



A1 Telekom Austria AG
Regulatory & Public Affairs
T: +43 50 664 24560
F: +43 50 664 9 24560
E-Mail: regulierung@a1.at

Abteilungsspezifische Information

per E-Mail
Telekom-Control-Kommission
z. Hdn. Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

**Stellungnahme zum Entwurf einer Vollziehungshandlung im Verfahren M 1.5/20
„Markt für Zugang von hoher Qualität an festen Standorten (Vorleistungsmarkt)“**

Wien, 2. Juni 2023

Sehr geehrte Frau Mag.^a Nigl,
sehr geehrte Herren!

A1 Telekom Austria AG (i.F. kurz „A1“) nimmt zum Entwurf einer Vollziehungshandlung (i.F. kurz Bescheidentwurf) im Verfahren M 1.5/20 vom 02. Mai 2023 wie folgt Stellung:

Am 22. Februar 2022 wurde das wirtschaftliche Gutachten der Amtssachverständigen (i.F. kurz „Gutachten“ oder „Marktanalysegutachten“) im gegenständlichen Verfahren veröffentlicht und zur Konsultation gestellt. A1 hatte damals mit einem Schreiben vom 20.04.2022 und einer ergänzenden Stellungnahme vom 21.10.2022 umfangreich dazu Stellung genommen.

Die nun in den vorliegenden Bescheidentwurf eingearbeiteten Empfehlungen aus der gutachterlichen Stellungnahme ON 27 vom 22.11.2022, insbesondere zur Entgeltregulierung, berücksichtigen zumindest teilweise die von A1 eingebrachten Aspekte.

Angesichts der weiter andauernden, hohen Inflation und Kostenbelastung bei Energie und Zulieferkomponenten, ist der Entfall des ursprünglich geplanten, letzten (dritten) Absenkungsschritts in Höhe von -10% bei der Preisregulierung der Ethernetdienste allerdings zu wenig weitreichend.

Aus diesen Gründen hält A1 seine Forderungen aus den vorangegangenen Stellungnahmen weiterhin vollinhaltlich aufrecht.

Wirtschaftliches Umfeld und vorausschauende Marktanalyse

Bei den seit April 2022 bestehenden, schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere in den Bereichen Energie (extreme Preissteigerungen), Energieknappheit (Resilienz), Unterbrechung von Lieferketten und zunehmenden Lieferengpässen bei wichtigen technischen Komponenten, ist derzeit kein Ende abzusehen.

Der ebenfalls weiter andauernde Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ist nicht nur eine der Hauptursachen der oben genannten Probleme, sondern dessen nicht absehbares Ende verstärkt die ohnehin schon hohe Volatilität und wirtschaftliche Unsicherheit im Markt noch deutlich.

Eine valide und stabile Vorschau auf Kosten, Absatzmengen und Marktumfeldbedingungen für die kommenden 5 Jahre erscheint aus diesen Gesichtspunkten heraus nicht möglich. Da im Marktanalyseverfahren eine vorausschauende Marktbetrachtung unbedingt erforderlich ist, aber im gegenständlichen Vorleistungsmarkt derzeit nicht gesichert erscheint, stellt aus Sicht von A1 eine klassische ex-ante Regulierung mit strengen Preisregulierungsaufgaben aufgrund linearer Betrachtung aus der Vergangenheit eine unverhältnismäßige Maßnahme dar, die viel zu intensiv in die Privatautonomie eines börsennotierten Unternehmens eingreift.

Zur Höhe des WACC und der Kostenüberdeckung

In der Beweiswürdigung im Bescheidentwurf, Seite 56, wird wie folgt argumentiert:

„Hinsichtlich der Anwendung des WACC auf die Entgelte für unbeschaltete Glasfaser wird sinngemäß auf die vorstehenden Ausführungen in Pkt 3.3.2 verwiesen. Für 2021 wird den Berechnungen ein aktualisierter WACC iHv 3,88% zugrunde gelegt. Eine darüberhinausgehende zukunftsgerichtete Festlegung eines Kapitalkostenzinssatzes ist aufgrund der Unsicherheit der künftigen Entwicklung nicht geboten; zudem kann die Festlegung eines veränderten WACC nur unter Beachtung der diesbezüglichen Vorgaben der Europäischen Kommission und der von BEREC ermittelten Parameter erfolgen; ein entsprechender aktueller Bericht von BEREC liegt derzeit noch nicht vor.“

Wie bereits in den Stellungnahmen von A1 vom 20.04.2022 (S.9) und vom 21.10.2022 gezeigt werden konnte, ist die Berechnung der Kostenüberdeckung der Ethernetdienste von A1 signifikant abhängig vom verwendeten Kapitalkostensatz (WACC). Bei der Verwendung eines WACC von 7,91 % (anstatt der nun verwendeten 3,88%) ergibt sich bereits für das Jahr 2021 nur mehr eine minimale Kostenüberdeckung von 4,5% bei diesen Diensten.

Wie im gegenständlichen Bescheidentwurf vorgebracht, mag es im Verfahren tatsächlich seitens der (noch nicht aktualisierten) Vorgaben von BEREC und der Europäischen Kommission wenig Spielraum für eine differenzierte Anwendung des WACC im Rahmen der Überprüfung der Kostendeckung geben.

Wir können aber dem Argument nicht folgen, dass eine zukunftsgerichtete Festlegung eines veränderten WACC aufgrund der Unsicherheiten nicht geboten wäre. Ganz im Gegenteil ist eine zukunftsgerichtete Analyse im Marktanalyseverfahren sogar Grundvoraussetzung dafür. Aufgrund der Entwicklungen der letzten einhalb Jahre kann zumindest eine grobe Abschätzung der Trendentwicklung folgend vorgenommen werden.

In der Stellungnahme von A1 von Oktober 2022 hat A1 bereits erwähnt, dass aufgrund der Trendentwicklung und der Abschätzungen des WiFo ein Leitzins von über 3% als „nicht unrealistisch“ erscheint.

Nun liegt der aktuelle EZB-Leitzins (Hauptfinanzierungssatz) vom 04.05.2023 bei 3,75% und der aktuelle 6-Monats-EURIBOR vom 30.05.2023 bei 3,77% (der 12-Monats-EURIBOR liegt sogar bei 3,965%; siehe dazu: <https://www.euribor-rates.eu/de/aktuelle-euribor-werte/>). Tendenz aufgrund der noch nicht eingedämmten Inflation in Europa weiter steigend.

Grafik

Euribor 6 Monate

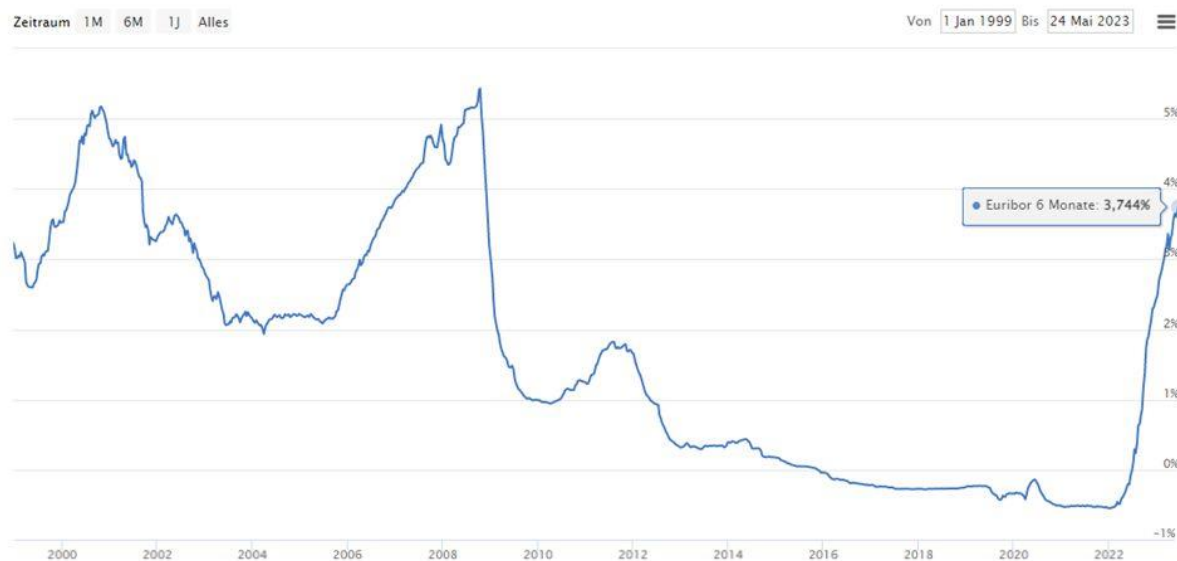


Abb. 1. Entwicklung des 6-Monats-Euribor

Quelle: <https://www.euribor-rates.eu/de/aktuelle-euribor-werte/3/euribor-zinssatz-6-monate/>

Wie bekannt, setzt sich der WACC einerseits aus der aktuellen und erwartbaren Zinsentwicklung und andererseits aus dem für Unternehmen notwendigen Risikoaufschlag zusammen. Der Risikoaufschlag richtet sich nach den Unsicherheiten im für die jeweilige Branche relevanten Markt. Auf Basis der geschilderten, wirtschaftlichen Entwicklungen, der Zinsentwicklung in Europa, sowie den weiterhin bestehenden Unsicherheiten und Risiken im Markt, ist ein WACC von zumindest 7,91% wohl als Mindestmaß anzusetzen.

Bei einem aktuell und in naher Zukunft realistischen Kapitalkostensatz von 7,91% beträgt diese Kostendeckung nur mehr 4,5%. Dabei sind hierbei noch nicht einmal die bereits erwähnten Effekte von Einmalerlösen aus großen Projektgeschäften berücksichtigt, deren notwendige Herausrechnung die Kostendeckung zusätzlich schmälern.

Würde man nun forward looking mit diesem WACC eine entsprechende Kostenüberdeckung der Ethernetdienste von A1 prognostizieren wollen, würde sich diese bei den aktuell gestiegenen Kosten auch ohne ex-ante Preismaßnahmen bereits bei oder unter 0% befinden.



Die aufrecht erhaltene Preisregulierung wird aber insbesondere damit begründet, dass im Jahr 2021 eine ausreichende Kostenüberdeckung der A1 Ethernetdienste vorhanden war und die geplanten Preisabsenkungen damit mehr als abgedeckt werden könnten. **Diese Argumentation ist nicht mehr haltbar, betrachtet man bei gestiegenen Inputpreisen (Energie, technische Komponenten, Personal) auch noch einen höher anzusetzenden WACC bei gleichzeitig stagnierenden Umsatzerlösen.**

Es ist jedenfalls nicht ausreichend, eine Kostenüberdeckung für die Jahre 2020 und 2021 mit Preisabsenkungsmaßnahmen für die Jahre 2023/2024 und 2025/2026 gegenzurechnen. Die wirtschaftlichen Bedingungen haben sich zwischenzeitlich derart negativ verändert, dass nicht mehr mit den Kostendeckungsfaktoren der Vergangenheit auch für die Zukunft gerechnet werden kann.

Entgeltregulierung

Die Gutachter nehmen in der Beweiswürdigung das Vorbringen von A1 hinsichtlich der (Un)Verhältnismäßigkeit der Entgeltregulierung auf, begründen jedoch die Aufrechterhaltung mit der festgestellten Kostendeckung der Ethernetdienste (vgl. Bescheidentwurf, S. 57):

„... Hierzu ist anzumerken, dass es trotz zweier Preisabsenkungsschritte Ende 2018 und 2020 zur festgestellten Kostenüberdeckung von 21,2% im Jahr 2021 bei Ethernetdiensten auf Vorleistungsebene kam (vgl. oben Pkt 3.3.1). Der vorgeschlagene erste Preisabsenkungsschritt liegt mit 15% deutlich unterhalb der Kostenüberdeckung der Jahre 2020 und 2021. Damit wird den Unsicherheiten in Bezug auf die zukünftigen Entwicklungen der Kosten und Erlöse aus ökonomischer Sicht bereits Rechnung getragen (ON 27, S 11).

Der zweite Preisabsenkungsschritt wurde zudem mit 10% konservativ angesetzt und liegt unter jenen Werten, die im Rahmen des letzten Verfahrens angewendet wurden. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die nachgefragten Mengen weiter steigen werden, wodurch sich A1 geringeren Durchschnittskosten gegenüber sieht (da der Großteil der Netzkosten fixe Kosten darstellt). Darüber hinaus geht der Trend bei der Nachfrage in Richtung höherer Bandbreiten, wodurch es insgesamt zu Erlössteigerungen kommt. Weiters werden steigende Baukosten für neu verlegte Leitungsabschnitte in der Regel vom Nachfrager bezahlt.

Ein wesentliches Ziel der Regulierung ist, den Vorleistungsnachfragern im Zeitverlauf (über mehrere Jahre) das Angebot höherer Bandbreiten bei ungefähr gleichen (Vorleistungs-)Kosten zu ermöglichen (ON 2, S 58 - 61). Dies ist nur mit Entgeltabsenkungen möglich. Eine Indexierung der Entgelte z.B. mit dem VPI würde hingegen genau das Gegenteil bewirken. ... „

A1 möchte zu diesen Ausführungen wie folgt Stellung nehmen:

A1 bedauert, dass ihrem Vorschlag einer dynamisierten Marktbetrachtung bei Entgelten und beim WACC vom Dezember 2022 nicht weiter gefolgt wurde, sondern ohne substantiierte Begründung abgelehnt wurde.

Die immer wieder vorgebrachten Annahmen einer stetigen Erlössteigerung bei gleichzeitig steigenden Absatzmengen kann nicht evidenzbasiert aus der Entwicklung der letzten eineinhalb Jahre abgeleitet werden. A1 verweist hierbei auf ihre Datenlieferungen zu den Ethernetdiensten im

Vorleistungsmarkt im Rahmen der Kommunikationserhebungsverordnung (KEV). Dort ist im Zeitverlauf über die vergangenen sechs Quartale deutlich erkennbar, dass die Absatzmengen kaum anwachsen und die Erlöse einen stagnierenden Verlauf aufweisen. A1 hat schon in früheren Stellungnahmen betont, dass auch für dieses und kommendes Jahr keine Erlössteigerungen geplant sind, sondern eher ein Halten der derzeitigen Umsätze schon eine Herausforderung darstellt. Vor diesem Hintergrund sind die Schlussfolgerungen der Gutachter nicht nachvollziehbar, dass die Preisabsenkungen in Zukunft von Mehrerlösen und Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden können. Weder können Mehrerlöse lukriert noch Effizienzsteigerungen bei der vorhersehbaren Kostensituation erzielt werden, um die in der Preisregulierung vorgesehenen Absenkungen abfedern zu können.

Das postulierte, wesentliche Ziel der Regulierung der vergangenen 5 Jahre war, den Vorleistungsnachfragern im Zeitverlauf das Angebot höherer Bandbreiten bei ungefähr gleichen (Vorleistungs-)Kosten zu ermöglichen. Warum dies bei so eklatant veränderten Marktbedingungen noch immer das erklärte Ziel für die kommende Regulierungsperiode von 5 Jahren sein soll, ist kritisch zu hinterfragen.

Bei den derzeitigen wirtschaftlichen Bedingungen – mit Preissteigerungen in allen Bereichen – ist es für ein marktwirtschaftlich geführtes Unternehmen bereits ein extremer Nachteil, keine Indexanpassung der regulierten Vorleistungs-Entgelte vornehmen zu können. Darüber hinaus noch zu zusätzlichen Absenkungsschritten gezwungen zu sein, macht die betrachteten Dienstleistungen zunehmend unrentabel. Wie dramatisch die Entwicklung der Inflation seit der Datenerhebung für die Marktanalyse verlaufen ist, zeigen die beiden folgenden Abbildungen:

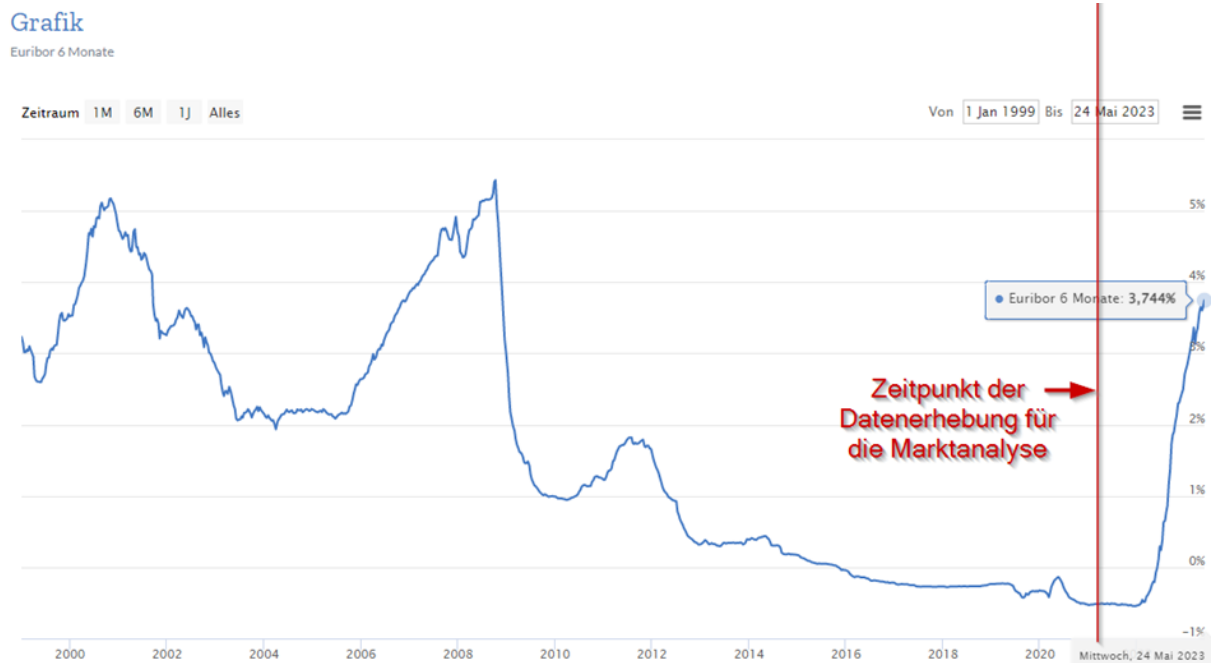


Abb. 2 – Entwicklung 6-Monats-Euribor und Zeitpunkt der Datenerhebung für die Marktanalyse

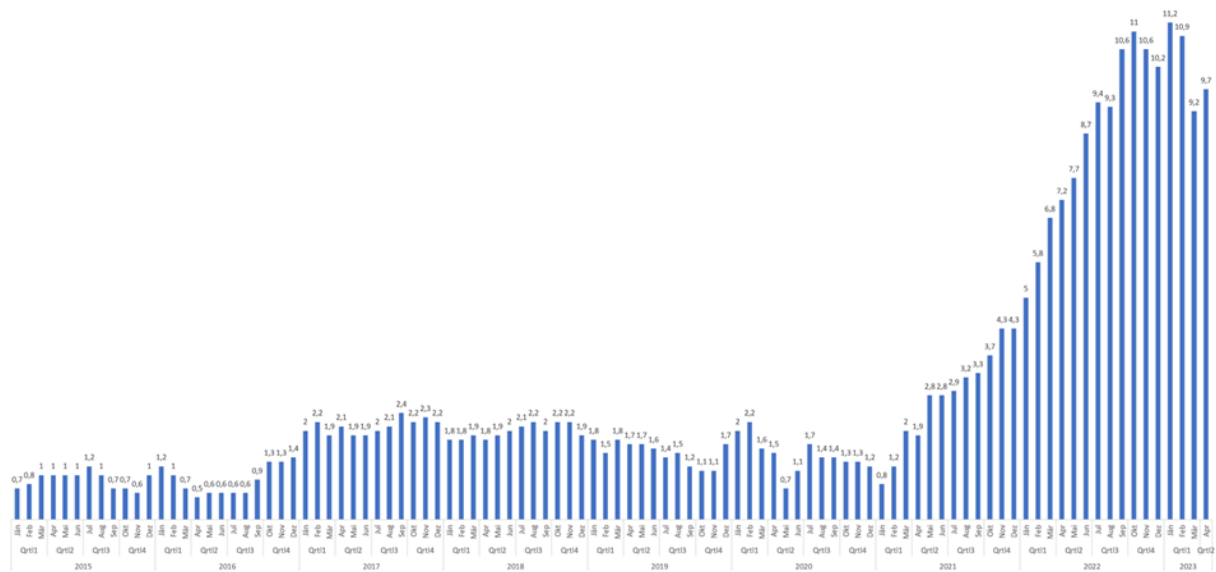


Abb. 3 – Entwicklung VPI – Quelle: Statistik Austria

Aus Sicht von A1 müsste unter den gegebenen wirtschaftlichen Voraussetzungen mit dem Transparenzgebot (Standardangebote, KPI-Veröffentlichung) und einer Gleichbehandlungsverpflichtung das Auslangen gefunden werden. Jedenfalls weiterhin abzulehnen ist aus aktueller Sicht jegliche Form der Preisregulierung, welche weitere Absenkungsschritte vorsieht. **Diese Absenkungsschritte stellen keinesfalls das gelindest mögliche Mittel dar.**

A1 möchte erneut darauf hinweisen, dass es durch die aktuellen Entwicklungen geboten ist, im Rahmen des gegenständlichen Verfahrens die Verhältnismäßigkeit einer spezifischen Verpflichtung zu wahren. Überschießende, weil nicht mehr verhältnismäßige Maßnahmen stellen einen unzulässigen Eingriff in das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentumsrecht von A1 dar.

A1 ersucht, die vorgebrachten Argumente im laufenden Verfahren zu berücksichtigen und steht jederzeit für Rückfragen zu den einzelnen Punkten zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Michael Seitlinger, LL.M.
 Leitung Regulatory & Public Affairs

Mag. Marielouise Gregory
 Leitung Legal