

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in Bezug auf Vorschriften für Roamingvorleistungsmärkte“

(COM(2016) 399 *final* — 2016/185 (COD))

(2017/C 034/27)

Berichtersteller: **Raymond HENCKS**

| | |
|---|--|
| Befassung | Europäisches Parlament, 4.7.2016 Europäischer Rat, 7.7.2016 |
| Rechtsgrundlage | Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (COM(2016) 399 <i>final</i> — 2016/185 (COD)) |
| Zuständige Fachgruppe | Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft |
| Annahme in der Fachgruppe | 6.10.2016 |
| Verabschiedung auf der Plenartagung | 19.10.2016 |
| Plenartagung Nr. | 520 |
| Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen) | 224/3/4 |

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA hat sich schon immer für die Abschaffung von Roaminggebühren eingesetzt. Er unterstützt die Initiativen der Europäischen Kommission, bis zum 15. Juni 2017 „Roaming zu Inlandspreisen“ (Roam-like-at-Home, RLAH) einzuführen und die Fälle von Marktversagen auf den Roamingvorleistungsmärkten zu beheben, die der Verwirklichung dieses Ziels im Wege stehen.

1.2. Parallel zur Abschaffung der Roaminggebühren sind Präventivmaßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die Betreiber ihre durch die Abschaffung der Roaminggebühren sinkenden Einnahmen nicht durch eine Erhöhung der Inlandstarife oder andere missbräuchliche Maßnahmen wettmachen. Desgleichen muss eine größere Preistransparenz der Inlandstarife, insbesondere bei Pauschalangeboten, gewährleistet werden. Dazu sollten die Regulierungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Verbraucherorganisationen eine Art Muster-Merkblatt mit Informationen über die Preiszusammensetzung erarbeiten.

1.3. Der EWSA erachtet die von der Europäischen Kommission für Sprachanruf-, SMS- und Datendienste vorgeschlagenen durchschnittlichen Vorleistungspreise, die Betreiber von besuchten Mobilfunknetzen Roaminganbietern höchstens berechnen können, als vertretbar, da ausreichend Spielraum für einen gesunden Wettbewerb zwischen den Anbietern von Roamingvorleistungsdiensten bleiben dürfte.

1.4. Der EWSA hegt indes große Bedenken in Bezug auf die neue, in dem Verordnungsvorschlag enthaltene Möglichkeit, dass die Betreiber neben den regulierten Preisen (für die eine Obergrenze gilt) eine „innovative Preisbildung auf der Vorleistungsebene“ aushandeln können, die nicht direkt an tatsächlich verbrauchte Volumina geknüpft zu sein scheint. Geschäftsverhandlungen auf der Grundlage von Pauschalzahlungen, Mindestabnahmezusagen oder Kapazitätsverträgen bergen die Gefahr von Absprachen und Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung seitens der großen Betreiber oder derjenigen Betreiber, die über ein Netz mit landesweiter Abdeckung verfügen, zulasten der kleinen Betreiber und der Betreiber virtueller Mobilfunknetze. Dadurch werden vorhandene oligopolistische Strukturen in Verbindung mit bilateralen Roamingvereinbarungen gestärkt, die die Europäische Kommission als aktuelle Fälle von Marktversagen betrachtet.

1.5. Der EWSA befürwortet die Anregung in dem Verordnungsvorschlag, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei Streitigkeiten zwischen Betreibern auf dem Vorleistungsmarkt gehalten sind, mit Blick auf die zu ergreifenden Maßnahmen das GEREK zu konsultieren; dies wird zu einer größeren Kohärenz der Regulierungsansätze der betreffenden nationalen Behörden führen. Der EWSA schlägt vor, die Bestimmungen zur Lösung von Streitigkeiten zu vervollständigen und die nationalen Behörden aufzufordern, dass sie ggf. die beteiligten Parteien darin bestärken, sich zunächst um eine außergerichtliche Streitbeilegung zu bemühen.

2. Einleitung

2.1. Das Ziel der EU, Europa mittels moderner Infrastruktur und erschwinglicher Preise für die Festnetz- und Mobiltelefonie zu einem voll vernetzten Kontinent zu machen, ist u. a. an den überhöhten Roaminggebühren gescheitert, die weit über den Preisen liegen, die für dieselben Dienste innerhalb eines Landes in Rechnung gestellt werden.

2.2. Da die wiederholten, seit 2006 von der Europäischen Kommission vorgebrachten Aufforderungen an die Mobilfunkanbieter, ihre überhöhten Roaminggebühren zu senken, nicht fruchteten, begann die EU im Jahr 2007, eine Preisobergrenze (Eurotarif) auf den Vorleistungs- und den Endkundenmärkten für zunächst intereuropäische Roaminganrufe, dann SMS-Roamingnachrichten und schließlich Datenroamingdienste einzuführen, in der Hoffnung, dass sich ein gesunder Wettbewerb entwickeln und die Kunden nicht mehr gezwungen sein würden, überhöhte Preise zu bezahlen.

2.3. Die Obergrenzen für die Roamingvorleistungsentgelte für Sprachanruf-, SMS- und Datendienste, einschl. MMS, mussten daher schrittweise gesenkt werden (siehe nachstehende Tabelle), um das letztliche Ziel einer vollständigen Abschaffung der Roaminggebühren und die Anpassung der intereuropäischen Kommunikationstarife an die innerstaatlichen Tarife zu erreichen.

| | Sprachanrufe EUR/Min. ohne MwSt. | | | SMS EUR/SMS ohne MwSt. | | Daten EUR/KB ohne MwSt. | |
|--|--|--|---|------------------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------|
| | Großkund- enpreis | Endkund- enpreis — abgehende Anrufe | Endkund- enpreis — ankommende Anrufe | Großkund- enpreis | Endkund- enpreis | Großkund- enpreis | Endkund- enpreis |
| <i>Durchschnittspreis vor dem 1.9.2007</i> | | 0,7692 | 0,417 | — | — | — | — |

Verordnung (EG) Nr. 717/2007

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|---|
| Höchstpreis 31.8.2008 | 1.9.2007- | 0,30 | 0,49 | 0,24 | — | — | — | — |
| Höchstpreis 30.6.2009 | 1.9.2008- | 0,28 | 0,46 | 0,22 | — | — | — | — |
| Höchstpreis 30.6.2010 | 1.7.2009- | 0,26 | 0,43 | 0,19 | 0,04 | 0,11 | 1,00 | — |

Verordnung (EG) Nr. 544/2009

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Höchstpreis 30.6.2011 | 1.7.2010- | 0,22 | 0,39 | 0,15 | 0,04 | 0,11 | 0,80 | — |
| Höchstpreis 30.6.2012 | 1.7.2011- | 0,18 | 0,35 | 0,11 | 0,04 | 0,11 | 0,50 | — |
| Höchstpreis 30.6.2013 | 1.7.2012- | 0,14 | 0,29 | 0,08 | 0,03 | 0,09 | 0,25 | 0,70 |

Verordnung (EU) Nr. 531/2012

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Höchstpreis 30.6.2014 | 1.7.2013- | 0,10 | 0,24 | 0,07 | 0,02 | 0,08 | 0,15 | 0,45 |
| Höchstpreis 30.6.2015 | 1.7.2014- | 0,05 | 0,19 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,05 | 0,20 |
| Höchstpreis 30.6.2017 | 1.7.2015- | 0,05 | 0,19 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,05 | 0,20 |
| Höchstpreis 30.6.2022 | 1.7.2015- | 0,05 | | | 0,02 | | 0,05 | |

2.4. Kein Mobilfunknetz deckt alle EU-Mitgliedstaaten ab. Um ihren inländischen Kunden, die innerhalb der Union reisen, in einem anderen Mitgliedstaat Mobilfunkdienste anbieten zu können, müssen Roaminganbieter folglich Roamingdienste auf Großkundenebene von Betreibern im besuchten Mitgliedstaat erwerben oder Roamingdienste mit solchen Betreibern austauschen.

2.5. Neben der Einführung von Obergrenzen für Roamingentgelte in der EU wurden strukturelle Maßnahmen, u. a. für die Roamingvorleistungsmärkte, eingeführt ⁽¹⁾. So müssen die Betreiber von besuchten Mobilfunknetzen

- allen zumutbaren Anträgen auf Vorleistungsroamingzugang nachkommen und dürfen derartige Anträge nur auf der Grundlage objektiver Kriterien ablehnen;
- ein hinreichend detailliertes Standardangebot im Einklang mit den Leitlinien des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) veröffentlichen, das sie dem Unternehmen übermitteln, das einen Vorleistungsroamingzugang beantragt;
- dem Unternehmen, das Zugang beantragt, innerhalb eines Monats ab Antragseingang beim Mobilfunknetzbetreiber einen Entwurf eines Vertrags über den Zugang vorlegen. Der Vorleistungsroamingzugang wird innerhalb einer angemessenen Frist von höchstens drei Monaten ab Vertragsabschluss gewährt;
- auf Antrag eines Betreibers innerhalb von höchstens zwei Monaten ab Antragseingang Geschäftsverhandlungen über die eventuelle Bereitstellung von über das Standardangebot hinausgehenden Diensten aufnehmen.

2.6. In der Verordnung (EU) 2015/2120 ist außerdem vorgesehen, dass Roaminganbieter ab dem 15. Juni 2017 vorbehaltlich einer angemessenen Nutzung und eines positiven Ergebnisses einer Überprüfung des korrekten Funktionierens des Marktes ihren Roamingkunden für die Abwicklung eines abgehenden oder ankommenden regulierten Roaminganrufs, für die Abwicklung einer versendeten regulierten SMS-Roamingnachricht oder für die Nutzung regulierter Daten-roamingdienste im Vergleich mit dem inländischen Endkundenpreis in einem beliebigen Mitgliedstaat keine zusätzlichen Entgelte oder allgemeinen Entgelte für den Zugriff über Endgeräte oder die Nutzung von Dienstleistungen im Ausland berechnen dürfen.

2.7. Wenn indes ein Roaminganbieter bei Vorliegen bestimmter und außergewöhnlicher Umstände seine gesamten tatsächlichen und veranschlagten Kosten der Bereitstellung regulierter Roamingdienste nicht decken kann, so darf er eine Genehmigung zur Erhebung eines Aufschlags beantragen, um die Tragfähigkeit seines inländischen Entgeltmodells sicherzustellen. Dieser Aufschlag darf nur in dem Umfang angewandt werden, der erforderlich ist, um die Kosten der Erbringung regulierter Endkunden-Roamingdienste unter Beachtung der für Großkundenentgelte zulässigen Höchstbeträge zu decken.

2.8. Aus dem Bericht über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts (COM(2016) 398 final) geht jedoch hervor, dass die geplanten strukturellen Maßnahmen auf dem Binnenmarkt für Roamingdienste unzureichend waren, um den Wettbewerb zu stärken und einen Binnenmarkt für Mobilfunkdienste ohne Unterscheidung zwischen Inlands- und Roamingtarifen zu erreichen.

2.9. Wie diese Marktanalyse verdeutlicht, wird das Funktionieren der Vorleistungsmärkte noch immer durch eine Reihe von Fällen des Marktversagens beeinträchtigt, beispielsweise durch oligopolistische Strukturen in Verbindung mit bilateralen Roamingvereinbarungen, mangelnde Substituten auf der Vorleistungsebene und erheblich über den geschätzten Kosten liegende Preise, was besonders für Datendienste gilt.

2.10. Angesichts der engen Wechselbeziehung zwischen der Vorleistungs- und der Endkundenebene der Roamingmärkte und in Ermangelung einer ausreichenden Gewinnspanne zwischen Vorleistungs- und Endkundenpreisen ist das Ziel „Roaming zu Inlandspreisen“ (Roam-like-at-Home, RLAH) realitätsfern und strukturell nicht tragbar, vor allem für kleine Betreiber, Betreiber virtueller Mobilfunknetze und Betreiber mit hohem abgehendem Roamingverkehr.

2.11. Daher sieht sich die Europäische Kommission gezwungen, eine neue regulatorische Maßnahme der EU auf dem Vorleistungsmarkt vorzuschlagen.

⁽¹⁾ ABl. L 172 vom 30.6.2012, S. 10.

2.12. Gemäß Artikel 6d der Verordnung (EU) 2015/2120 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 erlässt die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten bis zum 15. Dezember 2016 u. a. eine Regelung der angemessenen Nutzung („Fair Use Policy“), die Roaminganbieter für die Inanspruchnahme regulierter Roamingdienste auf Endkundenebene, die zu dem geltenden inländischen Endkundenpreis bereitgestellt werden, anwenden können. Der betreffende Durchführungsrechtsakt steht noch aus, nachdem die Kommission einen ersten Vorschlag wieder zurückgezogen hat.

3. Inhalt des Kommissionsvorschlags

3.1. In dem Vorschlag für die Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 sind folgende Elemente vorgesehen:

- Verringerung der Höchstbeträge für durchschnittliche Roamingvorleistungsentgelte für den Zeitraum 15. Juni 2017 bis 30. Juni 2022:
 - für Anrufe: von 0,05 EUR/min auf 0,04 EUR/min;
 - für SMS: von 0,02 EUR auf 0,01 EUR;
 - für Datendienste: von 0,05 EUR/MB auf 0,0085 EUR/MB;
- Möglichkeit für beide Parteien einer Vorleistungsvereinbarung, ausdrücklich übereinzukommen, im Rahmen ihrer Vereinbarung für einen bestimmten Zeitraum von der Anwendung der in der Verordnung vorgesehenen maximalen Roamingvorleistungsentgelte abzusehen;
- Verpflichtung für die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden, bei Streitigkeiten zwischen Betreibern besuchter Netze und anderen Betreibern über die Entgelte für regulierte Vorleistungen das GEREK zu den zu ergreifenden Maßnahmen zu konsultieren;
- alle zwei Jahre ab dem 15. Juni 2017 Vorlage eines Berichts der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat auf der Grundlage der vom GEREK ermittelten Daten über die Wettbewerbsentwicklungen auf den unionsweiten Roamingmärkten.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. In seinen früheren Stellungnahmen hat der EWSA stets die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Begrenzung von Roaminggebühren befürwortet, da sie in die richtige Richtung gehen und die mittelfristige Beseitigung jedweder spezifischer Gebühren für Roamingdienste zum Ziel haben. Daher kann er die neuen Vorschläge der Europäischen Kommission nur gutheißen, mit denen Fälle von Marktversagen für Roamingvorleistungen ausgeräumt werden sollen, die die Verwirklichung des Ziels „Roaming zu Inlandspreisen“ ab dem 15. Juni 2017 gefährden.

4.2. In Bezug auf „Roaming zu Inlandspreisen“ weist der EWSA darauf hin, dass er stets vor etwaigen negativen Auswirkungen gewarnt und die Regulierungsbehörden aufgefordert hat, Präventivmaßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die Betreiber ihre durch die Abschaffung der Roaminggebühren sinkenden Einnahmen nicht durch eine Erhöhung der Inlandstarife oder andere missbräuchliche Maßnahmen zulasten der Verbraucher wettmachen, wie bspw. durch die Berechnung eines Netzzugangsentgelts ohne Herstellung einer Verbindung (Aktivierungsgebühr).

4.3. Damit die Verbraucher effektiv von „Roaming zu Inlandspreisen“ profitieren und eine eventuelle Erhöhung der Inlandstarife feststellen können, wiederholt der EWSA seinen Vorschlag, dass die Regulierungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Verbraucherorganisationen eine Art Muster-Merkblatt mit Informationen über die Preiszusammensetzung erarbeiten, um eine größere Preistransparenz der Inlandstarife, insbesondere bei Pauschalangeboten, zu gewährleisten.

4.4. Der EWSA ist sich durchaus im Klaren darüber, dass die maximalen Großkundenentgelte den Betreibern die Deckung der Kosten und eine angemessene Gewinnspanne ermöglichen sollen. Wie die Europäische Kommission jedoch einräumt ⁽²⁾, ist die Bewertung der Kosten der Roamingvorleistungen eine komplexe Aufgabe, mit einem breiten Spektrum an Wahlmöglichkeiten, Annahmen und durchaus auch Unwägbarkeiten.

4.5. In Anbetracht der verschiedenen Kostenelemente der Roamingvorleistungen (Mobilfunkzustellungsentgelte im Herkunftsland und im Zielland) sowie weiterer Kosten wie bspw. nicht regulierte Transitkosten scheinen die von der Kommission vorgeschlagenen Obergrenzen vertretbar zu sein und ausreichend Spielraum für einen gesunden Wettbewerb zwischen den Anbietern von Roamingvorleistungsdiensten zu lassen.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. Der EWSA hegt große Bedenken in Bezug auf die neue, in dem Verordnungsvorschlag enthaltene Möglichkeit für die Betreiber, neben den regulierten Preisen (für die eine Obergrenze gilt) eine „innovative Preisbildung auf der Vorleistungsebene“ auszuhandeln, die nicht direkt an tatsächlich verbrauchte Volumina geknüpft zu sein scheint. Geschäftsverhandlungen auf der Grundlage von Pauschalzahlungen, Mindestabnahmezusagen oder Kapazitätsverträgen bergen die Gefahr von Absprachen und Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung seitens der großen Betreiber oder derjenigen Betreiber, die über ein Netz mit landesweiter Abdeckung verfügen, zulasten der kleinen Betreiber und der Betreiber virtueller Mobilfunknetze.

4.7. Der EWSA stimmt dem Vorschlag zu, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei Streitigkeiten zwischen Betreibern auf dem Vorleistungsmarkt gehalten sind, mit Blick auf die zu ergreifenden Maßnahmen das GEREK zu konsultieren; dies wird zu einer größeren Kohärenz der Regulierungsansätze der betreffenden nationalen Behörden führen. Der EWSA schlägt vor, die Bestimmungen zur Lösung von Streitigkeiten zu vervollständigen und die nationalen Behörden aufzufordern, dass sie ggf. die beteiligten Parteien darin bestärken, sich zunächst um eine außergerichtliche Streitbeilegung zu bemühen.

Brüssel, den 19. Oktober 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS
