



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.7.2011
KOM(2011) 407 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007 des Europäischen
Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über das Roaming in öffentlichen
Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft in der durch die Verordnung (EG) Nr. 544/2009
geänderten Fassung**

{SEK(2011) 870 endgültig}

{SEK(2011) 871 endgültig}

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007 des Europäischen
Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über das Roaming in öffentlichen
Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft in der durch die Verordnung (EG) Nr. 544/2009
geänderten Fassung**

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft in der durch die Verordnung (EG) Nr. 544/2009 geänderten Fassung		2
1.	Einleitung	4
2.	Hintergrund	5
2.1.	Derzeitige Verordnung	5
2.2.	Überblick über den Markt	5
2.3.	Entwicklungen seit dem Erlass der Verordnung	6
2.4.	Konsultationsprozess	7
3.	Überprüfung	8
3.1.	Erreichen der Ziele	8
3.2.	Einführung struktureller Maßnahmen	9
3.3.	Verlängerung und Ausweitung der Verordnung	10
4.	Fazit	13

1. EINLEITUNG

Mit der Strategie „Europa 2020“¹ wird angestrebt, die EU „in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen ausgeprägten sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet ist“. Ein zentraler Teil dieser neuen Strategie ist die Digitale Agenda für Europa², in der eine Reihe von wichtigen Leistungszielen im Hinblick auf die Schaffung des digitalen Binnenmarktes niedergelegt sind. Für die internationalen Mobilfunk-Roamingdienste wurde als Ziel die „Beseitigung der Differenz zwischen Roaming- und Inlandstarifen bis 2015“³ festgelegt. Dieses Ziel ist erreicht, wenn die Verbraucher im Rahmen des Wettbewerbs auf den Mobilfunkmärkten rasch und einfach einen Roamingdienst zu einem Preis wählen können, der einem wettbewerbsbestimmten Inlandstarif (nahezu) entspricht.

Die Notwendigkeit, die Roamingprobleme anzugehen, damit der Binnenmarkt für die europäischen Bürger und Unternehmen zur konkreten Realität wird, spiegelt sich auch in der von der Kommission am 13. April 2011 verabschiedeten Binnenmarktakte wider. Der digitale Binnenmarkt ist eines der in der Binnenmarktakte genannten Instrumente, mit denen das Potenzial des Binnenmarktes für Wachstum, Beschäftigung und Bürgervertrauen genutzt werden kann, auch im Bereich der europaweiten Mobilfunkdienste.

Die Verordnung (EG) Nr. 717/2007 (geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 544/2009) über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen (nachstehend „die Verordnung“), die im Juni 2007 in Kraft trat, wird am 30. Juni 2012 auslaufen, es sei denn, das Europäische Parlament und der Rat verlängern sie auf Vorschlag der Kommission (möglicherweise in geänderter Form). Die Kommission muss laut der Verordnung deren Durchführung überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens zum 30. Juni 2011 darüber Bericht erstatten. Gemäß Artikel 11 der Verordnung bewertet die Kommission, ob die Ziele der Verordnung erreicht wurden, d. h. ob die Verbraucher im Vergleich zu den unter Wettbewerbsbedingungen gebildeten Preisen in den einzelnen Mitgliedstaaten keine überhöhten Preise für EU-weite Roamingdienste zahlen, was zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beiträgt und gleichzeitig ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellt, Wettbewerb und Transparenz am Markt fördert und Anreize sowohl für die Innovation als auch für die Bereitstellung von Auswahlmöglichkeiten für die Verbraucher bietet.

In diesem Bericht erläutert die Kommission die Ergebnisse ihrer Überprüfung der Durchführung der Verordnung, geht auf die wichtigsten Strategieänderungen ein, die sie angesichts ihrer Schlussfolgerungen vorschlägt, und legt gleichzeitig einen Vorschlag für eine entsprechend geänderte Verordnung vor. Die Einzelheiten und die Begründung sind dem Verordnungsvorschlag und der Folgenabschätzung zu entnehmen. Wie bei der ursprünglichen Verordnung ist die Rechtsgrundlage für den neuen Vorschlag Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Ex-Artikel 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

¹ Siehe Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010.

² Siehe Mitteilung der Kommission: „Eine Digitale Agenda für Europa“, KOM(2010) 245 endg./2 vom 26.8.2010.

³ Siehe Digitale Agenda, Anhang 2.

2. HINTERGRUND

2.1. Derzeitige Verordnung

Angesichts der besonderen Struktur des Roamingmarktes und seines grenzübergreifenden Charakters haben die nationalen Regulierungsbehörden bereits 2005 anerkannt, dass sie nicht über geeignete Instrumente verfügen, um die Wettbewerbsprobleme wirksam anzugehen, die die Ursache der hohen Preise für Roamingdienste sind, und dass ein uneinheitliches Vorgehen der Mitgliedstaaten unwirksam wäre und den Aufbau und das Funktionieren des Binnenmarktes eher behindern würde.

Um die Frage hoher Roamingentgelte rechtzeitig auf sichere und harmonisierte Weise zu regeln, wurden daher Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen. So wurde im Juni 2007 eine erste Verordnung über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft (Roamingverordnung) vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet. Mit der Roamingverordnung werden die Entgelte für Sprachroamingdienste auf der Vorleistungs- und auf der Endkundenebene durch Preisobergrenzen („Eurotarife“) reguliert, die jährlich herabgesetzt werden. Die Betreiber sind zwar verpflichtet, einen Eurotarif anzubieten, es bleibt ihnen jedoch freigestellt, ihren Endkunden weitere Angebote für Roamingdienste zu unterbreiten.

Im Juli 2009 wurde eine überarbeitete Verordnung verabschiedet, mit der die ursprüngliche Verordnung verlängert und ihr Gegenstandsbereich dahingehend erweitert wurde, dass nun auch die Entgelte für SMS-Roaming auf der Vorleistungs- und auf der Endkundenebene sowie die Datenroamingentgelte auf der Vorleistungsebene darunter fallen. Außerdem wurden Maßnahmen zur weiteren Erhöhung der Transparenz aufgenommen. Diese geänderte Roamingverordnung gilt bis zum 30. Juni 2012. Die Verordnung wurde zwar für einen begrenzten Zeitraum verabschiedet, es ist darin jedoch vorgesehen, dass sie auf der Grundlage einer von der Kommission durchzuführenden Überprüfung verlängert oder geändert werden kann.

Bis dahin ist es Aufgabe der Kommission, die Durchführung der Verordnung zu überwachen und dem Europäischen Parlament und dem Rat hierüber Bericht zu erstatten. Die Kommission legte im Juni 2010 einen Zwischenbericht über die Durchführung der Roamingverordnung⁴ vor.

2.2. Überblick über den Markt

Der EU-Markt für Mobilfunk-Roamingdienste lässt sich in Sprach-, SMS- und Breitbanddatendienste unterteilen. Das Umsatzvolumen des EU-Roamingmarkts auf der Endkundenebene belief sich 2009 auf 4,777 Mrd. EUR (71 % Sprachroaming, 17 % Datenroaming und etwa 11 % SMS-Roaming). Auf der Vorleistungsebene (außerhalb der eigenen Unternehmensgruppe) sind die Umsatzzahlen ähnlich (69 % Sprachdienste, 15 % SMS-Dienste und 16 % Datendienste). Das Gesamtmarktvolumen auf der Vorleistungsebene belief sich 2009 auf 1,253 Mrd. EUR.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Zwischenbericht über den Entwicklungsstand der Roamingdienste in der Europäischen Union, KOM(2010) 356 endg. vom 29.6.2010.

Am Gesamtvolumen des EU-Mobilfunkmarktes von etwa 164 Mrd. EUR im Jahr 2008 haben die Roamingeinnahmen (Endkunden- und Vorleistungsebene) einen Anteil von etwa 3,68 %. Zwischen 2007 und 2009 gingen die Einnahmen aus Sprachroamingdiensten infolge niedrigerer Preise und eines geringeren Telefonverkehrs (-3,2 %) relativ stark zurück. Bei SMS-Roamingdiensten ist die Wirkung der Verordnung bereits klar erkennbar. Die Gesamtumsätze gingen 2009 im Vergleich zu 2008 beträchtlich zurück, obwohl das Verkehrsvolumen stark zunahm (+23,1 %). Bei den Datendiensten schließlich ergab sich insgesamt ein Umsatzrückgang, nachdem das Verkehrsvolumen zwischen 2008 und 2009 um 43,6 % gestiegen und die Vorleistungsentgelte aufgrund der Verordnung gesunken waren. Allerdings blieben die Gesamtumsätze 2009 auf der Endkundenebene, für die beim Datenroaming keine Preisobergrenzen vorgeschrieben waren, im Vergleich zu 2008 unverändert.

2.3. Entwicklungen seit dem Erlass der Verordnung

Die Kommission hat die Entwicklungen auf dem Roamingmarkt sehr genau beobachtet und in ihrem Zwischenbericht über die Durchführung der Verordnung⁵ darauf hingewiesen, dass der Wettbewerb immer noch nicht stark genug ausgeprägt ist. In dem Bericht stellte die Kommission fest, dass die Durchführung der Roamingverordnung insgesamt reibungslos verlaufen ist und die Betreiber die neuen Bestimmungen einhalten. Die Verbraucher profitieren von Preissenkungen bei Sprach- und SMS-Roamingdiensten, einer größeren Transparenz und dem Schutz vor unerwartet hohen Rechnungen.

Allerdings liegen sowohl die Durchschnittswerte der von den Betreibern angebotenen Eurotarife als auch die alternativen Tarife in der Nähe der regulierten Preisobergrenzen. Die Preise für Datenroaming sind zwar ebenfalls gefallen, aber die auf der Vorleistungsebene verzeichneten Entgeltsenkungen werden noch nicht vollständig an die Verbraucher weitergegeben. Die Dienststellen der Kommission arbeiten nach wie vor eng mit dem Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK), der Nachfolgeorganisation der ERG, zusammen, das äußerst wertvolle Beiträge zur kontinuierlichen Überwachung der Roamingverordnung durch die Kommission und zum vorliegenden Überprüfungsbericht geleistet hat.

Gemäß Artikel 11 der Roamingverordnung muss die Kommission bei der Prüfung anderer Methoden als der Preisregulierung, die dazu eingesetzt werden könnten, einen wettbewerbsbestimmten Roaming-Binnenmarkt herbeizuführen, ausdrücklich eine vom GEREK durchgeführte Analyse berücksichtigen. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, veröffentlichte das GEREK im Dezember 2010 eine vollständige Analyse der Auswirkungen der Roamingverordnung sowie seine Einschätzung möglicher künftiger Regulierungskonzepte⁶.

In seinem Bericht äußert das GEREK die Auffassung, dass nach wie vor strukturelle Probleme auf der Endkunden- und der Vorleistungsebene bestehen, die den Wettbewerb behindern und tendenziell Entgelte nahe der Obergrenze begünstigen. Nach Ansicht des GEREK sollten die derzeitige Verordnung verlängert und Regulierungsmaßnahmen in

⁵ Siehe KOM(2010) 356 endg. vom 29.6.2010.

⁶ BoR (10) 58, BEREC Report on International Mobile Roaming Regulation (GEREK-Bericht über die Regulierung des Mobilfunk-Auslandsroamings).

irgendeiner Form beibehalten werden, da unter den gegebenen Umständen das Risiko bestehe, dass die Preise bei Aufhebung jeglicher Regulierung wieder steigen.

Zusätzlich zu der allgemeinen Datenerfassung durch das GEREK (s. o.) haben alle nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen ihrer Überwachungsmaßnahmen der Kommission Betreiberdaten direkt übermittelt. Mit Hilfe dieser umfassenden Daten konnte ein ökonomisches Modell erstellt werden, das Annahmen zu den Auswirkungen der geltenden Verordnung sowie zu den wirtschaftlichen Folgen der in diesem Bericht dargestellten Handlungsoptionen ermöglicht.

Die Dienststellen der Kommission hielten ferner im Rahmen der Überprüfung der Roamingverordnung zahlreiche Sitzungen mit Mobilfunkbetreibern ab. Im Auftrag der Kommission wurde eine Studie zu den Optionen für die Lösung von Wettbewerbsproblemen im EU-Roamingmarkt durchgeführt⁷.

2.4. Konsultationsprozess

Die Kommission leitete am 8. Dezember 2010 eine breit angelegte öffentliche Konsultation zur Überprüfung der Roamingverordnung ein. Die Antwortquote war hoch – es gingen insgesamt etwa 90 Beiträge ein.

In den meisten Antworten wurde auf Regulierungsbedarf auch nach 2012 hingewiesen. Die Reaktionen aus der Industrie waren unterschiedlich. Die meisten Akteure erkannten an, dass weitere Regulierungsmaßnahmen unvermeidlich seien, einige waren jedoch der Ansicht, dass der Wettbewerb nun ein Niveau erreicht habe, das eine Regulierung in Zukunft nicht mehr rechtfertige. In der Mehrzahl der Beiträge wurde anerkannt, dass die geltende Verordnung für die Verbraucher Vorteile gebracht hat. Andererseits waren nur sehr wenige der Antwortenden der Ansicht, dass seit Inkrafttreten der Verordnung der Wettbewerb zugenommen habe. Insbesondere die Branche äußerte sich skeptisch in Bezug auf die Eignung des derzeitigen Konzepts, den Wettbewerb zu fördern.

Die Kommission hatte mehrere Optionen für künftige Regulierungskonzepte vorgelegt. Wie in der Verordnung vorgesehen, gehörten dazu auch andere Methoden als die Preisregulierung, die dazu eingesetzt werden könnten, einen Roaming-Binnenmarkt herbeizuführen, nämlich mögliche strukturelle Lösungen für den Mangel an Wettbewerb auf dem Roamingmarkt. Diese Alternativen wurden von den Akteuren beurteilt, wobei die Ansichten recht weit auseinander gingen. Einige Netzbetreiber und nationale Behörden äußerten Zweifel in Bezug auf strukturelle Lösungen, die als kostspielig, zeitaufwändig und schwer umsetzbar eingestuft wurden. Eine Verpflichtung zur Zugangsgewährung für Betreiber virtueller Mobilfunknetze (MVNO) wurde neutraler gesehen; in einigen Antworten kleinerer Betreiber wurde geäußert, dass dadurch der Wettbewerb gefördert werden könnte. Die meisten Interessengruppen unterstützten die Beibehaltung der bestehenden Preisobergrenzen-Regelung.

Die Mehrzahl der Betreiber sprach sich gegen eine Regulierung der Datenroamingdienste auf der Endkundenebene aus, während Verbraucher, Mitgliedstaaten und andere diese befürworteten. Für den Fall, dass entsprechende Regulierungsmaßnahmen vorgeschlagen würden, schlugen die Netzbetreiber die Einführung einer Obergrenze für den Endkundenmarkt vor, die auf diesem neu entstehenden Markt eine gewisse Flexibilität

⁷ http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/cons11/wik_report_final.pdf.

ermöglicht. Andere Akteure (Mitgliedstaaten, Verbrauchervertreter und einige MVNO) wiesen darauf hin, dass die Spanne zwischen Endkundertarif und Preisobergrenze auf der Vorleistungsebene zu groß und ein Anzeichen dafür sei, dass noch kein Wettbewerb bestehe. Es wurde allgemein anerkannt, dass es beim gegenwärtigen Stand der Technik noch keinen brauchbaren Ersatz für das Roaming gibt.

3. ÜBERPRÜFUNG

Auf der Grundlage der Ziele der Strategie „Europa 2020“ und der Digitalen Agenda für Europa sowie der Schlussfolgerungen des im Juni 2010 veröffentlichten Zwischenberichts über Roamingdienste soll mit diesem Überprüfungsbericht die Funktionsweise des digitalen Binnenmarktes im Bereich der EU-weiten Roamingdienste verbessert und dessen Weiterentwicklung gefördert werden

3.1. Erreichen der Ziele

Die Kommission hat ihre Beobachtung der Entwicklungen auf dem Roamingmarkt fortgesetzt. Die Roamingpreise sind in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, was hauptsächlich auf die Regulierung der Vorleistungs- und Endkundenentgelte zurückzuführen ist. Wie bereits im Zwischenbericht der Kommission vom Juni 2010⁸ angegeben, gilt bei Sprach- und SMS-Diensten der Umfang, in dem die von den Betreibern praktizierten Preise die regulierten Obergrenzen unterschreiten, als Schlüsselindikator für den Stand des Wettbewerbs auf dem Markt. Die Durchschnittsentgelte in der EU liegen jedoch im Allgemeinen sehr nahe bei den Obergrenzen, die in der Änderungsverordnung aus dem Jahr 2009 festgelegt wurden. Die Datenroamingentgelte auf der Vorleistungsebene bilden hier die einzige Ausnahme. Daher sind die Roamingtarife für europäische Kunden immer noch viel höher als die Inlandstarife und spiegeln nicht die tatsächlich mit der Erbringung des Dienstes verbundenen Kosten wider. Die Endkundertarife, insbesondere für Datenroamingdienste, liegen zum Teil bis zu siebenmal höher als die Vorleistungsentgelte⁹.

Datenroamingdienste sind die einzigen Dienste, deren Entgelte derzeit auf der Endkundenebene nicht reguliert sind. Es ist zwar festzustellen, dass die Entgelte seit der Einführung der Preisobergrenze auf der Vorleistungsebene sowohl auf der Vorleistungs- als auch auf der Endkundenebene sinken, der Rückgang auf der Endkundenebene entspricht jedoch nicht dem auf der Vorleistungsebene. Daher sind die Margen der Mobilfunkbetreiber immer noch sehr hoch.

Die bisher ergriffenen Transparenzmaßnahmen wurden von den Verbrauchern begrüßt und haben deren Informationsstand zu Roamingtarifen sowie die Möglichkeit einer Überprüfung der Rechnungen verbessert.

Im Zusammenhang mit der Wettbewerbssituation kleinerer Betreiber wurde festgestellt, dass derzeit nicht für alle Betreiber der Netzzugang zwecks Bereitstellung von Roamingdiensten gegeben ist, insbesondere nicht für Betreiber virtueller Mobilfunknetze, die nicht immer vertragliche Vereinbarungen schließen können. Obwohl in jüngerer Zeit einige alternative Konzepte wie Internalisierung und Lokalisierung¹⁰ entwickelt wurden, durch die die Entgelte

⁸ Siehe KOM(2010) 356 endg. vom 29.6.2010.

⁹ Weitere Einzelheiten zur Berechnung sind der Folgenabschätzung zu entnehmen.

¹⁰ Weitere Einzelheiten sind der Folgenabschätzung zu entnehmen.

auf der Vorleistungsebene einem gewissen Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden könnten, wird nicht davon ausgegangen, dass diese einen gleichwertigen Ersatz für das Roaming darstellen können.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Wettbewerbskräfte noch nicht stark genug sind und die Preise noch immer in der Nähe der Preisobergrenzen liegen. Der mangelnde Wettbewerbsdruck ist sowohl auf der Vorleistungs- als auch auf der Endkundenebene noch spürbar, vor allem deshalb, weil strukturelle Probleme wie Marktzutrittsschranken und hohe Kosten bei einem Wechsel nicht angegangen wurden. Daher ist stark zu befürchten, dass mit Ablauf der Verordnung die Preise wieder steigen würden. Dies zeigt aber auch, dass ein neues Regulierungskonzept gefunden werden muss. Das derzeitige Konzept der Preisregulierung hat zwar während seiner Anwendung zu beträchtlichen Preissenkungen für die Verbraucher geführt, jedoch die strukturellen Probleme des Roamingmarktes nicht gelöst und ist daher nicht als Lösung auf Dauer zu betrachten.

Keine der derzeit verfügbaren Technologien wird von den Verbrauchern als guter Ersatz für das Roaming angesehen. Daher ist es sehr unwahrscheinlich, dass diese in Zukunft den Wettbewerbsdruck auf Roamingpreise beeinflussen werden.

3.2. Einführung struktureller Maßnahmen

Gemäß Artikel 11 der Roamingverordnung muss die Kommission andere Methoden als die Preisregulierung prüfen, die dazu eingesetzt werden könnten, einen wettbewerbsbestimmten Roaming-Binnenmarkt herbeizuführen. Daher nahm die Kommission eine Analyse verschiedener Handlungsoptionen vor, die im Detail der beigefügten Folgenabschätzung zu entnehmen ist. Damit die Dynamik auf dem Roamingmarkt effektiver wird, schlägt die Kommission nach Analyse der Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen vor, die nachstehende Kombination struktureller Maßnahmen anzuwenden, die sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite betreffen.

Maßnahme mit wahrscheinlicher Auswirkung auf Verbraucherebene (nachfrageseitig)

Der mangelnde Wettbewerbsdruck auf die Endkunden-Roamingentgelte ist durch mehrere Faktoren zu erklären. Zunächst besteht für die Betreiber kaum ein Anreiz, in Wettbewerb zu treten, denn Roamingdienste werden im Allgemeinen als Teil eines größeren Mobilfunkpakets angeboten, das auch inländische Dienste umfasst; Roamingdienste können daher nicht zur Werbung neuer Kunden eingesetzt werden. Hohe Kosten bei einem Wechsel und das Fehlen geeigneter Ersatztechnologien wirken der Entwicklung wettbewerbsbestimmter Alternativen ebenfalls entgegen. Nach Auffassung des GEREK liegt ferner auf dem Endkundenmarkt der Wettbewerbsschwerpunkt auf den inländischen Diensten; derzeit seien auf diesem Markt aufgrund seiner Merkmale kaum Anreize für die Anbieter vorhanden, im Bereich der Roamingdienste in einen aggressiven Wettbewerb zu treten. Daher würden ein breiteres Angebot für die Verbraucher und mehr Transparenz bei den Roamingpreisen zur Schaffung der Voraussetzungen für mehr Wettbewerb auf der Endkundenebene beitragen.

Vorschlag

- 1. Roamingdienste müssen auf dem Inlandsmarkt getrennt angeboten werden („Entkopplung“)**

Die Kommission schlägt vor, dass die Verbraucher die Möglichkeit haben sollten, anstatt der von ihrem Anbieter inländischer Dienste geleisteten Roamingdienste die Dienste eines anderen Betreibers ausschließlich für Roamingdienste in Anspruch zu nehmen. Jedes Mal, wenn der Kunde ein Roaming benötigt, wird der Roamingdienst automatisch auf den anderen Betreiber umgestellt.

Es wird damit gerechnet, dass eine solche Maßnahme sich positiv auf den Wettbewerb auf der Endkundenebene auswirkt, da der Betreiberwechsel erleichtert und die Nachfrageelastizität erhöht wird, denn die Verbraucher erhalten bei Vertragsabschluss umfassendere Informationen über das Roaming. Ferner wird sich die Transparenz erhöhen und alternative Tarifangebote können leichter verglichen werden.

Maßnahme mit wahrscheinlicher Auswirkung auf die Marktstruktur (angebotsseitig)

Damit das getrennte Angebot von Roamingdiensten auf der Endkundenebene seine volle Wirkung zeigt, muss zusätzlich eine Verpflichtung zur Zugangsgewährung eingeführt werden, die den Markteintritt für bestehende oder neue Betreiber (einschließlich solcher, die grenzüberschreitend Roamingdienste anbieten) erleichtern wird; so soll die Wettbewerbsdynamik auf der Endkundenebene erhöht werden.

Vorschlag

2. Der Markteintritt wird erleichtert, indem die Zugangsgewährung auf der Vorleistungsebene zu Roamingzwecken zur Verpflichtung gemacht wird

Die Kommission schlägt vor, den Netzbetreibern die Verpflichtung aufzuerlegen, allen berechtigten Anträgen auf Netzzugang auf der Vorleistungsebene zwecks Bereitstellung von Roamingdiensten nachzukommen.

Dadurch wird die Entwicklung alternativer Mobilfunk-Roamingangebote, insbesondere kleinerer Betreiber und von MVNO, erleichtert. MVNO werden Roamingvereinbarungen unmittelbar mit Mobilfunknetzbetreibern in anderen Mitgliedstaaten aushandeln oder von ihren Host-Mobilfunknetzbetreibern in ihren Heimatländern entsprechend der Regulierungsmaßnahme Netzzugang auf der Vorleistungsebene für die Bereitstellung von Roamingdiensten erhalten können.

Ferner wird dadurch der Wettbewerbsdruck auf dem Vorleistungsmarkt erhöht, d. h. die Betreiber haben ein Interesse daran, Vorleistungsdienste zu so niedrigen Preisen wie möglich anzubieten.

In Zusammenwirkung mit der ersten strukturellen Maßnahme zur „Entkopplung“ (s. o.) werden dadurch kleineren Betreibern außerdem neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet, da sie Roamingdienste nun auch grenzüberschreitend anbieten können; dies trägt auch zum reibungslosen Funktionieren des digitalen Binnenmarktes bei.

3.3. Verlängerung und Ausweitung der Verordnung

Verlängerung der Verordnung bis 2022

Die Kommission schlägt vor, die Geltungsdauer der Verordnung um zehn Jahre – bis zum 30. Juni 2022 – zu verlängern. Es wird damit gerechnet, dass die Umsetzung und das

Wirksamwerden der genannten strukturellen Maßnahmen auf dem Markt einige Zeit erfordern werden. Daher ist in der Verordnung vorgesehen, für den Übergang Preisobergrenzen beizubehalten, um einen hohen Verbraucherschutz auch in der Zeit sicherzustellen, in der die strukturellen Maßnahmen noch nicht wirksam sind. Preisobergrenzen auf der Endkundenebene sollten grundsätzlich bis zum 30. Juni 2016 gelten. Sie könnten jedoch früher aufgehoben werden, wenn die Marktdaten erkennen lassen, dass sich ein ausreichender Wettbewerb entwickelt hat. Die Preisobergrenzen auf der Vorleistungsebene sollten grundsätzlich während des gesamten Regulierungszeitraums beibehalten werden, um für neue Marktteilnehmer eine ausreichende Stabilität zu gewährleisten, wobei auch die Möglichkeit ihrer Aufhebung gegeben sein soll, wenn die Marktdaten erkennen lassen, dass sich ein ausreichender Wettbewerb entwickelt hat.

Die Kommission schlägt vor, die Durchführung der Verordnung 2015 zu überprüfen, d. h. ein Jahr nach Ablauf der Frist für die vollständige Umsetzung der strukturellen Maßnahmen und ein Jahr vor dem geplanten Auslaufen der Obergrenzen für Endkundenpreise. Bei dieser Überprüfung wird insbesondere die Wirkung dieser Maßnahmen auf den Grad des Wettbewerbs auf den Roamingmärkten untersucht. Geht aus der Überprüfung hervor, dass die in der Verordnung vorgesehenen strukturellen Maßnahmen nicht ausreichen, um den Wettbewerb auf den Roamingmärkten im Interesse der europäischen Verbraucher zu fördern, legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat geeignete Vorschläge zur Verbesserung der Situation vor. Die Kommission prüft insbesondere, ob die strukturellen Maßnahmen angepasst werden müssen oder ob die Anwendungsdauer der (oder einiger der) geplanten vorübergehenden Obergrenzen für Endkundenpreise verlängert werden muss. Nach 2015 wird die Kommission bis zum Ablauf der Verordnung im Jahr 2022 deren Durchführung in regelmäßigen Abständen evaluieren, auch vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklung.

Schutzobergrenze für Endkundenpreise bis 2016 und Ausweitung auf Datenroaming

Auf der Endkundenebene dürfte durch das Zusammenwirken der strukturellen Maßnahmen das Problem überhöhter Roamingentgelte auf Wettbewerbsebene nachhaltig gelöst werden, ohne dass langfristig eine Preisregulierung erforderlich ist. Da die Umsetzung dieser Maßnahmen jedoch eine gewisse Zeit erfordert, muss der kontinuierliche Schutz der Verbraucher vor überhöhten Roamingentgelten dadurch gewährleistet werden, dass für den Übergang „Schutzobergrenzen“ in angemessener Höhe für alle Dienste beibehalten werden. Diese vorübergehenden Preisobergrenzen sollen hoch genug angesetzt werden, damit die potenziellen positiven Auswirkungen der strukturellen Maßnahmen auf den Wettbewerb nicht verzerrt werden. Sie könnten vollständig aufgehoben werden, sobald die strukturellen Maßnahmen ihre Wirkung gezeigt und durch verstärkten Wettbewerb Vorteile für die Verbraucher gebracht haben.

Im Übrigen kam die Kommission bei ihrer Überprüfung zu dem Ergebnis, dass trotz der Preisobergrenze für das Datenroaming auf der Vorleistungsebene die Endkundenpreise immer noch sehr hoch sind. Geringere Vorleistungsentgelte beim Datenroaming werden nicht an den Endkunden weitergegeben, und trotz der 2009 eingeführten Transparenzmaßnahmen zahlen die Verbraucher nach wie vor sehr hohe Preise für Datenroamingdienste. Das GEREK kommt ebenfalls zu diesem Schluss. Es stellte fest, dass der Wettbewerbsdruck bei Datenroamingdiensten auf der Endkundenebene nicht stark genug ist, um die Preise auf ein annehmbares, wettbewerbsbestimmtes Niveau zu drücken, und empfiehlt daher Regulierungsmaßnahmen, um diese Endkundenpreise – wie bereits bei Sprach- und SMS-Roaming – zu senken.

Vorschlag

3. Für den Übergang wird bis zum 30. Juni 2016 ein „Sicherheitsnetz“ für Endkundenpreise aufrechterhalten, das auch eine neue Preisobergrenze für Datenroamingdienste auf der Endkundenebene beinhaltet

Die vorübergehenden Schutzobergrenzen auf der Endkundenebene werden nach und nach gesenkt, bis die strukturellen Maßnahmen umgesetzt sind (2014); danach werden sie unverändert noch zwei Jahre aufrechterhalten (bis zum 30. Juni 2016). Diese Preisobergrenzen werden danach – oder davor, wenn die Marktdaten erkennen lassen, dass sich ein ausreichender Wettbewerb entwickelt hat – aufgehoben.

Im Rahmen der für 2015 vorgesehenen Überprüfung wird die Kommission beurteilen, ob die vorgeschlagenen strukturellen Maßnahmen ausreichen, um den Wettbewerb auf den Roamingmärkten zu fördern. Sollte dies nicht der Fall sein, wird die Kommission diesbezüglich geeignete Vorschläge vorlegen. Die Kommission prüft insbesondere, ob die strukturellen Maßnahmen angepasst werden müssen oder ob die Anwendungsdauer der (oder einiger der) vorübergehenden Obergrenzen für Endkundenpreise verlängert werden muss.

Die Kommission schlägt vor, den Schutzmechanismus der Preisobergrenzen auf der Endkundenebene auf Datenroamingdienste auszudehnen. Werden regulierte Datenroamingdienste erbracht, für die ein Daten-Eurotarif gilt, muss der Heimatanbieter seinen Roamingkunden die Dienste pro Kilobyte berechnen (es sei denn, sie wählen einen anderen Tarif).

Daneben gelten – mit einigen Änderungen – die Maßnahmen der derzeitigen Verordnung zu Transparenz und einheitlicher Rechnungsstellung weiter.

Verlängerung der Geltung der Preisobergrenzen auf Vorleistungsebene bis 2022

Um dauerhaft gleiche Wettbewerbsbedingungen – insbesondere für neue Marktteilnehmer auf dem entkoppelten Roamingmarkt – zu gewährleisten, werden für die Geltungsdauer der neuen Verordnung Preisobergrenzen auf der Vorleistungsebene beibehalten werden müssen. Wenn die strukturellen Maßnahmen umfassend umgesetzt sind, könnten diese Obergrenzen möglicherweise vor 2022 aufgehoben werden, sofern die Marktdaten erkennen lassen, dass sich ein ausreichender Wettbewerb entwickelt hat. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Vorleistungsmarkt für Datenroaming dynamischer ist als die Vorleistungsmärkte für Sprach- und SMS-Roaming.

Vorschlag

4. Die Preisobergrenzen auf der Vorleistungsebene werden bis 2022 aufrechterhalten

Die Preisobergrenzen auf Vorleistungsebene werden aufrechterhalten und jährlich bis zum 30. Juni 2015 deutlich gesenkt. Danach werden sie unverändert bis zum Ablauf der neuen Verordnung 2022 gelten.

Die Preisobergrenzen auf der Vorleistungsebene könnten vor diesem Zeitpunkt aufgehoben werden, wenn die Marktdaten erkennen lassen, dass sich ein ausreichender Wettbewerb entwickelt hat.

4. FAZIT

Im Rahmen dieser Überprüfung wurde festgestellt, dass die durch die Roamingverordnung eingeführten Maßnahmen den Verbrauchern in den letzten Jahren beträchtliche Vorteile in Bezug auf niedrigere Preise und eine erhöhte Transparenz gebracht haben. Trotz dieser positiven Wirkung hat sich jedoch die Dynamik des Marktes für Mobilfunk-Auslandsroaming nicht ausreichend verändert, wodurch die Grenzen der Möglichkeiten des derzeitigen Konzepts im Hinblick auf die Wettbewerbsförderung und eine dauerhafte Lösung des Roamingproblems aufgezeigt wurden.

Wie durch die Analyse des GEREK bestätigt wurde, ist nicht davon auszugehen, dass die Roamingpreise in den nächsten Jahren durch die Marktkräfte allein signifikant sinken werden. Daher besteht eindeutig auch nach 2012 noch Regulierungsbedarf.

Die Kommission schlägt eine Änderung der Verordnung zwecks Aufnahme wettbewerbsfördernder struktureller Maßnahmen und Verlängerung ihrer Geltungsdauer bis zum 30. Juni 2022 vor. Mit den vorgeschlagenen strukturellen Maßnahmen soll das Problem an der Wurzel – d. h. dem Mangel an Wettbewerb und an Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher, der die hohen Roamingpreise verursacht – angegangen werden. Dies soll zum einen dadurch geschehen, dass die Öffnung des Marktes für unterschiedliche Anbieter sichergestellt wird (wodurch das Roamingangebot erweitert wird), zum anderen dadurch, dass die Information der Verbraucher über Roamingpreise verbessert und ihre Wahlmöglichkeiten (durch das Angebot von Roaming als selbständigen Dienst) vergrößert werden.

Diese Maßnahmen dürften das Problem des Roamingmarktes auf Wettbewerbsebene nachhaltig lösen; es wird davon ausgegangen, dass der Wettbewerbsdruck, der durch die Maßnahmen gefördert wird, in Zukunft ausreicht, um niedrige Endkundenpreise zu garantieren, ohne dass langfristig Regulierungsmaßnahmen erforderlich sind. Es wird jedoch eine gewisse Zeit dauern, bis diese strukturellen Maßnahmen umgesetzt sind und greifen. Daher schlägt die Kommission vor, Preisobergrenzen auf der Vorleistungsebene so lange aufrechtzuerhalten, bis auf dem Markt ein ausreichender Wettbewerb zu erkennen ist, und im Interesse der Stabilität und Berechenbarkeit für die Betreiber und des kontinuierlichen Schutzes der Verbraucher während eines begrenzten Zeitraums Schutzobergrenzen für Endkundenpreise beizubehalten. Ferner wird vorgeschlagen, die vorübergehenden Preisobergrenzen auf der Endkundenebene auf Datenroamingdienste auszudehnen.

Roamingmärkte weisen einzigartige Merkmale auf, die außergewöhnliche Maßnahmen rechtfertigen. Diese Maßnahmen sollten zeitlich begrenzt sein und am 30. Juni 2022 auslaufen. Nach Inkrafttreten der Verordnung wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament regelmäßig über die Durchführung der Verordnung Bericht erstatten und dabei die Stellungnahme des GEREK berücksichtigen; erforderlichenfalls erwägt sie Änderungen der Verordnung (einschließlich der Möglichkeit, die Anwendungsdauer (einiger) der geplanten vorübergehenden Obergrenzen für Endkundenpreise zu verlängern.

Die Kommission ist bereit, sich nach Kräften dafür einzusetzen, dass das Europäische Parlament und der Rat so schnell wie möglich zu einer Einigung über die vorstehend genannten Punkte gelangen, so dass die europäischen Mobilfunkkunden spätestens ab dem 1. Juli 2012 von diesen Vorschlägen profitieren können. Es gilt, die legitimen Erwartungen der Bürger zu erfüllen und sicherzustellen, dass die EU auch in Zukunft konkrete Ergebnisse für seine Bürger hervorbringt.