

Brüssel, 9. Januar 2024

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

[www.bdeu.de](http://www.bdeu.de)

**BREKO Bundesverband  
Breitbandkommunikation e.V.**

Invalidenstraße 91  
10115 Berlin

[www.brekoverband.de](http://www.brekoverband.de)

## Positionspapier

# Empfehlungen zu den Trilog- Verhandlungen zum Gigabit Infrastructure Act

Erstellt durch den Bundesverband der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) und den Bundesverband  
Breitbandkommunikation e.V. (BREKO)

Transparenzregister-ID (BDEW): 20457441380-38

Transparenzregister-ID (BREKO): 028570718529-43

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

Das BREKO ist im Lobbyregister (R002215) für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung und im Europäischen Transparenzregister (028570718529-43) für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen

## Einleitende Bemerkungen

Die Europäische Kommission hat am 23. Februar 2023 mit dem Gigabit Infrastructure Act (GIA) einen Verordnungs-Entwurf vorgelegt, der die Breitbandkostensenkungsrichtlinie (2014/61/EU) überarbeiten und ersetzen soll. BDEW und BREKO vertreten als Wirtschaftsverbände über 2000 Mitglieder, die die Basisinfrastruktur für die Bürgerinnen und Bürger und insbesondere den schnellen Internetzugang über Glasfasernetze bereitstellen. Derzeit werden rund zwei Drittel aller neuen Glasfasernetze und zwei Drittel aller Investitionen in Glasfaserinfrastrukturen in Deutschland<sup>1</sup> von den Mitgliedern von BDEW und BREKO realisiert.

BDEW und BREKO begrüßen die ausdrückliche Ausnahme der Trinkwasserinfrastruktur von der Definition der "physischen Infrastruktur" in Art. 2 des GIA. Sie steht im Einklang mit den Anforderungen an Trinkwasser, die in den jeweiligen Gesetzgebungswerken festgelegt sind. Darüber hinaus unterstützen BDEW und BREKO die ausdrückliche Ausnahme kritischer Infrastrukturen in Art. 4, 5 und 6 in den Textfassungen von Parlament und Rat. Wir unterstützen auch die Absicht, vollständig digitalisierte zentrale Informationsstellen einzurichten (Art. 10), solange solche Verpflichtungen mit der Notwendigkeit des Schutzes kritischer Infrastrukturen in Einklang stehen.

Sehr kritisch bewerten BDEW und BREKO allerdings die Bestrebungen von Kommission und Parlament eine Verpflichtung zur Mitnutzung physischer Infrastruktur vorzusehen (Art. 3 3). Ohne sachgerechte Möglichkeiten zur Ablehnung von Mitnutzungsansprüchen stellt diese Regelung ein erhebliches Risiko für den Glasfaserausbau in Deutschland und vielen weiteren EU-Mitgliedstaaten dar. Wir unterstützen daher nachdrücklich die vom Rat vorgeschlagenen Änderungen, die es Netzbetreibern erlauben würden, den Zugang zu physischen Netzelementen zu verweigern, wenn sie tragfähige Alternativen des Netzzugangs auf Vorleistungsebene anbieten.

Zu den Trilog-Verhandlungen haben BDEW und BREKO Empfehlungen formuliert, die darauf abzielen, den Ausbau von Glasfasernetzen in den Mitgliedstaaten schnellstmöglich voranzubringen, um die EU-Konnektivitätsziele zu erreichen.

---

<sup>1</sup> Böcker, J. (2023): [BREKO Marktanalyse 2023](#).

## **BDEW- und BREKO-Empfehlungen im Detail:**

### **1 Recht auf Zugangsverweigerung zu physischer Infrastruktur (Art. 3.3)**

Die Regulierung des Zugangs zu bestehenden physischen Infrastrukturen ist ein wesentlicher Aspekt des GIA. Allgemeines Ziel des GIA ist es, den Glasfaserausbau in den Mitgliedstaaten zu beschleunigen. Ein Recht auf Mitnutzung physischer Infrastruktur anderer Netzbetreiber kann den Ausbau von VHC-Netzen in Mitgliedstaaten beschleunigen, in denen bereits eine weitgehend flächendeckende Glasfaserinfrastruktur verfügbar ist. Dies gilt jedoch nicht für Mitgliedstaaten wie Deutschland, in denen der Großteil des Glasfaserausbaus noch zu realisieren ist und dazu erhebliche Investitionen getätigt werden müssen.

Für den Ausbau von Glasfasernetzen sind umfangreiche und kostenintensive Bauarbeiten erforderlich. Eine Entwertung dieser Investitionen droht, wenn die Mitnutzung bestehender physischer Infrastrukturen für einen Überbau von Glasfasernetzen genutzt wird bzw. bereits dann, wenn eine bloße Ankündigung des Überbaus erfolgt. Besonders negativ betroffen von den geplanten Vorschriften über den Zugang zu physischer Infrastruktur sind die alternativen Netzbetreiber, so dass eine erhebliche Gefahr besteht, dass ihr Geschäftsmodell massiv beeinträchtigt wird<sup>2</sup>. Wie das wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) kürzlich in einer Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Überbaus von Glasfasernetzen im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr herausgearbeitet hat, ist dies nicht nur in ländlichen Regionen der Fall, sondern auch in städtischen Gebieten, wenn das zweite Unternehmen, das einen Glasfaserausbau ankündigt, über beträchtliche Marktmacht verfügt<sup>3</sup>. Anstatt die Verfügbarkeit von Glasfaserinfrastruktur in Gebieten zu unterstützen, in denen noch keine entsprechende Infrastruktur vorhanden ist, behindern solche Praktiken das Erreichen der Konnektivitätsziele, da der Glasfaserausbau verlangsamt wird.

Das EU-Parlament hat Ausnahmen für Wholesale-Only Modelle von Gebietskörperschaften in ländlichen Gebieten eingebracht. Der Text des Trilogmandates des EU-Parlaments ist zwar ein Schritt, um den Ausbau von Glasfaser in ländlichen Gebieten zu beschleunigen und "weiße Flecken" zu schließen. Diese Ausnahmen reichen jedoch keinesfalls aus. Die Bedingungen für die Zugangsverweigerung zu bestimmten physischen Infrastrukturen müssen erweitert werden.

---

<sup>2</sup> Unsere Bedenken hinsichtlich der möglichen Auswirkungen dieser Regulierung äußerten wir bereits im [BDEW-Positionspapier](#) und im [Schreiben des BREKO an die Europäische Kommission](#).

<sup>3</sup> Schwarz-Schilling, C. et al. (2023): [Doppelausbau von Glasfasernetzen – Ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung](#).

Um das EU-Konnektivitätsziel nicht aus den Augen zu verlieren, müssen sich Kommission, EU-Parlament und Mitgliedsstaaten in den Trilog-Verhandlungen darauf verständigen, dass der GIA Anreize für weitere Investitionen in den Glasfaserausbau setzt. Dafür bedarf es einer gesetzlichen Regelung, die es Telekommunikationsunternehmen ermöglicht, Anträge anderer Anbieter zur Mitnutzung ihrer passiven Infrastruktur unter bestimmten Bedingungen abzulehnen und den anfragenden Unternehmen stattdessen faire und tragfähige Alternativlösungen zur Verfügung gestellt werden.

**BDEW und BREKO unterstützen die vom Rat vorgeschlagenen Änderungen**, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen würden, festzustellen, dass der virtuelle Netzzugang eine tragfähige Alternative zum Zugang zu physischen Infrastrukturen sein kann. Dieser Vorschlag im Trilog-Mandat des Rates würde es Deutschland ermöglichen, auf den aktuellen Stand des Glasfaserausbaus und die besondere Struktur des deutschen Marktes zu reagieren, der von einer Vielzahl von Unternehmen geprägt ist, die in Glasfasernetze investiert haben und weiter investieren wollen. Infolgedessen ist Deutschland in hohem Maße auf die vom Rat vorgeschlagenen Änderungen angewiesen, die sich gleichzeitig nicht negativ auf andere Mitgliedstaaten auswirken.

Wir sehen jedoch auch im Vorschlag des Rates Aspekte, die verbessert werden sollten: Damit ein Netzbetreiber den Zugang zu physischer Infrastruktur verweigern kann, muss nach dem Ratstext die aktive Alternative vom "gleichen Betreiber" angeboten werden. Es ist jedoch nicht sachgerecht das Verweigerungsrecht an diese Bedingung zu knüpfen, da bei Versorgungsunternehmen, die unterschiedlichen Versorgungsinfrastrukturen häufig in unterschiedlichen Tochtergesellschaften organisiert sind. Der derzeitige Standpunkt des Rates würde einen Versorgungsnetzbetreiber dazu verpflichten, Zugang zu physischen Infrastrukturen wie Leerrohren zu gewähren, wenn er von einem Zugangssuchenden angesprochen wird, auch wenn ein mit diesem Unternehmen verbundenes Telekommunikationsunternehmen über ein tragfähiges Alternativangebot verfügt. Dies würde durch den dann erfolgenden Überbau zu einer Entwertung der Investitionen des Erstanbieters durch Gewährung eines ungerechtfertigten Vorteils für den Zweitanbieter führen. Aus diesen Gründen fordern wir die **Streichung der Bedingung des "gleichen Betreibers"**.

Die zweite Bedingung in Art. 3 Abs. 3 (g) ii. des Ratsvorschlages besagt, dass kein zweites Glasfasernetz vorhanden sein darf. Dies beruht auf der Annahme, dass ein Überbau unschädlich wäre, wenn bereits zwei Netze vorhanden sind. Ein drittes Netz könnte jedoch die wirtschaftliche Effizienz der vorhandenen Netze weiter beeinträchtigen. Außerdem wäre die **derzeit im Bau befindliche Glasfaserinfrastruktur** nicht geschützt, was die Ausbauziele ebenfalls gefährden würde.

**BDEW & BREKO Empfehlung zu Art. 3 Abs. 3 (nach Buchstabe f)**

Member States may provide that ~~the~~ network operators and public sector bodies owning or controlling physical infrastructure may refuse access to specific physical infrastructure where ~~the availability of a~~ viable alternative means of non-discriminatory open wholesale access to very high capacity communications networks is available, provided by the same network operator provided that:

i. such alternative means of wholesale access is offered under fair and reasonable terms and conditions; and

ii. the deployment project of the requesting operator addresses the same coverage area as an existing and ~~there is no other~~ fibre network ~~connecting to connect~~ end-user premises (FttP) ~~servicing this coverage area,~~ or one that is under construction.

**2 Koordinierung von Bauarbeiten (Art. 5 und Art. 6)**

Im ursprünglichen Textvorschlag der Kommission (Art. 5 Abs. 2) ist festgelegt, dass Netzbetreiber, die den Aufbau von VHC-Netzen planen, schriftlichen Anträgen anderer Betreiber auf Mitverlegung bei entsprechenden Bauarbeiten nachkommen müssen. Die Verpflichtung gilt, wenn die Bauarbeiten ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Es fehlt jedoch weiterhin an einer Klarstellung, welche Auswirkungen diese Regelung für kommunale Unternehmen wie Stadtwerke und Energieversorger hat, die sich mehrheitlich im Besitz von Gebietskörperschaften befinden. Wir begrüßen daher den Vorschlag des Rates, den Mitgliedstaaten die **Möglichkeit zu geben, Details zu spezifizieren, "einschließlich der Fälle von Teilfinanzierung", um die bestehenden Rechtsunsicherheiten aufzulösen.**

Sehr kritisch bewerten wir die Regelung zur Transparenz geplanter Bauarbeiten (Art. 6). Durch diese Regelung besteht die große Gefahr, dass Marktteilnehmer mit beträchtlicher Marktmacht ermutigt werden, geplante Glasfasernetze von Wettbewerbern zu überbauen, was negative Auswirkungen auf den weiteren flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten haben würde. Insbesondere Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht könnten diese Informationen strategisch nutzen, um einen Netzausbau in bestimmten Gebieten anzukündigen, was Wettbewerber zwingen könnte, sich zurückzuziehen, weil ihre Geschäftsmodelle nicht mehr tragfähig wären.

### 3 Die Bedeutung der Genehmigungsfiktion für den Glasfaserausbau (Art. 7)

BDEW und BREKO sprechen sich für die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen und vom Parlament bestätigten Regeln für eine Genehmigungsfiktion im Rahmen von Genehmigungsverfahren aus. Langsame und uneinheitliche Genehmigungsverfahren gehören zu den größten Engpässen für den Glasfaserausbau in Deutschland und den anderen EU-Mitgliedstaaten. Die Aufnahme einer Genehmigungsfiktion, einheitlicher Verfahren und einer Verpflichtung zur Schaffung digitalisierter zentraler Informationsstellen, sind für einen schnelleren Ausbau von Glasfasernetzen von entscheidender Bedeutung. Aus diesem Grund bewerten wir den Vorschlag des Rates, Art. 7.7 vollständig zu streichen, sehr kritisch und **fordern das Parlament und die Kommission auf, sich der Streichung der Genehmigungsfiktion durch den Rat zu widersetzen.**

#### Ansprechpartner

##### BDEW

Richard Kaufmann  
Hauptstadtbüro Berlin  
+49 30 300199-1674  
richard.kaufmann@bdeu.de

Sandra Struve  
BDEW-Vertretung in der EU  
+32 2 774 5110  
sandra.struve@bdeu.de

##### BREKO

Sven Knapp  
Geschäftsleitung Hauptstadtbüro  
+49 30 58580410  
knapp@brekoverband.de

Lisia Mix  
Leiterin Bundespolitik  
+49 30 58580-413  
mix@brekoverband.de