

Berlin, 11. Juli 2025

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdeu.de

Stellungnahme

zum Call for Evidence der EU-Kommission zum Digital Networks Act

Transparenzregister-Nr.: 20457441380-38

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Einleitung

Die Europäische Kommission plant mit dem Digital Networks Act (DNA) den EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation grundsätzlich zu überarbeiten. Der Zugang zu sicherem, nachhaltigem und gigabitfähigem Internet ist eine Grundvoraussetzung, um die Digitalisierung voranzutreiben und Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Hierfür sollen bestehende Regelungen und Berichtspflichten vereinfacht, Frequenzvergabeverfahren und Zugangsbedingungen simplifiziert und harmonisiert sowie Wettbewerbsbedingungen verbessert werden.

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) hat sich bereits im Rahmen der Konsultation zum Weißbuch der EU-Kommission „Wie können wir den Bedarf an digitaler Infrastruktur in Europa decken?“ beteiligt. Die Mitgliedsunternehmen des BDEW haben in den vergangenen Jahren den Glasfaserausbau stark vorangetrieben – oftmals dort, wo es für die großen Telekommunikationsunternehmen lange Zeit nicht ausreichend attraktiv war. Als Teil der alternativen Netzbetreiber haben sie bis Ende 2024 61 Prozent des Glasfaserausbaus in Deutschland realisiert.

Wir begrüßen die Ambition der EU-Kommission, mit dem DNA die digitale Infrastruktur Europas zukunftssicher zu gestalten. Die Stärkung von Investitionen, Effizienz und Resilienz ist ein wichtiges Ziel. Entscheidend ist jedoch, dass neue Maßnahmen investitionsfreundlich, praxisnah und an nationale Besonderheiten angepasst, gestaltet werden. Wettbewerb, Marktvietfalt und Kenntnisse über regionale Gegebenheiten sind Grundvoraussetzungen des erfolgreichen Glasfaserausbaus, die durch eventuell überambitionierte Vereinheitlichung und Marktkonsolidierungsbestrebungen nicht gefährdet werden dürfen. Der DNA sollte daher auf klare Regeln setzen, die durch nationale Regierungen und Regulierungsbehörden flexibel an die Stärken der bestehenden Marktstrukturen angepasst werden können.

Vereinfachung und Harmonisierung des Rechtsrahmens

Die Kommission plant, bestehende Berichtspflichten, um bis zu 50 % zu reduzieren, unnötige regulatorische Auflagen abzubauen und verschiedene Rechtsinstrumente – wie etwa die EECC, die BEREK-Verordnung und die Open-Internet-Verordnung – in einem einheitlichen Rechtsrahmen zusammenzuführen. Zudem soll ein einheitlicherer Genehmigungsrahmen geschaffen werden, der insbesondere grenzüberschreitende Aktivitäten erleichtert.

Der BDEW begrüßt das Ziel, die derzeit bestehenden umfangreichen Berichtspflichten kritisch zu überprüfen und zu kürzen. Ziel sollte es sein, den erheblichen bürokratischen Aufwand, der derzeit für Mitgliedsunternehmen besteht, abzubauen. Vereinfachte Genehmigungsprozesse – insbesondere, wenn diese zu echten Beschleunigungen führen – sind ebenfalls zu begrüßen. Allerdings sollten hierbei nationale Marktstrukturen und Besonderheiten berücksichtigt

werden. In Deutschland bestehen regional verschiedene Versorgungsgrade, Ausbauprozesse und Marktstrukturen. Eine pauschale Veränderung der Antrags- und Genehmigungsprozesse könnte zu Unsicherheiten und somit weiteren Verzögerungen beim Netzausbau führen. Daher sollte der DNA in Form einer Richtlinie ausgestaltet werden, die den Mitgliedstaaten Spielraum zur nationalen Umsetzung lässt, statt starr durch eine Verordnung auf einheitliche Lösungen zu drängen.

Sollte sich die EU-Kommission durch grenzüberschreitende Ausbauaktivitäten Skaleneffekte beim Glasfaserausbau versprechen, bezweifeln wir diese Annahme. Tiefbaukosten sind nicht mengenabhängig und daher nicht skalierbar. Entscheidend sind vielmehr Kenntnisse lokaler Besonderheiten, regionale Verbindungen, eine effiziente Beschaffung und Bewirtschaftung von Tiefbauressourcen und eine schnelle Nutzung der Netze über Open Access.

Frequenzpolitik und Spektrumsverwaltung

Ein zentrales Anliegen der Kommission ist es, die Vergabe und Nutzung von Frequenzen effizienter zu gestalten. Hierzu zählen etwa die Stärkung von Peer-Review-Verfahren, die Einführung einheitlicher Verfahren und Bedingungen zur Frequenzvergabe, längere Lizenzlaufzeiten und flexible Genehmigungsmodelle, beispielsweise für Spektrumsteilung. Außerdem sollen Impulse für die Einführung von 6G und eine fairere Regelung des Zugangs zum EU-Markt für Satellitennetzwerke gesetzt werden.

Der BDEW befürwortet Maßnahmen, die eine effiziente und technologieoffene Nutzung von Frequenzen ermöglichen. Dabei ist es jedoch wichtig, dass neben der internationalen Wettbewerbsfähigkeit besonders der Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes gestärkt wird.

Der DNA sollte dabei insbesondere der zunehmenden Konvergenz von Fest- und Mobilfunknetzen (FMC) Rechnung tragen. Privat- und Geschäftskunden verlangen zunehmend integrierte und zuverlässige Dienste aus einer Hand. Die Gesetzgebung muss mit dieser Marktentwicklung Schritt halten. Während Festnetzbetreiber verpflichtet sind, den Zugang zu ihren Netzen zu fairen Bedingungen zu gewähren, gilt eine solche Verpflichtung bislang nicht für Mobilfunknetze. Die Regelungslücke ermöglicht es Mobilfunknetzbetreibern, den Wettbewerb einzuschränken und den FMC-Markt zu dominieren – mit negativen Folgen für Preise und Innovationsdynamik. Um dieses Ungleichgewicht aufzulösen, sollte die EU einen fairen und regulierten Zugang zu Mobilfunknetzen auf der Vorleistungsebene einführen – analog zur Regelung im Festnetzbereich im Rahmen der Gigabit-Infrastrukturverordnung. Dies würde es mehr Betreibern ermöglichen, grenzüberschreitende Dienste anzubieten und den europäischen Binnenmarkt zu stärken. Gleiche regulatorische Bedingungen sind eine wesentliche Voraussetzung für fairen Wettbewerb und die Bereitstellung hochwertiger digitaler Produkte für Verbraucherinnen und Verbraucher in ganz Europa.

Die Öffnung des 6-GHz-Bandes für WLAN-Nutzung – wie sie etwa in den USA erfolgt ist – wäre ein wichtiger Schritt, um den Mehrwert vorhandener Glasfaserinfrastruktur für die Bürgerinnen und Bürger zu steigern. Gleichzeitig sollte eine Hortung von Spektren dringend vermieden werden. Um dies zu vermeiden, sollte konsequent das „use it or lose it“-Prinzip angewandt werden, das sich bereits im deutschen Recht als wirksam erwiesen hat. Die EU-Kommission sollte gleichzeitig keine einseitige Aufwertung weniger Akteure durch exklusive oder strategisch gestaltete Frequenznutzungsrechte ermöglichen.

Wettbewerbsgleichheit und Marktstruktur

Mit dem DNA will die Kommission gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer schaffen. Dazu gehören Vorschläge zur Förderung der Kooperation im Konnektivitätsökosystem und eine Klärung der Open-Internet-Regeln im Hinblick auf neue, innovative Dienste.

Vor dem Hintergrund der immer wiederkehrenden Diskussion zur einseitigen Förderung von European Champions spricht sich der BDEW ausdrücklich gegen Maßnahmen aus, die zu einer strukturellen Marktkonzentration führen könnten. Die Telekommunikationslandschaft in Deutschland ist vielfältig, mit vielen kleineren und mittleren Unternehmen. Diese Marktvielfalt ist kein Hindernis, sondern ein entscheidender Treiber für den Gigabitausbau, denn diese Unternehmen fördern Innovationen, verbraucherfreundliche Preise und einen schnellen Infrastrukturausbau. Der Versuch, über eine flexiblere Fusionspolitik Skaleneffekte zu erzeugen, birgt aus Sicht des BDEW erhebliche Risiken für Wettbewerb und Investitionsanreize. Die Kommission sollte daher darauf achten, keine strukturellen Wettbewerbsverzerrungen zu fördern und stets die Verhältnismäßigkeit neuer Maßnahmen zu prüfen.

Zugangsregulierung und Kupferabschaltung

Die EU-Kommission überlegt, das derzeitige System der ex-ante-Regulierung bei den Zugangsbedingungen auf nationaler Ebene in Richtung einer ex-post-Regulierung abzuändern. Daher soll nur als Schutzmaßnahme in den Markt eingegriffen werden. Eine Schwächung der ex-ante-Regulierung lehnt der BDEW ab, da diesem Signal eine falsche Vorstellung der derzeitigen Marktverhältnisse – besonders in Deutschland – zugrunde liegt. Eine Regulierung des marktmächtigen Unternehmens ist für Deutschland weiterhin zwingend erforderlich, da andernfalls kein fairer Wettbewerb sichergestellt werden kann.

Darüber hinaus diskutiert die EU-Kommission die Möglichkeit eines harmonisierten Vorleistungszugangsprodukts mit europaweit definierten technischen Eigenschaften einzuführen. Dieses soll als Standardmaßnahme gegenüber marktmächtigen Betreibern eingesetzt werden können.

Der BDEW gibt zu bedenken, dass eine mögliche Harmonisierung von Vorleistungsprodukten ausschließlich die aktive Ebene umfassen und allenfalls ergänzend zu nationalen Abhilfemaßnahmen gelten sollte. Virtuelle Vorleistungsprodukte können die Investitionssicherheit erhöhen und fördern die Nachhaltigkeit von elektronischen Kommunikationsnetzen, da passive Infrastrukturen nicht überflüssigerweise mehrfach bereitgestellt werden. Erwägungen zum Zugangsanspruch auf der passiven Ebene lehnen wir hingegen ab, da dieser die Geschäftsmodelle der Erstausbauer gefährden würde. Zudem sind technische Rahmenbedingungen oft standortspezifisch: Ein einheitlicher technischer EU-Standard wäre weder sachgerecht noch umsetzbar.

Zudem sollen mit dem DNA proaktive Maßnahmen zur Förderung der Kupferabschaltung ergriffen werden. Der BDEW unterstützt das Ziel einer schnellen Kupfer-Glas-Migration. Ein starrer EU-weiter Termin für die Abschaltung von Kupfer, ist in der Praxis allerdings nicht realisierbar, da der Glasfaserausbau in vielen Mitgliedsstaaten nicht (bis z.B. 2030) das nötige Ausbauniveau erreicht haben wird. Es sollte ein flexibler Rahmen mit klaren Kriterien festgelegt werden, der national angepasst und durch die NRAs umgesetzt wird. Die Kupfer-Glas-Migration darf dabei nicht zu einem strategischen Instrument marktbeherrschender Anbieter werden. Der BDEW fordert die Einführung eines Rechtsrahmens durch die EU, der die Abschaltung des Kupfernetzes vorschreibt, wenn in der gleichen Region eine Glasfaserinfrastruktur vorhanden ist. Gleichzeitig sollte die EU den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit geben, den Rechtsrahmen an die lokalen Gegebenheiten anzupassen, um strategische Abschaltungen und Marktverzerrungen zu vermeiden.

Governance und Rolle europäischer Institutionen

Die Kommission schlägt vor, die Kompetenzen von BEREC, der RSPG und weiteren EU-Institutionen zu erweitern, um die Umsetzung von Maßnahmen stärker koordinieren und steuern zu können.

Der BDEW erkennt den Bedarf an besserer Abstimmung auf EU-Ebene. Klar definierte Zuständigkeiten sind dabei von hoher Bedeutung. Die Erfahrungen aus der bisherigen Umsetzung zeigen, dass zusätzliche institutionelle Aufgaben nur dann sinnvoll sind, wenn sie nicht neuen bürokratischen Mehraufwand schaffen – für Unternehmen und Institutionen. Die Kommission sollte sich auf Maßnahmen konzentrieren, die gezielt Mehrwert schaffen. Gleiches gilt für Maßnahmen in den Bereichen der Nachhaltigkeit und Netzsicherheit.

Ansprechpartner

Richard Kaufmann

Fachgebietsleiter Digitale Infrastruktur und
Telekommunikation

Telefon: +49 30 300199-1676

E-Mail: richard.kaufmann@bdew.de

Sandra Olbrechts

Fachgebietsleiterin EU-Wasserrecht,
Digitalisierung und Breitband

Telefon: +32 2 774-5119

E-Mail: sandra.olbrechts@bdew.de