktdaten die Marktanalyse von Februar bis März 2024 durch. Am 26. März 2024 publizierte das AK die Konsultationsfassung der Marktanalyse⁵ 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 15. April 2024 zu den Inhalten der Analyse und insbesondere zu der vorgesehenen Aufhebung der bestehenden Regulierungsmassnahmen Stellung zu nehmen.

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](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 und Preise bis Ende 2023, andere Marktdaten bis Ende 2022

⁵ abrufbar unter https://www.llv.li/serviceportal2/amtsstellen/amt-fuer-kommunikation/20240326_marktanalyse-breitbandanschluss-konsultation.pdf

Die Konsultationsdauer von 20 Tagen wurde unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe⁶ von mindestens 14 Tagen gesetzt, mit vergleichbarer Dauer wie bei anderen Aufhebungsverfügungen⁷. In Anbetracht der nicht mehr marktrelevanten Verpflichtungen, die gemäss Marktanalyse aufzuheben sind, wurde vom AK die Konsultationsfrist kurz angesetzt, was im Ermessen des AK jedoch als ausreichend und problemfrei erachtet wurde.

Die zwei eingelangten Stellungnahmen von den Liechtensteinischen Kraftwerken («LKW») und der Verfahrenspartei enthielten keine von der Analyse des AK abweichenden Rückmeldungen betreffend den Wettbewerbszustand und die vorgesehene Aufhebung der Regulierungsverpflichtungen. Die Verfahrenspartei bezeichnete die Aufhebung als gerechtfertigt. Die Stellungnahmen ergaben insgesamt, dass die Marktanalyse inhaltlich unverändert fertiggestellt werden konnte.

Das öffentliche Konsultationsverfahren wurde am 26. April 2024 mit der Notifizierung der Marktanalyse und der geplanten Massnahmenaufhebung an die EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA Surveillance Authority («ESA»)) abgeschlossen. Die Auswertung der Stellungnahmen und die Stellungnahmen selbst wie auch die Notifizierungsdokumente sind gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. b KomG auf der Internetseite des AK⁸ veröffentlicht.

A.2 Notifizierung an die EFTA-Überwachungsbehörde und EWR-Konsultation

Nach Notifizierung der Marktanalyse und der geplanten Massnahmenaufhebung an die ESA und die EWR-Regulierungsbehörden vom 26. April 2024 gemäss Art. 24 Abs. 2 KomG, lief die Frist der EWR-Konsultation am 27. Mai 2024 ab.

Mit Schreiben vom 23. Mai 2024 gab die ESA ihre Kommentare ab, in welchen sie nicht weiter auf die Massnahmenaufhebung einging, sondern einzig auf die Notwendigkeit hinwies, dass das AK die Märkte, die in Liechtenstein noch der Vorabregulierung unterliegen, regelmässig überprüft, um sicherzustellen, dass keine Verzögerungen auftreten. Die ESA informierte ferner, dass der durch den Kodex eingeführte überarbeitete Rechtsrahmen, sobald er anwendbar ist, strengere Bestimmungen über den Zeitplan der Marktüberprüfungen und die Überprüfung der Verpflichtungen enthalten wird. Insbesondere sollten die EWR-EFTA-Staaten nach Inkrafttreten des Kodex die relevanten Märkte in der Regel mindestens alle fünf Jahre überprüfen.

⁶ mindestens 14 Tage gemäss Art. 24 Abs. 2 der 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>

⁷ 2022 Marktanalyse und Aufhebung der Massnahmen für den Telefonzugang ESA2008-M1: 22 Tage; 2021 Marktanalyse und Aufhebung von Massnahmen in Bezug auf den Verbindungsaufbau bei Sprachtelefonaten ESA2008-M2: 15 Tage

⁸ abrufbar unter <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation/konsultationen/abgeschlossene-konsultationen/marktanalyse-zentraler-breitbandzugang-fuer-massenmarkt>

Die ESA publizierte das entsprechende Comments-Dokument unter Case No. 92106 mit Datum 23. Mai 2024 auf ihrer «eCom registry» - Internetseite⁹. Von den Regulierungsbehörden der EWR-Staaten gingen keine Rückmeldungen ein.

A.3 Gegenständliches Sonderregulierungsverfahren

Das gegenständliche Verfahren der Sonderregulierung im Sinne von Art. 20 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, und der bestätigenden Stellungnahme der Verfahrenspartei wie auch der ESA im Notifizierungsverfahren verzichtet das AK darauf, der Verfahrenspartei den Entwurf der gegenständlichen Verfügung betreffend Aufhebung der Regulierungsmassnahmen vor dem Erlass zur formellen Gegenäusserung zuzustellen.

A.4 Datengrundlage

Die wesentlichsten Daten, die die langjährige Grundlage für die gegenständliche Verfügung bilden, wurden vom AK im Rahmen der jährlichen Statistik-Datenerhebungen erhoben.

Die aktuellen Anschluss- und Anbieterzahlen zum Jahresende 2023 wurden einerseits im Januar 2024 mit der Kurzdatenerhebung «Rechenschaftsbericht 2023» und andererseits mit der Marktanalyse-spezifischen Datenerhebung über Vorleistungs-Breitbandanschlüsse im März 2024 erfasst.

In der Marktanalyse verwendete das AK Preisinformationen, die es halbjährlich durch Erfassung der relevanten Angebotsinformationen aus den Internetseiten der Anbieter sammelt. Auch darüber hinaus hält das AK den gegenständlichen Markt, wie andere relevante Märkte, unter fortlaufender Beobachtung.

⁹ abrufbar in der eCom registry der ESA unter <https://www.eftasurv.int/internal-market/notifications-and-applications/ecom-notifications/ecom-documents?caseNumber=92106>

B. Festgestellter Sachverhalt

B.1 Zur Verfahrenspartei

Die Verfahrenspartei bietet auf Basis ihrer Meldung nach Art. 43 KomG¹⁰ unter anderem Internet-Breitbandzugänge für Endkunden an, als Einzeldienst oder als Teil eines Bündelangebots, in Form von Massenmarkt- und massgeschneiderten Geschäftskundenprodukten. Sie bot gemäss der Regulierung aus dem Jahr 2009 Breitbandzugänge bis in das Jahr 2023 an. Wie alle anderen Anbieter bezieht sie die Netzinfrastruktur auf regulierter Grundlage von den LKW. Als bezeichnete Universaldienst-Anbieterin ist sie verpflichtet, ein Mindestangebot mit Internet-Breitbandanschluss und Telefonanschluss anzubieten. Sie unterliegt der Informationspflicht gegenüber dem AK (Art. 44 KomG) und liefert im Rahmen der Statistik-Datenerhebung dem AK regelmässig Informationen über ihre Tätigkeiten der elektronischen Kommunikation in Liechtenstein.

B.2 Zur Definition des relevanten Marktes

Der in der Marktanalyse abgegrenzte Markt enthält den an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang zu Breitbandanschlüssen, der für die Erbringung von Internet-Breitbandanschlüssen des Massenmarktes nachgefragt wird. Der Zugang zu Breitbandanschlüssen ist technologie-neutral festgelegt und umfasst Privat- und Geschäftskundenanschlüsse; er wird als Bitstream oder als Wiederverkaufszugang realisiert. Der Markt umfasst das gesamte Staatsgebiet Liechtensteins.

Die sachliche Marktdefinition stimmt mit der Definition gemäss Märkteempfehlung 2016¹¹ (Markt Nr. 3b) überein und ist deckungsgleich mit der Definition der letzten Marktanalyse vom Jahr 2009 (Markt Nr. 5 gemäss Märkteempfehlung 2008¹²).

B.3 Zur Marktanalyse

Das vom AK amtswegig durchgeführte Marktanalyseverfahren untersucht die Wettbewerbsverhältnisse im relevanten Markt, beinhaltet jedoch keine individuell-konkreten Verwaltungsmassnahmen.

¹⁰ Das Melderegister nach KomG Art. 43 ist abrufbar unter <https://www.llv.li/serviceportal2/amtstellen/amt-fuer-kommunikation/pdf-llv-ak-melderegister.pdf>

¹¹ Entscheidung der EFTA Überwachungsbehörde Nr. 93/16/COL vom 11. Mai 2016: Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AE2016C0093>

¹² Empfehlung der EFTA Überwachungsbehörde vom 5. November 2008 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2009.156.01.0018.01.ENG

Aufgrund der Marktanalyse stellt das AK fest, dass effektiver Wettbewerb herrscht, der in der Vorausschau unabhängig von regulierten Breitband-Vorleistungen auch wettbewerbsorientiert bleibt. Auf Endkundenebene manifestiert sich der effektive Wettbewerb in einer hohen Anbieterzahl, in sinkenden Marktanteilen der Verfahrenspartei sowie einer deutlichen Wettbewerbsorientierung der Bandbreiten-Leistungsmerkmale und Preise von Internet-Breitbandanschlüssen. Die Untersuchungen des AK ergeben, dass aufgrund des Fehlens von Markteintrittsschranken und der festgestellten Wettbewerbsentwicklung der Drei-Kriterien-Test nicht mehr erfüllt ist, was bedeutet, dass eine Vorabregulierung des Breitbandzugangs nicht mehr zulässig ist.

Grundlage des effektiven Wettbewerbs im untersuchten Markt wie auch im weiteren Markt der elektronischen Kommunikation ist und bleibt der regulierte Zugang zur einzigen landesweiten passiven Infrastruktur der LKW. Dieser wurde im Oktober 2023 neu reguliert¹³. Die ab 1. Januar 2024 geltende Regulierung der Netzinfrastuktur stellt den kostenorientierten, diskriminierungsfreien Zugang zu Glasfasern und Kabelkanälen in transparente Weise sicher, sodass das Angebot auf der nachgelagerten Stufe für zentral bereitgestellten Zugang zu Breitbandanschlüssen (als Bitstream oder Wiederverkauf) - in insgesamt geringer Anzahl von zwei Anbietern bereitgestellt - für den Wettbewerbszustand in der Einschätzung des AK kaum mehr relevant ist, da die Anbieter auf dieser Stufe vorwiegend Selbstversorger sind.

Aktuell sieht das AK in der Vorausschau keine Gründe, die zu wesentlichen Änderungen in der Struktur des Marktes führen könnten, sowohl in der allgemeineren Betrachtung des Marktes der elektronischen Kommunikation, wie auch in der enger gefassten Sicht auf den relevanten Markt des Breitbandzugangs.

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 und der Notifizierung an ESA sind auf der Internetseite des AK¹⁴ publiziert.

C. Beweiswürdigung

Die Feststellungen betreffend Wettbewerbszustand auf dem Endkundenmarkt des Internet-Breitbandanschlusses wie auch auf dem vorgelagerten Markt des zentralen Breitbandzugangs an festen Standorten ergeben sich aus der eingehenden, schlüssigen und nachvollziehbaren Untersuchung im Rahmen der Marktanalyse vom 28. Mai. 2024. Auch in der öffentlichen Konsultation wurden keine materiellen Einwände gegen die Ergebnisse der Analyse erhoben.

¹³ Verfügung und genehmigtes Standardangebot der LKW sind abrufbar unter <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation/elektronische-kommunikation/marktanalysen-und-sonderregulierung/aktueller-stand/zugang-zum-teilnehmeranschluss>

¹⁴ abrufbar unter <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation/elektronische-kommunikation/marktanalysen-und-sonderregulierung/aktueller-stand/zentraler-breitbandzugang-fuer-massenmarkt>

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

D. Rechtliche Beurteilung

D.1 Zu den rechtlichen Grundlagen des Verfahrens

Die Grundlagen zur Sonderregulierung und zur Marktanalyse finden sich insbesondere in Art. 20 ff. des KomG i.V.m. Art. 32 ff. der Verordnung vom 3. April 2007 über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (VKND); LGBl. 2007 Nr. 67 («VKND»). Sie legen fest, wie die Regulierungsbehörde Märkte abgrenzt, wie diese von Amts wegen regelmässig zu analysieren sind und wie die Regulierungsbehörde Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen hat, um die negativen Folgen des Wettbewerbsmangels zu beseitigen oder zu vermindern.

Die Festlegung der sachlich und räumlich relevanten Kommunikationsmärkte (Marktabgrenzung) hat gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG in Übereinstimmung mit dem Wettbewerbsrecht und Art. 15 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie sowie unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung der ESA über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors zu erfolgen; das ist im konkreten Fall die Märkteempfehlung 2016¹⁵.

Gemäss Art. 21 Abs. 2 KomG hat die Regulierungsbehörde regelmässig zu prüfen, ob auf den Märkten in Liechtenstein wirksamer Wettbewerb vorliegt. Die Regulierungsbehörde trifft nach Art. 20 Abs. 1 KomG, 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). Wenn die Voraussetzungen für Sonderregulierung gemäss Art. 22 Abs. 1 KomG erfüllt sind, nämlich dass in einem oder mehreren der abgegrenzten Märkte kein wirksamer Wettbewerb herrscht, das betreffende Unternehmen alleine oder zusammen mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung in einem oder mehreren der abgegrenzten Märkte einnimmt und der festgestellte Wettbewerbsmangel durch Massnahmen der Sonderregulierung nach Art. 23 KomG voraussichtlich beseitigt werden kann, 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 VKND¹⁶ zu treffen, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beseitigen oder zu vermindern.

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.

¹⁵ abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AE2016C0093>

¹⁶ Verordnung vom 3. April 2007 über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (VKND), LGBl. 2007 Nr. 67, abrufbar unter <https://www.gesetze.li/konso/2007067000>

Aus wirtschaftlicher Sicht bezieht sich die beträchtliche Marktmacht auf die Macht eines Unternehmens, Entgelte zu erhöhen, ohne signifikante Umsatzverluste erleiden zu müssen. Wenn hingegen kein Unternehmen am Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt, herrscht auf einem Markt effektiver Wettbewerb.

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

Gemäss Art. 20 Abs. 1 zweiter Satz KomG und Art. 6 Abs. 2 der Verordnung vom 3. April 2007 über die Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation (RKV)¹⁷, LGBl. 2007 Nr. 68 («RKV»), hat die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Beschlüsse der EFTA-Überwachungsbehörde nach Art. 7 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie zu beachten und deren einschlägigen Empfehlungen und Leitlinien weitestgehend zu berücksichtigen.

In Kapitel 2 des Marktanalysekokuments sind die Grundsätze und rechtliche Aspekte der Marktanalyse über die oben angeführten Grundlagen hinaus vertiefter angeführt. Sie werden im gegenständlichen Verfahren als bekannt vorausgesetzt. Die Endfassung der Marktanalyse ist auf der Internetseite des AK publiziert¹⁸.

Im Zusammenhang mit der gegenständlichen Marktanalyse sind insbesondere folgende EWR-Rechtsgrundlagen massgeblich:

Empfehlungen und Leitlinien der ESA

Die ESA veröffentlicht ihre Empfehlungen und Leitlinien für den Sektor der elektronischen Kommunikation auf ihrer eCom Internetseite¹⁹. Für das gegenständliche Verfahren sind folgende Empfehlungen und Leitlinien relevant:

- 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 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]²⁰

¹⁷ abrufbar unter <https://www.gesetze.li/konso/2007068000>

¹⁸ abrufbar unter <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation/elektronische-kommunikation/marktanalysen-und-sonderregulierung/aktueller-stand/zentraler-breitbandzugang-fuer-massenmarkt>

¹⁹ abrufbar unter <https://www.eftasurv.int/internal-market/notifications-and-applications/ecom-notifications>

²⁰ 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>

- 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 Fassung²¹
- Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht («ESA-Leitlinien»)
Leitlinien der EFTA Überwachungsbehörde vom 16. November 2022 zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste gemäss Anhang XI des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (Case No: 82094)²²

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)²³
- «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)²⁴
- «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)²⁵

²¹ abrufbar unter <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/ESA%20Recommendation%20on%20notifications%2C%20time%20limits%20and%20consultations.pdf>

²² abrufbar unter <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/ESA%20New%20Guidelines%20on%20market%20analysis%20and%20SMP%20assessment.pdf>

²³ abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021>

²⁴ abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0019>

²⁵ abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020>

- «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)²⁶

Arbeitsdokumente der Kommissionsdienste zu Empfehlungen und Leitlinien der Kommission

Die im Folgenden angeführten Arbeitspapiere der Kommissionsdienste geben vertiefte Grundlagen zu Empfehlungen und Leitlinien der Europäischen Kommission bzw. zu den entsprechenden Dokumenten der ESA.

- Commission Staff Working Document, 27.4.2018, SWD(2018) 124 final, 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}²⁷
- Commission Staff Working Document, 9.10.2014, 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 services²⁸

D.2 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.3 Zur Konsultation einer nationale Wettbewerbsbehörde

In Liechtenstein besteht ausser den aufgrund des EWR-Abkommens anwendbaren Wettbewerbsregeln kein nationales Wettbewerbsgesetz. Auch existiert derzeit in Liechtenstein keine eigenständige Wettbewerbsbehörde. Wettbewerbsrechtliche Rechtsbehelfe in Übereinstimmung mit dem anwendbaren EWR-Recht sind daher an die ordentlichen nationalen Gerichte oder die ESA bzw. die Europäische Kommission zu richten. Davon abgesehen ist das Amt für

²⁶ abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32002L0022>

²⁷ abrufbar unter https://www.mylecole.it/biblio/wp-content/uploads/2020/11/1_DB_13_MVC_2018-EU-Market-analysis.pdf

²⁸ abrufbar unter <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/legala-dokument/eu-regler/explanatorynote-201410091.pdf>

Volkswirtschaft gemäss Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1996 über die Durchführung der Wettbewerbsregeln im Europäischen Wirtschaftsraum, LGBL 1996 Nr. 113, für die Durchführung der Wettbewerbsregeln zuständig, soweit nicht die Zuständigkeit der Gerichte gegeben ist. Diese Durchführung richtet sich jedoch im Wesentlichen auf die Unterstützung der ESA und die Vornahme hoheitlicher Handlungen, jedoch nicht auf die sachliche Anwendung und Durchsetzung der EWR-Wettbewerbsbestimmungen.

Aus diesen Gründen ist die Zusammenarbeit mit bzw. die Konsultation einer Wettbewerbsbehörde im Sinne des zweiten Satzes von Art. 16 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie zur vorliegenden Marktanalyse in Liechtenstein nicht möglich.

D.4 Zur ändernden Richtlinien-Grundlage – «Kodex»

Das AK stellt hinsichtlich der gegenständlichen Marktanalyse fest, dass der s.g. «Kodex» (Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation) im EWR in Kürze in Kraft treten wird, jedoch die Aufhebung der alten Regulierungsmassnahmen mit der gegenständlichen Verfügung noch unter dem KomG auf Basis des Richtlinienpakets 2002 verfügt wird.

Es wird festgestellt, dass in einer voraussehenden Sichtweise die Aufhebung der Regulierungsmassnahmen ebenfalls unter dem zukünftigen Kodex-Rechtsrahmen gerechtfertigt ist, unter der geltenden Märkteempfehlung 2016 wie auch unter der Märkteempfehlung der Kommission aus dem Jahr 2020, welche von der ESA nach Übernahme des Kodex in das EWR-Abkommen als Märkteempfehlung der ESA für EWR-EFTA Staaten herausgegeben werden wird.

D.5 Zur Datengrundlage

Gemeldete Anbieter unterliegen der Informationspflicht nach Art. 44 KomG. Sie liefern im Rahmen der Statistik-Datenerhebung und der Rechenschaftsbericht-Datenerhebung dem AK regelmässig Daten und Informationen über ihre Tätigkeiten und Infrastrukturen in Liechtenstein, welche die Grundlage für die Marktanalysetätigkeit des AK bilden.

Die jährlichen Statistik-Datenerhebungen werden jeweils im ersten Halbjahr für das vorausgegangene Kalenderjahr erhoben. Die Marktdaten sind dann im Erhebungsjahr ab Oktober vollumfänglich verfügbar. Aus der Rechenschaftsbericht-Datenerhebung liegen jeweils ausgewählte Anschlusszahlen auf Endkundenebene bereits ab Februar vor. Aus Verhältnismässigkeitsgründen werden zwischen diesen Intervallen nur dann zusätzlich Daten erhoben, wenn dies aufgrund sich schnell ändernder Marktverhältnisse, zur Erhebung marktanalyse-spezifischer Daten oder aus anderen besonderen Gründen notwendig erscheint. Preisinformationen des Massenmarktes, die auf den Angebots-Webseiten der Anbieter öffentlich zugänglich sind, erfasst das AK zudem periodisch direkt von diesen Seiten, im Rahmen der Überwachung des wirksamen Wettbewerbs gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. a KomG.

Zusätzlich hält das AK den gegenständlichen Markt, wie andere relevante Märkte, unter fortlaufender Beobachtung. Die vorliegende Analyse stützt sich daher auch auf weitere aktuelle, amtsbekannte Informationen und Daten.

D.6 Zur nationalen und EWR-weiten Konsultation

Beabsichtigt die Regulierungsbehörde, Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen, die voraussichtlich beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden, kündigt sie dies interessierten Parteien in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 1 KomG an und gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme innert einer angemessenen Frist. Die Regulierungsbehörde führt zu diesem Zweck insbesondere öffentliche Konsultationen gemäss Art. 46 KomG durch.

Das Konsultationsverfahren zum Zweck der Marktanalyse ist ein nicht-streitiges Verwaltungsverfahren eigener Art. Es dient der Überprüfung der Wettbewerbsverhältnisse und der Förderung der Transparenz durch die frühzeitige und öffentliche Diskussion der von der Regulierungsbehörde geplanten Marktanalysen und Massnahmen. Gemäss Art. 47 Abs. 1 KomG begründet die Teilnahme an einer öffentlichen Konsultation keine darüberhinausgehenden Rechtsansprüche.

Beabsichtigt die Regulierungsbehörde Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen, die voraussichtlich Auswirkungen auf den Handel zwischen EWR-Vertragsstaaten haben werden, hat sie in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 KomG und Art. 7 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie zusätzlich zur nationalen Konsultation vorgängig die ESA und durch diese koordiniert die anderen nationalen Regulierungsbehörden im EWR zu konsultieren (Mitteilung des Massnahmenentwurfs, «Notifizierung»).

Art. 27 RKV konkretisiert, dass die Regulierungsbehörde der ESA die Unternehmen, die der Sonderregulierung unterworfen wurden, sowie die Verpflichtungen, die ihnen im Rahmen der Sonderregulierung auferlegt wurden, wie auch etwaige Änderungen bei den der Sonderregulierung unterworfenen Unternehmen oder der ihnen auferlegten Verpflichtungen zu notifizieren hat.

Die Notifizierung dient der Schaffung von Transparenz und der Konsolidierung des Binnenmarktes. Sie erfolgt gemäss der Notifizierungsempfehlung der ESA²⁹. In den Notifizierungsunterlagen sollen die von der Regulierungsbehörde vorgeschlagenen Sonderregulierungsmassnahmen, deren Begründung wie auch alle Unterlagen enthalten sein, die die ESA zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

²⁹ Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde vom 2. Dezember 2009 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen, abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d5da7711-0c21-495f-b929-50b72cfed46b/language-de/format-PDF/source-107590473>

Die ESA hat in einer ersten Phase einen Monat Zeit um die vorgelegte Analyse und die geplanten Massnahmen zu begutachten. Äussert die ESA begründete Zweifel über die Vereinbarkeit der vorgelegten Massnahmen mit dem geltenden EWR-Recht, so kann sie die Frist zur weiteren Untersuchung des Sachverhaltes um zwei Monate erstrecken. Liegen keine solchen Bedenken vor, kann die Regulierungsbehörde die vorgelegten nationalen Massnahmen verfügen. Kommt die ESA innert der erstreckten Frist hingegen zum Schluss, dass die Marktdefinition oder die Ermittlung beträchtlicher Marktmacht gegen geltendes EWR-Recht verstossen, so kann sie der Regulierungsbehörde die Inkraftsetzung der geplanten Massnahme untersagen.

Bezüglich der Ausgestaltung der konkreten Massnahmen der Sonderregulierung per se, d.h. der auferlegten Pflichten, besitzt die ESA ausschliesslich die Kompetenz zur Kommentierung, nicht aber zur Untersagung. Kommentiert die ESA einen vorgelegten Massnahmenentwurf, so hat das die Regulierungsbehörde die Kommentare weitestgehend zu berücksichtigen.

D.7 Zur Marktabgrenzung

Sachliche Marktdefinition des Breitbandzugangs im Festnetz

Die ESA hat in ihrer Märkteempfehlung 2016 den verfahrensgegenständlichen Sachmarkt als Markt 3b «Für Massenprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen» definiert. Da die EFTA-Überwachungsbehörde die Erfüllung der diesbezüglich einschlägigen Kriterien in ihrer Empfehlung bereits geprüft hat, kommt dieser Markt grundsätzlich für eine Vorabregulierung in Liechtenstein in Betracht. Wird von der Regulierungsbehörde erwogen, den Markt angesichts der besonderen nationalen Gegebenheiten als nicht für eine Vorabregulierung in Betracht kommend einzustufen, ist von der Regulierungsbehörde nachzuweisen, dass mindestens eines der drei unter Nummer 2 der Märkteempfehlung 2016 genannten Kriterien nicht erfüllt ist (sog. «Drei-Kriterien-Test»).

Gemäss Ziffer 26 der ESA-Leitlinien sollte in der konkreten Marktanalyse die Beurteilung des oder der relevanten Endkundenmärkte Ausgangspunkt der Analyse sein, wobei die nachfrageseitige und angebotsseitige Substituierbarkeit im nächsten Überprüfungszeitraum aus Sicht des Endnutzers aufgrund der bestehenden Marktbedingungen und ihrer wahrscheinlichen Entwicklung zu berücksichtigen ist. Nachdem die Regulierungsbehörde die relevanten Endkundenmärkte ermittelt und festgestellt hat, ob ohne Regulierung der vorgelagerten Märkte das Risiko einer Benachteiligung der Verbraucher wegen mangelnden Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt fortbestehen würde, sollte sie sodann die entsprechenden Vorleistungsmärkte ermitteln, um zu prüfen, ob diese nach Art. 16 der Richtlinie 2002/21/EG für eine Vorabregulierung in Betracht kommen. Beginnen sollte sie mit der Ermittlung und Analyse des Vorleistungsmarktes, der dem Endkundenmarkt, auf dem die Wettbewerbsprobleme festgestellt wurden, am weitesten vorgelagert ist, und mit der Marktabgrenzung unter Berücksichtigung der nachfrageseitigen und - soweit relevant - der angebotsseitigen Substituierbarkeit der Produkte.

Hinsichtlich der Überprüfung der bestehenden Regulierungsmassnahmen definiert das AK somit zuerst den Markt auf Endkundenebene, um den Wettbewerbszustand festzustellen und sodann in den relevanten vorgelagerten Vorleistungsmärkten den Wettbewerbszustand festzustellen und über notwendige Massnahmen zu entscheiden.

Den Ausgangspunkt für die sachliche Marktabgrenzung und Marktdefinition auf Endkundenebene bildet der Internet-Breitbandanschluss an festen Standorten (Abbildung 1, unten). Der Internet-Breitbandanschluss ist technologieneutral festgelegt. Er umfasst grundsätzlich alle Typen von Zugangsrealisierungen zum Internet. Nach dem Abschluss des Glasfaserausbaus und der damit einhergehenden Ausserbetriebnahme der Kupfernetze sind dies gemäss Datenerhebung Anschlüsse auf Grundlage von Glasfasern des Markt M3a in Abbildung 1. Der Internet-Breitbandanschluss umfasst Privat- und Geschäftskunden.

Auf der unmittelbaren Vorleistungsebene umfasst der relevante Markt für breitbandigen Zugang (Markt 3b) den nicht-physischen oder virtuellen Netzzugang einschliesslich des Bitstromzugangs und des Wiederverkaufszugangs an festen Standorten. Dieser Markt ist dem Markt 3a (an festen Standorten lokal bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen, Zugang zu Netzinfrastruktur) nachgelagert.

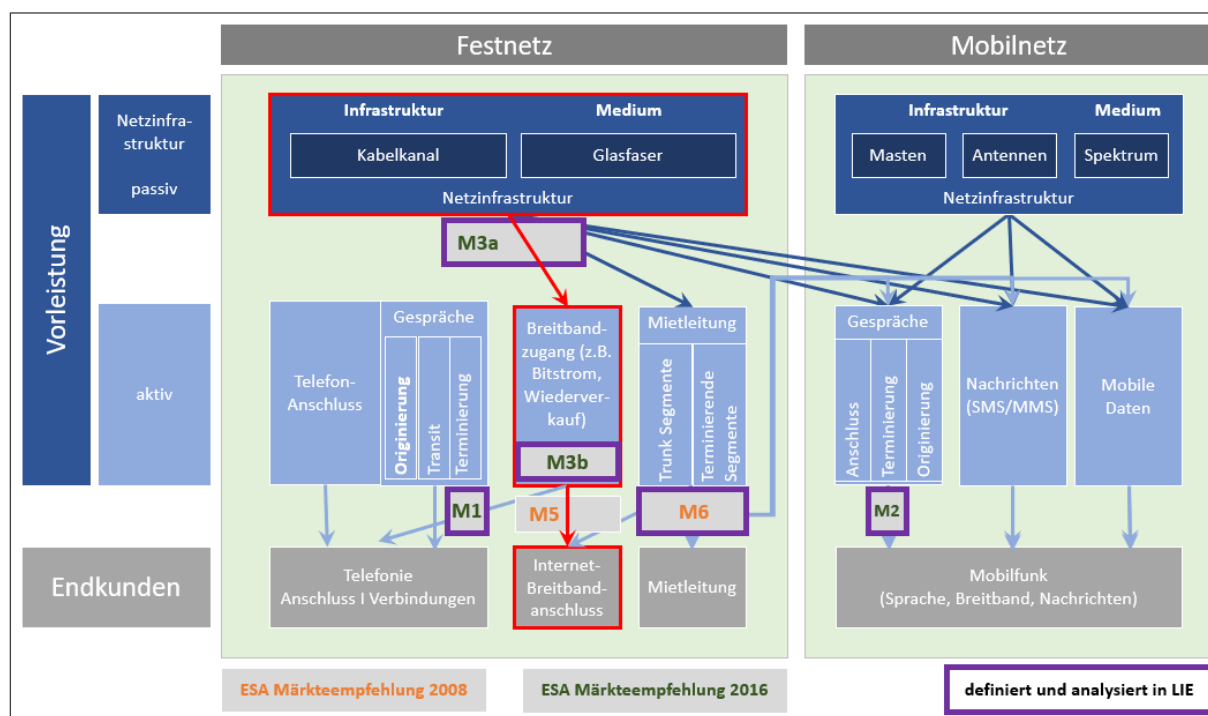


Abbildung 1: Generische Darstellung der definierten und analysierten Märkte– Hierarchie und Abhängigkeiten der generischen Märkte [Quelle: AK]

Substitution von festen durch mobile Internet-Anschlüssen

Zur Beurteilung des Substitutionspotentials von mobilen Internetanschlüssen auf Festnetz-Internetanschlüsse untersucht das AK im Folgenden die Entwicklung der Nachfrage nach Internet-Breitbandanschlüssen im Festnetz in Bezug auf die Marktgrösse und die Korrelation der Entwicklung der festen und mobilen Internetanschlüsse.

Nachfrage nach Festnetzanschlüssen

Die Entwicklung der Nachfrage von Haushalten und Arbeitsstätten nach Internet-Breitbandanschlüssen im Festnetz (Tabelle 1) im Zeitraum 2015-2023 zeigt, dass die Nachfragequote langjährig stabil bei 74% verläuft und ab 2020 sogar jährlich leicht zunimmt. Im Jahr 2023 erreichte der Wert 80%. Es sind somit keine rückläufigen Trends feststellbar, die nach der Spektrumvergabe für 4G-Mobilfunknetze im Jahr 2015 aufgrund des hohen Datendurchsatzes dieses Funkstandards hätten einsetzen können.

Werte per 31. Dezember	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Internet-Breitbandanschlüsse im Festnetz									
Anzahl Anschlüsse	15'538	15'833	16'230	16'712	17'173	18'050	18'550	19'222	19'721
Anzahl Anbieter	11	10	12	12	12	13	14	15	15
davon mit Bündelangeboten ¹ im Massenmarkt	4	5	5	6	6	6	6	6	7
Internetanschlüsse im Mobilnetz³									
Anzahl Anschlüsse +423	982	938	1'475	1'430	1'671	1'142	1'100	1'001	989
Anzahl Anschlüsse +41 (extraterritoriale Nutzung in Liechtenstein)	1'963	2'142	1'298	1'081	954	802	778	784	928
Gesamt	2'945	3'080	2'773	2'511	2'625	1'944	1'878	1'785	1'917
Haushalte und Arbeitsstätten									
Anzahl	21'551	21'836	22'263	22'689	23'097	23'483	23'813	24'170	*
Nachfragequote ² Festnetz	72%	73%	73%	74%	74%	77%	78%	80%	*
Nachfragequote ² Mobilnetz	14%	14%	12%	11%	11%	8%	8%	7%	*
¹ Internet-Breitband + Telefon und / oder TV ² Anschlüsse pro Haushalt oder Arbeitsstätte ³ Anschlüsse für mobiles Internet, welche an festem Standort eingesetzt werden * Ein Stern an Stelle einer Zahl bedeutet, dass die Zahlenangabe nicht erhältlich oder nicht erhoben ist.									

Tabelle 1: Entwicklung des Marktes für Internetanschlüsse [Quelle: AK]

Korrelation der Entwicklung der festen und mobilen Internetanschlüsse

Spezifisch für feste Standorte angebotene mobilfunkbasierte Internetanschlüsse sind im Liechtensteiner Markt nicht in relevantem Ausmass feststellbar: Die Statistik-Datenerhebung ergab für die Kategorie von standortgebundenen Mobilfunkanschlüssen für ausschliesslichen Internetzugang nur Null-Meldungen. In Bezug auf nicht standortgebundene Mobilfunkanschlüsse für ausschliesslichen Internetzugang ist seit der Einführung von LTE (4G) im Jahr 2015 keine Zunahme festzustellen. Aufgrund dieser langjährigen Marktstatistikdaten, kann das AK somit keine grundsätzlichen Substitutionseffekte durch Mobilfunklösungen erkennen. Es stehen grundsätzlich zwar reine mobile Breitbandanschlüsse zur Verfügung, dieses werden jedoch nur in einem kleinen und leicht abnehmenden Umfang nachgefragt: Die Nachfragequote der Haushalte und Arbeitsstätten sank von 2015 bis 2023 von 14% auf 7%, was ein klares Indiz für das Fehlen der sog. «fixed-mobile substitution» ist. Eine unmittelbare, zeitnahe Substitution von festen durch mobile Internetanschlüsse ist nicht feststellbar. Nach wie vor verfügen die meisten Haushalte und Arbeitsplätze – im Jahr 2022 80% - über einen Breitband-Internetanschluss im Festnetz.

Weitere, andersartige Zugangsrealisierungen (z.B. über Satellitennetze) wurden bislang im Liechtensteiner Markt nicht festgestellt und sind in der Vorausschau für die nähere Zukunft innerhalb des Zeithorizonts der Marktanalyse als massenmarktfähige Dienste nach Einschätzung des AK nicht zu erwarten.

Fazit zum sachlich relevanten Markt

Insgesamt ergeben die Untersuchungen, dass der mobile Internetanschluss kein Substitut für einen Internet-Breitbandanschluss im Festnetz darstellt.

Das AK definiert den sachlichen Markt auf Endkundenebene als Markt für den Internet-Breitbandanschluss an festem Standort, der im Festnetz realisiert wird.

Den unmittelbar vorgelagerten relevanten Markt definiert das AK als Vorleistungsmarkt für den zentralen Zugang zu Breitbandanschlüssen im Festnetz. Der Breitbandzugang ist technologie-neutral festgelegt, umfasst Privat- und Geschäftskundenangebote des Massenmarktes und wird sowohl als Bitstream wie auch als Wiederverkaufszugang realisiert (Abbildung 1, oben).

Definition des geographisch relevanten Marktes

Der geographisch oder räumlich relevante Markt gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG ist dasjenige geographische Gebiet, auf dem der Internet-Breitbandanschluss an festem Standort unter hinreichend ähnlichen bzw. homogenen Wettbewerbsbedingungen angeboten und nachgefragt wird. Da alle Anbieter von Internet-Breitbandanschlüssen im Festnetz wie auch die Anbieter von Breitbandzugängen der direkt vorgelagerten Ebene ihre Leistungen in ganz Liechtenstein anbieten, auf Grundlage des regulierten Zugangs zur landesweit verfügbaren Netzinfrastruktur (Markt 3a in Abbildung 1, oben), ist das gesamte Staatsgebiet als geographisch relevanter Markt abzugrenzen. Dies steht im Einklang mit der Berechtigung, nach erfolgter Meldung gemäss Art. 43 KomG auf dem liechtensteinischen Hoheitsgebiet elektronische Kommunikationsnetze bereitzustellen und zu betreiben sowie Dienste der elektronischen Kommunikation anzubieten.

Schlussfolgerung Marktabgrenzung

Aufgrund der oben angeführten Untersuchungen enthält der abgegrenzte Markt auf Endkundenebene den Internet-Breitbandanschluss im Festnetz, und diesem entsprechend auf der Vorleistungsebene den an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang zu Breitbandanschlüssen, der für die Erbringung von Internet-Breitbandanschlüssen des Massenmarktes nachgefragt wird. Der Zugang zu Breitbandanschlüssen ist technologie-neutral festgelegt und umfasst Privat- und Geschäftskundenanschlüsse; er wird als Bitstream oder als Wiederverkaufszugang angeboten. Der Markt umfasst das gesamte Staatsgebiet Liechtensteins. Die sachliche Marktdefinition auf Vorleistungsebene stimmt mit der Definition gemäss Märkteempfehlung 2016 (Markt Nr. 3b) überein und ist deckungsgleich mit der Definition der letzten Marktanalyse vom Jahr 2009 (Markt Nr. 5 gemäss Märkteempfehlung 2008, s. Abbildung 1, oben).

D.8 Zeithorizont

Artikel 21 Abs. 2 KomG bestimmt, dass die Wettbewerbsverhältnisse in den abgegrenzten Märkten regelmässig von der Regulierungsbehörde, unter weitestgehender Berücksichtigung der Leitlinien der ESA, zu überprüfen sind, ohne dass der Zeithorizont einer Marktanalyse konkret festgelegt wird. Gemäss Art. 16 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie soll der relevante Markt innert drei Jahren nach der Verabschiedung einer vorherigen Massnahme wieder analysiert werden, wobei der Zeithorizont mit Antrag an die Kommission um bis zu drei Jahre verlängert werden kann.

Da in der gegenständlichen Marktanalyse alte Massnahmen aufgehoben und keine neuen verabschiedet werden, ist eine regelmässige Erneuerung der Marktanalyse gemäss Art. 21 Abs. 2 KomG bzw. Art. 16 Abs. 6 Rahmenrichtlinie nicht mehr einzuplanen, wobei das AK den Markt gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. a KomG weiter unter Beobachtung hält und bei gravierenden Änderungen der Wettbewerbsverhältnisse regulatorische Eingriffe, wie z.B. eine neuerliche Marktanalyse, vorsieht.

D.9 Zur Aufhebung der bestehenden Regulierungsmassnahmen

Artikel 23 Abs. 3 KomG bestimmt, dass die Regulierungsbehörde, sollte sie aufgrund einer neuerlichen Marktanalyse feststellen, dass in einem oder mehreren der abgegrenzten Märkte die Voraussetzungen der Sonderregulierung nicht mehr vorliegen, die betreffende Verfügung im entsprechenden Umfang aufhebt, unter Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist.

Wird von der Regulierungsbehörde erwogen, den Markt angesichts des festgestellten Wettbewerbszustandes als nicht für eine Vorabregulierung in Betracht kommend einzustufen, ist von der Regulierungsbehörde nachzuweisen, dass mindestens eines der drei unter Nummer 2 der Märkteempfehlung 2016 genannten Kriterien nicht erfüllt ist. Die drei Kriterien des sog. Drei-Kriterien-Tests müssen nämlich kumulativ erfüllt sein, um einen Markt der Vorab-Regulierung (d.h. der Sonderregulierung) zu unterwerfen. Nach Art. 20 KomG sind von der Regulierungsbehörde die einschlägigen Empfehlungen und Leitlinien der ESA weitestgehend zu berücksichtigen. Die Erwägungspunkte 16-21 der Märkteempfehlung 2016³⁰ führen zu den Kriterien u.a. folgendes aus:

³⁰ abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2016C0093>

Erstes Kriterium: Es bestehen beträchtliche und anhaltende Zugangshindernisse.

Gemäss Erwägungspunkt 17 der Märkteempfehlung 2016 sind zwei Arten von Zutrittsschranken relevant, nämlich strukturelle Zutrittsschranken und rechtliche oder regulatorische Zutrittsschranken. Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- oder Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird. Beträchtliche strukturelle Hindernisse liegen beispielsweise vor, wenn absolute Kostenvorteile, erhebliche mengen- und/oder grössenbedingte Vorteile, Kapazitätsengpässe und hohe versunkene Kosten in der Vergangenheit für den Markt charakteristisch sind. Ein entsprechendes, strukturbedingtes Hindernis kann auch vorliegen, wenn die Bereitstellung eines Dienstes eine Netzkomponente erfordert, die sich technisch nicht oder nur zu hohen Kosten nachbauen lässt, sodass der Dienst für Mitbewerber unrentabel wird. Bei der Entscheidung der Frage, ob Zutrittsschranken ohne Regulierung voraussichtlich weiterbestehen werden, ist zu prüfen, ob in der Branche Markteintritte häufig und erfolgreich stattfinden und ob ausreichend schnelle und andauernde Markteintritte die Marktmacht begrenzen können oder dies in Zukunft zu erwarten ist. Die Bedeutung der Zutrittsschranken hängt unter anderem von der für eine effiziente Tätigkeit erforderlichen Mindestleistung („minimum efficient scale of output“) und den versunkenen Kosten ab.

In Bezug auf den gegenständlichen Markt stellt das AK fest, dass der Markteintritt in den Endkundenmarkt und den Vorleistungsmarkt basierend auf dem regulierten Zugang zur Netzinfrastruktur der LKW einfach möglich ist. Hinsichtlich der Entwicklung der Anbieterzahl ist festzuhalten, dass die Anzahl der Anbieter relativ zur Marktgrösse mit insgesamt 15 Anbietern, von denen 7 im Massenmarkt tätig sind, hoch ist (Tabelle 1, oben). In der jüngeren Vergangenheit waren mit Vestra ICT und Speedcom im Jahr 2018 sowie Salt (Liechtenstein) in 2022 Markteintritte zu verzeichnen (Tabelle 2, unten).

Werte per 31. Dezember		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total Internetanschlüsse		16'230	16'712	17'173	18'050	18'550	19'222	19'721
Anbietername	Marke							
Telecom Liechtenstein	FL1	68%	66%	62%	59%	57%	54%	52%
Hoi Internet	Hoi!	12%	13%	13%	13%	13%	13%	12%
TV-COM	Dorfnetz.li	5%	6%	8%	9%	9%	9%	10%
vestra ICT	plus.li	-	1%	3%	4%	6%	8%	9%
Supranet	supra.net	9%	9%	9%	9%	8%	9%	8%
li-life web+it	li-life web+it	4%	4%	4%	4%	3%	3%	3%
Salt (Liechtenstein)	7acht	-	-	-	-	-	0%	2%
Speedcom (nur Geschäftskunden)	speedcom	0%	1%	1%	2%	2%	2%	2%
- Ein Strich an Stelle einer Zahl bedeutet Null. 0 Eine Null an Stelle einer anderen Zahl bedeutet eine Grösse, die kleiner als die Hälfte der verwendeten Zählereinheit ist Marktanteile werden als auf ganze % gerundete Werte angegeben.								

Tabelle 2: Marktanteile der im Massenmarkt tätigen Anbieter von Internet-Breitbandanschlüssen [Quelle: AK]

Die Eintritte erfolgten auf Grundlage des regulierten Zugangs zur Netzinfrastruktur, d.h. auf der am weitesten vorgelagerten Marktebene des elektronischen Kommunikationsmarktes (Markt 3a in Abbildung 1, oben). Dieser Marktebene direkt nachgelagert ist die Vorleistungsstufe für Breitbandzugänge (Markt 3b). Das Fehlen von Markteintrittsschranken für diese Ebene trifft ebenfalls zu. Die Anbieter erbringen sich die der Vorleistungsstufe entsprechenden aktiven Leistungen mit eigener Ausrüstung; 97% der Internet-Breitbandanschlüsse werden durch Selbstversorgung und nur 3% mit Zugang zu Breitbanddiensten auf Vorleistungsebene bereitgestellt (Tabelle 3).

Werte per 31. Dezember	2020	2021	2022	2023
Vorleistungsebene				
Anzahl Breitbandzugänge (Bitstream, Wiederverkauf)	714	774	679	599
davon von Telecom Liechtenstein angeboten	150	155	58	0
Anzahl Anbieter (Bitstream und Wiederverkauf)	3	3	3	2
Supranet	•	•	•	•
Hoi Internet	•	•	•	•
Telecom Liechtenstein	•	•	•	
Endnutzerebene				
Anzahl Internet-Breitbandanschlüsse	18'050	18'550	19'222	19'721
Anteil mit Breitbandzugang hergestellt	4.0%	4.2%	3.5%	3.0%

Tabelle 3: Vorleistungsangebot für Breitbandzugang [Quelle: AK]

Es kann somit davon ausgegangen werden, dass keine wesentlichen Markteintrittsbarrieren mehr bestehen. Das erste Kriterium für Vorabregulierung, dass beträchtliche und anhaltende Zugangshindernisse bestehen, ist nicht erfüllt.

Zweites Kriterium: Die Marktstruktur tendiert nicht zu wirksamem Wettbewerb.

Anhand des zweiten Kriteriums wird untersucht, ob eine Marktstruktur innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu wirksamem Wettbewerb tendiert. Bei der Zugrundelegung dieses Kriteriums ist der Stand des Infrastrukturwettbewerbs und des sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittsschranken zu prüfen.

Nach Erwägungspunkte 20 der Märkteempfehlung 2016 bedeutet ein Trend zu wirksamem Wettbewerb anhand des zweiten Kriteriums, dass der Markt entweder innerhalb des Überprüfungszeitraums ohne eine Vorabregulierung den Status eines Marktes mit wirksamem Wettbewerb erreicht oder diesen Status nach diesem Zeitraum erreichen wird, sofern es für diesen Zeitraum Belege für eine positive Dynamik gibt. Eine Marktdynamik kann zum Beispiel auf Märkten mit einer begrenzten - aber hinreichenden - Anzahl von Unternehmen mit unterschiedlichen Kostenstrukturen entstehen, die sich mit einer preiselastischen Nachfrage konfrontiert sehen. Ferner kann es einen Kapazitätsüberschuss auf einem Markt geben, der es konkurrierenden Firmen normalerweise ermöglichen würde, ihre Produktion als Reaktion auf eine Preiserhöhung sehr rasch zu erhöhen. Auf solchen Märkten können sich die Marktanteile mit der Zeit verändern und/oder die Preise sinken.

Für den untersuchten Markt zeigt die Marktstatistik eine rege Wettbewerbsdynamik. Der Marktanteil der Verfahrenspartei (der Incumbent) ging in der Periode von 2017 bis 2023 von anfänglich 68% auf 52% im Jahr 2023 zurück (Tabelle 4).

	2017 (Start FTTB-Ausbau)	2023 (Ende FTTB-Ausbau)
Internet-Breitbandanschlüsse	68%	52%
Telefonanschlüsse Festnetz	97%	62%
+423-Mobiltelefone	75%	57%

Tabelle 4: Entwicklung der Marktanteile der Verfahrenspartei während des FTTB-Ausbau [Quelle: AK]

In dieser Periode konnten TV-COM sowie die neu eingetretenen Anbieter (Vestra ICT, Salt (Liechtenstein), Speedcom) ihre Anteile markant ausbauen (Tabelle 2, oben). Die hohe Anbieterzahl im Internet-Breitbandanschluss Markt ergibt eine grundsätzlich hohe Gegenmacht für die Endnutzer, die diese auch nutzen, wie die oben erwähnten Marktanteilsverschiebungen (Tabelle 2) und die deutliche Bewegung zu höheren Downloadleistungen in Abbildung 2 zeigen.

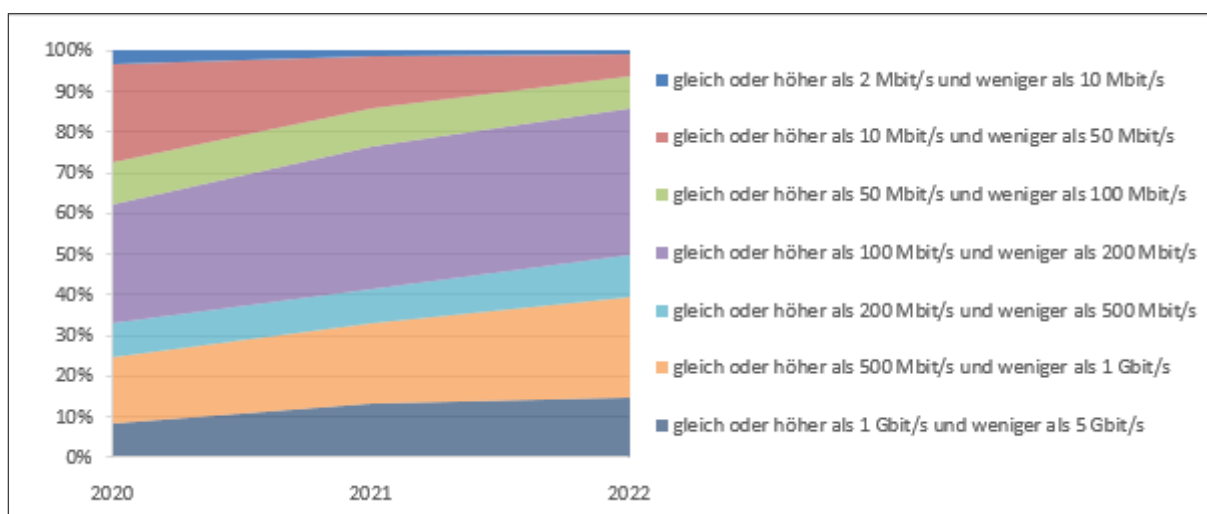


Abbildung 2: Nachfrage nach Anschlüssen nach Download Leistung [Quelle: AK]

Der Anteil von Anschlüssen mit einer Download-Leistung von mindestens 500 Mbit/s weist ein deutliches Wachstum auf. Erste Statistikdaten zum Jahr 2023 bestärken diesen Trend, da bereits Anschlüsse mit 5 bis zu 10 Gbit/s im Massenmarkt erscheinen. Aus Abbildung 3 geht hervor, wie das Marktangebot in den Jahren 2022 und 2024 mit markant leistungsstärkeren Angeboten mit gleichen oder tieferen Preispunkten ergänzt wurde, was das AK als Anzeichen eines intensiven Wettbewerbs interpretiert.

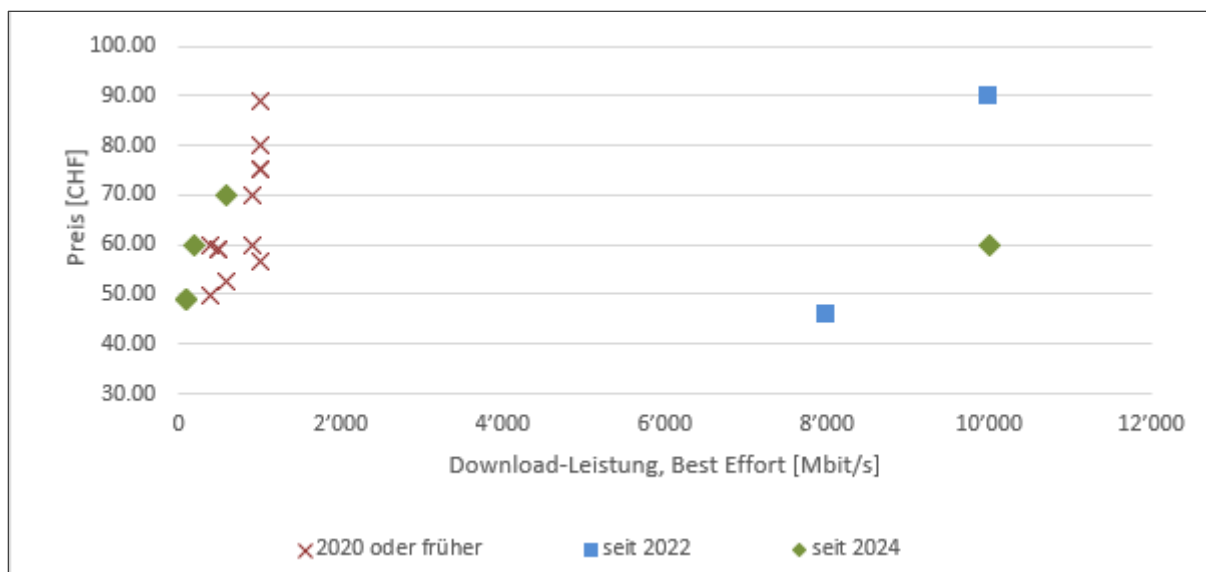


Abbildung 3: Preise von Internet-Breitbandanschlüssen im Januar 2024, monatlich anfallend bei Vertragsabschluss über 24 Monate, unter Berücksichtigung von Rabatten [Quelle: AK]

Die Untersuchung ergibt somit das Bild eines umkämpften Marktes, in dem Anbieter mit Leistungserhöhungen und tiefen Preispunkten um Anteile kämpfen.

Schreibt man diese Entwicklung in die Zukunft fort, so ist zu erwarten, dass der Marktanteil der Verfahrenspartei in den nächsten 3-5 Jahren unter 50% sinken wird. Auch wenn ein Marktanteil von 52% in absoluter Grösse noch hoch erscheinen mag, so ist der seit 2017 ununterbrochene Marktanteil-Rückgang von 2 bis 4 Prozentpunkten pro Jahr ein starkes Indiz, dass die Wettbewerbskraft der Verfahrenspartei im Markt der Internet-Breitbandanschlüsse nicht mehr höher als bei den Wettbewerbern einzuordnen ist. Da die Verfahrenspartei im Laufe des Jahres 2023 den Markt für Breitbandzugänge den Anbietern Supranet und Hoi Internet überliess (Tabelle 3, oben), ist für die Verfahrenspartei die Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Endkundenmarkt über die Vorleistungsebene nicht mehr gegeben.

Die Einschätzung des Wettbewerbszustands auf der Vorleistungsebene (Markt 3b) fällt grundsätzlich nicht anders aus, da die Anbieter die Vorleistung vorwiegend für sich selbst herstellen, unter Nutzung des Zugangs zur regulierten Netzinfrastruktur (Markt 3a). Die Marktanteile der Anbieter auf Ebene Breitbandzugang unter Berücksichtigung von Selbstversorgung weichen nur wenig von den Marktanteilstwerten auf Endkundenebene in Tabelle 2 ab: Die 3% der Internet-Breitbandanschlüsse, welche mit Breitbandzugang erstellt werden (Tabelle 3, letzte Zeile), sind für die Marktanteilestatistik auf Vorleistungsebene auf die Anbieter Supranet und Hoi Internet zu verteilen.

Aufgrund der Entwicklung der Marktanteile geht das AK somit davon aus, dass die Tendenz zu effektivem Wettbewerb sich weiterentwickelt, sowohl im Endkundenmarkt für Internet-Breitbandanschlüsse wie auch auf der direkt vorgelagerten Marktebene für Breitbandzugänge. Das zweite Kriterium, dass die Marktstruktur nicht zu wirksamem Wettbewerb tendiert, ist nicht erfüllt.

Drittes Kriterium: Wettbewerbsrechtliche Massnahmen reichen alleine nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken.

Das dritte Kriterium ist erfüllt, wenn dem betreffenden Marktversagen mit wettbewerbsrechtlichen Mitteln allein nicht angemessen entgegengewirkt werden kann.

Das dritte Kriterium dient gemäss Erwägungspunkt 21 der Märkteempfehlung 2016 der Bewertung der Angemessenheit der Abhilfemassnahmen, die nach dem Wettbewerbsrecht auferlegt werden können, um einem festgestellten anhaltenden Marktversagen zu begegnen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass Vorabverpflichtungen Verstösse gegen das Wettbewerbsrecht wirksam verhindern können. Wettbewerbsrechtliche Eingriffe reichen wahrscheinlich nicht aus, wenn z.B. im Rahmen einer Massnahme zur Behebung eines anhaltenden Marktversagens umfassende Anforderungen zu erfüllen sind oder wenn häufig und/oder schnell eingegriffen werden muss. Die Vorabregulierung sollte daher als angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht angesehen werden, wenn wettbewerbsrechtliche Mittel allein nicht ausreichen würden, um ein festgestelltes anhaltendes Marktversagen angemessen zu beheben.

Da es in Liechtenstein kein Wettbewerbsrecht und keine Wettbewerbsbehörde gibt, steht das dritte Kriterium nicht als Marktmerkmal zur Verfügung, das kumulativ mit den ersten zwei Kriterien die Vorabregulierung rechtfertigt. Es verbleiben alleine die ersten zwei Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen, um Märkte festzulegen, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.

Fazit

Aufgrund des oben erwähnten Fehlens von Markteintrittsschranken ist das erste Kriterium des Drei-Kriterien-Tests gemäss Art. 21 Abs. 1 Bst. a KomG nicht erfüllt. Die vom AK beobachtete Wettbewerbsentwicklung legt nahe, dass auch das zweite Kriterium nach Art. 21 Abs. 1 Bst. b KomG nicht erfüllt ist. Der Drei-Kriterien-Test, der die kumulative Erfüllung aller drei Kriterien voraussetzt, ist somit nicht erfüllt, was bedeutet, dass eine Vorabregulierung des Breitbandzugangsmarktes nicht mehr zulässig ist.

Das Gesamtbild des Wettbewerbszustandes ergibt auf Grundlage von Marktstatistikdaten einen bereits langjährig funktionierenden, effektiven, nachhaltigen Wettbewerb im abgegrenzten Markt der Internet-Breitbandanschlüsse an festem Standort. Dieser Wettbewerb beruht im Wesentlichen auf dem regulierten Zugang zu Netzinfrastruktur der LKW, nicht aber auf dem Zugang zu Breitbandvorleistungen.

Der regulierte Zugang zur Netzinfrastruktur der LKW ist und bleibt die Grundlage des effektiven Wettbewerbs im untersuchten Markt wie auch im weiteren Markt der elektronischen Kommunikation.

Dieser wurde im Oktober 2023 neu reguliert³¹. Die Regulierung der Netzinfrastruktur stellt den kostenorientierten, diskriminierungsfreien Zugang zu Glasfasern und Kabelkanälen zu transparenten Bedingungen sicher, sodass die Nachfrage auf der Stufe für zentral bereitgestellten Zugang zu Breitbandanschlüssen (als Bitstream oder Wiederverkauf) - in insgesamt geringer Anzahl von zwei Anbietern bereitgestellt - für den Wettbewerbszustand in der Einschätzung des AK kaum mehr relevant ist.

Auch ohne eine Regulierung des Breitbandzugangs auf der direkt vorgelagerten Vorleistungsebene, die auf der Feststellung alleiniger oder gemeinsamer beträchtlicher Marktmacht beruht, ist von nachhaltigem Wettbewerb auf dem Breitband-Endkundenmarkt auszugehen, sodass keine Regulierung des Breitbandzugangs mehr notwendig ist. Aktuell sieht das AK in der Vorausschau keine Gründe, die zu wesentlichen Änderungen in der Struktur des Marktes führen könnten, sowohl in der allgemeineren Betrachtung des Marktes der elektronischen Kommunikation, wie auch in der enger gefassten Sicht auf den Markt für Internet-Breitbandanschluss im Festnetz.

Die Analyse des AK ergibt, dass im Endkundenmarkt für Internet-Breitbandanschlüsse an festem Standort auch ohne Regulierung des Breitbandzugangs auf Vorleistungsebene wirksamer Wettbewerb herrscht. Massnahmen der Sonderregulierung zur Regulierung des Breitbandzugangs auf Vorleistungsebene sind somit nicht mehr erforderlich³². Nach Art. 23 Abs. 3 KomG i.V.m. Art. 32 Abs. 3 VKND sind diese aufzuheben.

Weiterhin relevant für die Wettbewerbsorientierung des gesamten Marktes der elektronischen Kommunikation bleibt jedoch der regulierte Zugang zur Netzinfrastruktur, der am weitesten vorgelagerten Marktebene des elektronischen Kommunikationsmarktes. Aufgrund der hohen versunkenen Kosten der passiven Infrastruktur (Kabelkanalisation, Schächte, Verteilerräume, Kabel, etc.) stellt diese eine hohe und permanente Barriere für den Markteintritt auf Grundlage eigener Infrastruktur dar. Seit 2007 ist die gesamte landesweite Netzinfrastruktur durch vertikale Separation bei den LKW und nicht mehr unter Kontrolle des Incumbent oder anderer Anbieter. Die LKW halten durch diesen Vorgang eine Marktmachstellung. Sie sind vom Land Liechtenstein mittels Eignerstrategie³³ beauftragt, die Infrastruktur allen Anbietern bedarfsgerecht anzubieten. Die Regulierung des Zugangs zur Infrastruktur (Marktanalyse M3a-2016³⁴) behebt diese Markteintrittsbarriere und die potentiellen Marktmachtprobleme sehr wirksam.

³¹ abrufbar unter <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation/elektronische-kommunikation/marktanalysen-und-sonderregulierung/aktueller-stand/zugang-zum-teilnehmeranschluss>

³² entsprechend Erwägungsgrund 15 der Märkteempfehlung 2016, " ... Wird bei dem betreffenden [Endkunden-] Markt in der Vorausschau ohne eine Vorabregulierung der entsprechenden relevanten [Vorleistungs-] Märkte dagegen ein wirksamer Wettbewerb festgestellt, sollte die nationale Regulierungsbehörde zu dem Ergebnis kommen, dass auf der Vorleistungsebene keine Regulierung mehr benötigt wird. In einem solchen Fall sollte der entsprechende relevante Vorleistungsmarkt auf eine Aufhebung der Vorabregulierung hin geprüft werden. Wenn Vorleistungsmärkte in der Lieferkette vertikal miteinander verbunden sind, sollte zunächst der Vorleistungsmarkt geprüft werden, der sich in Bezug auf den fraglichen Endkundenmarkt an der Spitze der vorgelagerten Märkte befindet."

³³ abrufbar unter <https://www.lkw.li/userdata/Alle-Download-Dokumente/Allgemeines-Unternehmen/Rechtsgrundlagen/lkw-eignerstrategie-2024.pdf>

³⁴ Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten physischen Zugang zu Teilnehmeranschlüssen, Markt 3a der Märkteempfehlung 2016, Marktanalyse und Verfügung von Massnahmen der Sonderregulierung in 2023, abrufbar unter <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-kommunikation/elektronische-kommunikation/marktanalysen-und-sonderregulierung/aktueller-stand/zugang-zum-teilnehmeranschluss>

Sie erlaubt Anbietern - auf der nachgelagerten Vorleistungsebene wie auch auf der Endkundenebene - einen Markteintritt mit geringen Infrastrukturinvestitionen zu kostenorientierten und diskriminierungsfreien Bedingungen.

D.10 Zum Inkrafttreten

Die Marktanalyse ergibt, dass die bestehenden Sonderregulierungsmassnahmen mit Verfügung aufzuheben sind. Da die Verfahrenspartei im Laufe des Jahres 2023 aus dem Vorleistungsmarkt für Breitbandzugänge ausschied und somit gegenwärtig keine Breitbandzugänge der Verfahrenspartei nachgefragt werden, ist für die Aufhebung der Massnahmen keine Übergangsfrist vorzusehen. Die Aufhebung der Massnahmen tritt unmittelbar in Kraft.

D.11 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 Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten erhoben werden.

Die Beschwerde muss enthalten:

- Die Bezeichnung der angefochtenen Entscheidung,
- die Erklärung, ob die Entscheidung gänzlich oder nur in einzelnen Teilen angefochten wird, und in letzterem Fall die genaue Bezeichnung des angefochtenen Teiles,
- die Beschwerdegründe,
- die Anträge,
- die Beweismittel, welche die Beschwerdegründe stützen und beweisen wollen,
- die Unterschrift des Beschwerdeführers.

Vaduz, 28. Mai 2024

AMT FÜR KOMMUNIKATION

Dr. Rainer Schnepfleitner
Amtsleiter

Dieses Dokument wurde elektronisch erstellt.