

An die
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles
Belgien

Wien, am 11.07.2025

Stellungnahme der ISPA zum Call for Evidence der Europäischen Kommission zum Digital Networks Act (DNA)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des gegenständlichen Call for Evidence der Europäischen Kommission zu einem möglichen zukünftigen „Digital Networks Act“ Feedback geben zu können.

Die ISPA hat bereits im Rahmen der Konsultation zum im Vorjahr veröffentlichten Weißbuch „How to Master Europe’s Digital Infrastructure Needs?“¹ der Europäischen Kommission ausführliches Feedback zu den meisten der Themen gegeben, die im Rahmen dieses Call for Evidence relevant sind und verweist auf ihre Ausführungen. Als Verband der österreichischen Internetanbieter mit mehr als 200 Mitgliedern aus allen Bereichen der Internetwirtschaft, die stark von den Auswirkungen des geplanten „Digital Networks Act“ betroffen sein werden, möchten wir an dieser Stelle erneut auf einige zentrale Punkte aufmerksam machen.

¹ Online verfügbar unter <https://www.ispa.at/wissenspool/stellungnahmen/stellungnahmen-detailansicht/konsultation-der-europaeischen-kommission-weissbruch-how-to-master-europes-digital-infrastructure-needs/> .

Dabei muss angemerkt werden, dass die im Konsultationsdokument angesprochenen Themen häufig nur grob skizziert werden und daher nicht ausreichend klar für eine Bewertung sind. Es ist daher unabdingbar, dass die Europäische Kommission diese Vorhaben noch näher konkretisiert und die Stakeholder erneut die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Wettbewerbsregulierung und Binnenmarkt

Die Ex-Ante-Wettbewerbsregulierung im Telekommunikationssektor ist aus Sicht der ISPA ein Erfolgsmodell und hat seit der Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte zu einer enormen Verbesserung der Qualität des Angebots und einer Steigerung der customer welfare geführt. Die ISPA warnt daher eindringlich vor einer pauschalen Aufweichung der sektorspezifischen Regulierung zugunsten einer Stärkung einiger weniger großer Player nach Modellen anderer Regionen, deren Übertragbarkeit auf Europa kritisch zu hinterfragen ist. Vielmehr sind gerade die Vielfalt und der funktionierende Wettbewerb die zentralen Stärken des europäischen Modells. Die ISPA steht daher jeder Aufweichung der Ex-Ante-Regulierung und des Drei-Kriterien-Tests zur Überprüfung der Notwendigkeit regulatorischer Maßnahmen als dessen Kern höchst kritisch gegenüber. Nationale Unterschiede – etwa bei der Marktmacht und Infrastruktur – machen eine differenzierte Regulierung in den Mitgliedstaaten weiterhin notwendig. Jegliche Aufweichung der diesbezüglichen unionsrechtlichen Vorgaben birgt aus Sicht der ISPA die Gefahr, nationale Unzulänglichkeiten in der Wettbewerbssituation zu übergehen.

Dies betrifft insbesondere eine mögliche Änderung der Märkteempfehlung 2020. Sollten in einer redigierten Märkteempfehlung, wie angedacht, keinerlei Märkte zur Vorabregulierung vorgeschlagen werden, wären die nationalen Regulierungsbehörden bei jedem Versuch, mittels regulatorischer Maßnahmen auf wahrgenommene Wettbewerbsprobleme zu reagieren, in der argumentativen Defensive. Dies kann dazu führen, dass nicht adäquat auf bestehende Wettbewerbsprobleme reagiert wird oder diese überhaupt nicht erkannt werden. Insbesondere in einem Markt wie dem österreichischen, der nach wie vor von hohen Marktanteilen und einer starken Infrastrukturmacht des Incumbents geprägt ist, kann es dadurch zu einer

Verdrängung von Wettbewerbern kommen und die Errungenschaften, welche die Ex-Ante-Regulierung seit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte für die Endkunden gebracht hat, zunichte gemacht werden. Die Vielzahl an Mitgliedstaaten, in denen bei Unternehmen erhebliche Marktmacht (SMP-Stellung) festgestellt und regulatorische Abhilfemaßnahmen auferlegt wurden, demonstriert in aller Deutlichkeit, dass die Union in ihrer Gesamtheit für eine derartige Veränderung nicht bereit ist.

Auch der angedachte „Vorrang“ symmetrischer Zugangsmaßnahmen vor asymmetrischer Regulierung ist aus Sicht der ISPA verfehlt. Symmetrische Zugangsmaßnahmen, die alle Anbieter unabhängig von ihrer Marktmacht treffen, können kein Ersatz für spezifische Regulierungsmaßnahmen sein, die einem marktmächtigen Anbieter gezielt aufgrund festgestellter Wettbewerbsprobleme auferlegt werden. Die ISPA kann auch nicht nachvollziehen, weshalb sich die Kommission im Konsultationsdokument auf Instrumente aus dem Gigabit Infrastructure Act (GIA) bezieht, da dieser Rechtsakt niemals mit dem Ziel der Behebung von Wettbewerbsproblemen geschaffen wurde, sondern lediglich der Kostenreduktion des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur dient.

Die ISPA appelliert daher eindringlich an die Europäische Kommission, den zahlreichen Bedenken von unterschiedlichen Unternehmen und Organisationen, die in vorangehenden Konsultationen und Stakeholderbefragungen in Bezug auf die angedachten Beschränkungen der Ex-Ante-Regulierung geäußert wurden, Rechnung zu tragen und dieses Vorhaben nicht weiter zu verfolgen.

EU-weit harmonisierte Zugangsprodukte

Hinsichtlich der möglichen Einführung eines oder mehrerer EU-weit harmonisierter Zugangsprodukte mit festgelegten technischen Kriterien, die Betreiber mit festgestellter SMP-Stellung zukünftig anbieten müssten, halten wir fest, dass es ohne nähere Konkretisierung schwierig ist, zu diesem Vorhaben Position zu beziehen. Die ISPA möchte jedoch festhalten, dass in aller Regel sowohl die Anbieter der Zugangsprodukte wie auch deren Nachfrager sich in ihren Systemen, Prozessen und ihrem Endkundenangebot stark an die historisch gewachsenen, derzeit angebotenen

Vorleistungs-Zugangsprodukte angepasst haben. Eine Veränderung könnte daher zu unerwünschten Umstellungskosten und, je nach den Eigenschaften der neuen Zugangsprodukte, auch zu weiteren Nachteilen führen. Der Ausgangspunkt einer Harmonisierung müsste daher in einer umfassenden Bestandsaufnahme der bestehenden Vorleistungsprodukte in den Mitgliedstaaten liegen und jeder darauf folgende Vorschlag eines einheitlichen Zugangsprodukts einem intensiven Konsultationsprozess unterzogen werden. Insbesondere wenn ein derartiges EU-weit standardisiertes Zugangsprodukt die bisherigen nationalen Zugangsprodukte nicht nur ergänzen, sondern gänzlich ersetzen soll, ist äußerste Vorsicht angebracht.

Kupferabschaltung

Die ISPA steht dem Ansinnen der Europäischen Kommission, die Kupferabschaltung in der Europäischen Union regulatorisch zu begleiten und mittels geeigneter Instrumentarien zu beschleunigen, grundsätzlich positiv gegenüber, auch wenn sich diese Frage in vielen Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – aufgrund des unzureichenden Rollouts einer flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur noch längere Zeit nicht stellen wird. Da die mangelhafte Take-Up-Rate für ausgebaute Glasfaserinfrastruktur ein wichtiger Grund für den schleppenden Ausbau ist, sollten jedenfalls Maßnahmen zu deren Steigerung erwogen werden. Auch müssen Regulierungsbehörden adäquate Mittel zur Verfügung haben, um Verschlechterungen der Wettbewerbssituation durch die Kupferabschaltung, die auch zulasten der Endkunden gehen würden, verhindern zu können.

Auch gilt es, der heterogenen Situation in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Eine EU-weite Zielvorgabe für das Datum der Abschaltung von Kupfernetzen ist angesichts des unterschiedlichen Status des Glasfaserausbaus in den Mitgliedstaaten aus Sicht der ISPA nicht sinnvoll und könnte falsche Erwartungen der Öffentlichkeit wecken.

Frequenzpolitik

Die für den Digital Networks Act angedachten Veränderungen bei der Frequenzvergabe gehen von der Tendenz her in Richtung einer Harmonisierung der

entsprechenden Vorgaben, wobei die wesentlichen Kompetenzen dem Anschein nach bei den Mitgliedstaaten verbleiben sollen. Nach Ansicht der ISPA erfolgt die Vergabe von Frequenzbereichen in starker Abhängigkeit von der Marktlage und den wirtschaftlichen und wettbewerblichen Gegebenheiten in einem Mitgliedstaat. Eine verstärkte Zentralisierung könnte diesen nationalen Besonderheiten nicht gerecht werden. Auch haben die nationalen Regulierungsbehörden viel Erfahrung mit der Frequenzverwaltung erworben. Eine grundsätzlich begrüßenswerte Harmonisierung sollte aus Sicht der ISPA daher nicht in Richtung einer Zentralisierung gehen, zumal Frequenzpolitik auch im globalen Vergleich in aller Regel eine nationale Kompetenz ist. Wichtig ist zudem, dass Harmonisierungsmaßnahmen nicht zur Verdrängung kleiner, regionaler Frequenzinhaber und sonstiger Marktteilnehmer führen.

Die vorgeschlagene Einführung längerer Frequenzdauern sieht die ISPA kritisch. Aus unserer Sicht kann diese Maßnahme wettbewerbsfeindlich wirken, da längere Laufzeiten den Wettbewerb zu Lasten der kleineren und mittleren Anbieter verzerren können.

Wahlfreiheit für Netzkomponenten

Anbieter von Kommunikationsdiensten benötigen Wahlfreiheit bei der Auswahl ihres Equipments, um ihre Netze flexibel, sicher und effizient betreiben zu können. Eine Multi-Vendor-Strategie, also der Einsatz verschiedener Lieferanten, ist dabei ein zentrales Element zur Stärkung der Versorgungssicherheit und zur Vermeidung von Abhängigkeiten. Ein Ausschluss bestimmter Hersteller darf daher ausschließlich auf, technischen Kriterien beruhen. Nur diese stellen sicher, dass tatsächlich sicherheitsrelevante Aspekte im Vordergrund stehen und die Resilienz der Netze erhalten bleibt. Dies sollte auch in einem zukünftigen Digital Networks Act beachtet werden.

Netzneutralität

Der Digital Networks Act berührt in einigen seiner Vorhaben den Themenkreis der Netzneutralität. Dies betrifft einerseits eine angedachte Klarstellung der Vorschriften für das offene Internet in Bezug auf innovative Dienste, z.B. durch neue

Auslegungshinweise. Auch eine mögliche Befugnis von nationalen Regulierungsbehörden bzw. dem Gremium Europäischer Regulierungsstellen für Elektronische Kommunikation (GEREK), die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren eines breiteren Konnektivitätsökosystems zu erleichtern, kann, sofern dies eine Umschreibung für Vorhaben aus der unter dem Titel „Network Fee“ oder „Fair Share“ geführten Debatte ist, die Netzneutralität berühren.

Die ISPA bekennt sich aus Überzeugung und langjähriger Tradition zur Netzneutralität. Sie bildet das Fundament des Internets als Raum für gleichberechtigten Informationsaustausch und ist eine tragende Säule einer demokratischen Gesellschaft. Die ISPA appelliert daher an die Europäische Kommission, die Netzneutralität bei allen Vorhaben im Rahmen des Digital Networks Act (DNA) konsequent zu wahren und inhaltlich nicht von den Grundsätzen der Verordnung über den Zugang zum offenen Internet abzuweichen.

Governance und Vereinfachung

Die ISPA befürwortet die angedachte Verringerung von Berichtspflichten und die Beseitigung von unnötigem Regelungsaufwand. Der Telekommunikationssektor ist von einer enormen Dichte an regulatorischen Vorgaben geprägt, welche für hohen Aufwand bei den Anbietern sorgen und deren Mehrwert oft zweifelhaft ist. Hier wäre eine gründliche Bestandsaufnahme hilfreich, mittels derer – insbesondere anhand von Feedback von betroffenen Unternehmen – mögliche Fälle von „Überregulierung“ ermittelt werden können.

Für mehr rechtliche Klarheit kann auch die angedachte Zusammenführung des derzeit stark zersplitterten europäischen Rechtsrahmens innerhalb eines Digital Network Acts sorgen. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass jegliche neue Vorgaben im Digital Networks Act auch mit bestehenden Regelungen (wie etwa der NIS-2-Richtlinie oder der DORA-Verordnung) kohärent sein müssen, um Rechtsunsicherheit bzw. Überregulierung zu vermeiden.

In Bezug auf die im Konsultationsdokument erwähnte Stärkung der Rolle des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für Elektronische Kommunikation (GEREK), des GEREK-Büros und der Gruppe für Frequenzpolitik (Radio Spectrum Policy Group – RSPG) muss ein konkreter Vorschlag über die angedachten Veränderungen vorhanden sein, um diese bewerten zu können.

Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bilden das Rückgrat des digitalen Binnenmarkts in der Europäischen Union. Ihr Zugang zu freiem und fairem Wettbewerb ist in jedem Mitgliedstaat ein entscheidender Enabler für ihren Erfolg – insbesondere dann, wenn sie ihre Geschäftstätigkeit über nationale Grenzen hinweg ausweiten möchten. Der Schlüssel zu einem effizienten Binnenmarkt für Kommunikationsdienste liegt daher weniger in der bloßen Angleichung bestehender Regeln, sondern vielmehr im effektiven Zugang zu den jeweiligen Netzen zu wettbewerbsfähigen Konditionen. Nur so kann der Wettbewerb in den einzelnen Mitgliedstaaten gesichert und gleichzeitig ein funktionierender, grenzüberschreitender Binnenmarkt etabliert werden.

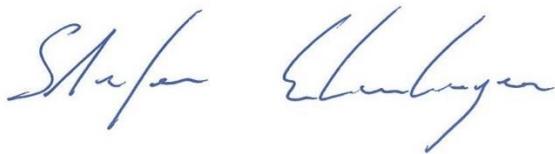
KMU sind darüber hinaus die treibende Kraft für Innovation und die digitale Souveränität Europas. Sie benötigen individuelle, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene digitale Lösungen, um mit dem rasanten Tempo der Digitalisierung Schritt halten zu können. Große Betreiber können diesen Bedarf allein nicht decken. Vielmehr braucht es eine vielfältige Infrastruktur aus kleinen und mittleren digitalen Dienstleistern, um die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit Europas in allen Branchen zu stärken. KMU im digitalen Bereich tragen maßgeblich dazu bei, die digitale Souveränität Europas aufzubauen und die Position Europas im globalen Wettbewerb zu sichern. Voraussetzung dafür sind effektive nationale Zugangsregulierungen zu Netzen und Behörden, die diese auch konsequent umsetzen.

Abschließend darf die in aktuellen Berichten der Europäischen Kommission – wie etwa im Draghi- und Letta-Report sowie im Weißbuch – geäußerte Sorge vor einer Fragmentierung des Marktes und der Vielzahl kleiner Marktteilnehmer nicht dazu führen, dass der Wettbewerb zugunsten weniger großer Akteure geopfert wird. Vielmehr

sollte die Union ein Umfeld schaffen, das den Wettbewerb stärkt und damit Innovationskraft sowie digitale Souveränität fördert.

Die ISPA hofft auf die Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen. Für Rückfragen und weitere Auskünfte stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



Mag. Stefan Ebenberger

Generalsekretär ISPA – Internet Service Providers Austria

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet-Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von über 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer untereinander.