

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (Neufassung)

(COM(2021) 85 final — 2021/0045 (COD))

(2021/C 374/06)

Berichterstatter: **Christophe LEFÈVRE**

Befassung	Europäisches Parlament, 24.3.2021 Rat der Europäischen Union, 11.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	15.6.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	7.7.2021
Plenartagung Nr.	562
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	204/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt fest, dass der Vorschlag der Kommission mit folgenden Zielen in Zusammenhang steht:

- Bereitstellung der benötigten Infrastruktur, um weiße Flecken zu beseitigen und eine hohe Konnektivität sicherzustellen, sowie Einführung von Technologien der neuen Generation (5G);
- Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzes und des Wettbewerbs zwischen den Mobilfunknetzbetreibern;
- Schaffung eines für das digitale Zeitalter gerüsteten Europas zur Verhinderung des erneuten Auftretens alter Binnenmarkthindernisse.

1.2. Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag zu einer größeren Transparenz des Endkundenmarktes beitragen wird, indem insbesondere in den Vertragsbedingungen über folgende Aspekte informiert wird:

- die Qualität der beim Roaming in der EU nutzbaren Dienste;
- die Mehrwertdienste, die Art der Dienste, für die höhere Entgelte erhoben werden können, zu denen auch in der „Willkommen“-SMS Angaben zu machen sind, die bei Einreise in ein neues Land versandt wird;
- die verschiedenen Möglichkeiten des Zugangs zu Notdiensten beim Roaming.

Allgemein wird die vorgeschlagene Verordnung das Verbraucherschutzniveau erhöhen.

1.3. Aus einer Studie geht hervor, dass die lokalen Netze in geringerer Qualität für das Roaming bereitgestellt werden, und so zielt der Vorschlag darauf ab, dass die Roamingdienste (Roaming zu Inlandspreisen) unter den gleichen Bedingungen wie bei einer Inlandsnutzung solcher Dienste, mit unbeschränktem Zugang zu den neuesten beim Roaming verfügbaren Netztechnologien und -generationen, bereitgestellt werden. Im Falle einer qualitativen Unzulänglichkeit der lokalen Infrastruktur empfiehlt der EWSA, verstärkt in diese Infrastrukturen zu investieren, um insbesondere die Versorgung der weißen Flecken zu verbessern, und ferner Mindestkriterien einzuführen, die die Betreiber schrittweise erfüllen müssen, damit die Verbraucher uneingeschränkten Zugang zu diesen Diensten haben.

1.4. Die Absenkung der Obergrenzen der Preise, die die Betreiber der besuchten Netze den Netzbetreibern der Besucher berechnen können, ist zwar ebenfalls zu begrüßen, jedoch wird die Höhe dieser Absenkung in Anbetracht des Unterschieds zwischen den in Rechnung gestellten Entgelten und den Realkosten des Roamings im besuchten Netz als unzureichend angesehen. Die Folge daraus sind höhere Grundgebühren für die Verbraucher und eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Betreiber virtueller Mobilfunknetze (MVNO), die Roamingdienste bei den großen Mobilfunknetzbetreibern einkaufen müssen. Insbesondere der Datenverbrauch steigt stark an. Um negative Skaleneffekte für MVNO und kleine Mobilfunknetzbetreiber (MNO) zu vermeiden, sollten die Obergrenzen auf der Vorleistungsebene im gleichen Maße sinken, wie der Datenverbrauch ansteigt.

1.5. Der EWSA sollte sich für die bevorzugte Option des Vorschlags „Option 3 — Ein tragfähiges wirklich erlebbares Roaming zu Inlandspreisen“ aussprechen und sich dafür einsetzen, dass die Höchstentgelte stärker als im Vorschlag angegeben abgesenkt werden.

1.6. Auch wenn die Transparenz der Preise für Mehrwertdienste durch den Verordnungsvorschlag erhöht wird, indem Nummernbereiche für Mehrwertdienste sowie eine für die Netzbetreiber zugängliche zentrale EU-Datenbank für diese Nummernbereiche eingerichtet werden, empfiehlt der EWSA, dass im Verordnungsvorschlag auch die Möglichkeit eingeräumt wird, den Dienst bei betrügerischer Nutzung (ping-call) nach entsprechenden Hinweisen der Polizei- oder Justizbehörden zu unterbrechen, sowie für die Betreiber dieser Dienste Rechtsbehelfe vorzusehen.

1.7. In dem Verordnungsvorschlag wird in Verbindung mit der Inanspruchnahme von Roamingdiensten zwar der Begriff der „angemessenen Nutzung“ verwendet, doch stellt der EWSA mit Bedauern fest, dass hierfür keinerlei Grenzen festgelegt und auch keine Regeln für eine faire Nutzung bei Verträgen ohne Volumenbegrenzung sowie keine Entgeltmodelle für internationale Anrufe mit oder ohne Datenroaming vorgesehen werden. Der EWSA schlägt vor, die Formulierung „vorbehaltlich der angemessenen Nutzung“ zu streichen, sofern ihre Tragweite nicht präzisiert wird, da sie von den Netzbetreibern derzeit als Argument herangezogen wird, um die Roaming-Pauschalen erheblich zu begrenzen.

1.8. In Bezug auf die Warnungen vor dem Überschreiten des vom Verbraucher oder vom Netzbetreiber festgelegten Datenlimits empfiehlt der EWSA, den Netzbetreibern vorzuschreiben, den Verbraucher jedes Mal erneut zu warnen, wenn das für die erste Verbrauchswarnung festgelegte Datenvolumen erneut verbraucht wurde, insbesondere wenn dies innerhalb desselben Anrufs oder innerhalb derselben Sitzung geschieht.

1.9. Besondere Aufmerksamkeit widmet der EWSA ferner der Nutzung mobiler Geräte in Grenzregionen an den Außengrenzen der Europäischen Union und empfiehlt:

- dass die in den Gebieten der Europäischen Union tätigen Netzbetreiber aufgefordert werden, eine spezifische Verbindung aufzubauen, die EU-Roamingentgelte zu Inlandspreisen in diesen Ländern bzw. den grenznahen Gebieten sicherstellt;
- dass internationale Abkommen im Hinblick auf eine Ausweitung des EU-Roamings zu Inlandspreisen auf diese an die EU angrenzenden Länder geschlossen werden.

1.10. Der EWSA stellt fest, dass die Studie und die Konsultationen zur Neufassung der Verordnung teilweise vor der COVID-19-Krise durchgeführt wurden. Diese Krise hat zu drastischen Reisebeschränkungen in Europa sowie zu einer massiven Nutzung von Werkzeugen für Telearbeit und für die Fernübertragung von Lehrveranstaltungen im Hochschulsektor, insbesondere für Studierende, die am Programm Erasmus+ teilnehmen, geführt.

1.11. Der EWSA stellt fest, dass es in zahlreichen Gebieten in der Europäischen Union nach wie vor an Breitband-Teilnehmeranschlüssen mangelt und dass überdies die Datenübertragungsraten unzureichend sind, um die durch diese sehr datenintensiven Videokonferenzen entstandene Nachfrage unabhängig von eventuellem Datenroaming zu bedienen.

1.12. Der EWSA empfiehlt, die Strategie zum Glasfaser-Breitbandausbau deutlich zu verstärken und die Breitbandabdeckung, entweder über Teilnehmeranschlussleitungen oder über Mobilfunknetze, signifikant zu verbessern.

1.13. Der EWSA empfiehlt, bei der Durchführung der Verordnung langfristig anzustreben, dass die Europäische Union vor dem Hintergrund des Binnenmarktes zu einer einheitlichen Tarifzone wird, in der Anrufe und Datenverbindungen zu allen Mobil- und Festnetzgeräten von Verbrauchern, die in Europa einen Telefonvertrag abgeschlossen haben, zum „Lokaltarif“ sowie mit den gleichen Datenübertragungsraten und Zugängen zu Infrastrukturen, unabhängig vom Anruf- und Empfangsland, möglich sind.

1.14. Der EWSA ist angesichts des Vorschlags besorgt, die Überprüfung der maximalen Vorleistungsentgelte künftig im Wege eines delegierten Rechtsakts vornehmen zu lassen, und empfiehlt eine umfassende Überprüfung der Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Aspekte der Entwicklung im Bereich des Roamings.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Ziel des Vorschlags ist es, die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾, die am 30. Juni 2022 ausläuft, zu verlängern. Im Vorschlag ist eine Anpassung der maximalen Vorleistungsentgelte vorgesehen, um die Tragfähigkeit der Bereitstellung von Endkunden-Roamingdiensten zu sichern. Ebenso werden neue Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz eingeführt und ein wirklich erlebbares Roaming zu Inlandspreisen in Bezug auf die Dienstqualität und den Zugang zu Notdiensten beim Roaming gewährleistet. Da die Verordnung (EU) Nr. 531/2012 mehrfach geändert wurde, wird mit dem Vorschlag eine Neufassung der Verordnung bezweckt, um die Klarheit zu verbessern und die zahlreichen darin enthaltenen Änderungsrechtsakte zu ersetzen.

2.2. Mit den vorgeschlagenen hauptsächlichen Änderungen soll dafür gesorgt werden, dass die Betreiber das Roaming zu Inlandsbedingungen anbieten und dabei in tragfähiger Weise ihre Kosten auf der Vorleistungsebene decken können. Dem Vorschlag zufolge sollen EU-weit maximale Roamingvorleistungsentgelte für abgehende Anrufe, SMS-Nachrichten und Datenverkehr auf einem niedrigeren Niveau festgesetzt werden, als bis zum 30. Juni 2022 gilt.

2.3. Neben der Herabsetzung der maximalen Vorleistungsentgelte umfasst der Vorschlag weitere Änderungen, die ein wirkliches Roaming zu Inlandspreisen für die Endnutzer gewährleisten, Innovationen fördern, den Zugang zu Netzen erleichtern und gleichzeitig einen zukunftssicheren Rechtsrahmen für Verbraucher und Betreiber schaffen sollen.

2.4. Der Vorschlag trägt insgesamt zur Schaffung „eines für das digitale Zeitalter gerüsteten Europas“ und zu dem Bestreben bei, den digitalen Wandel bestmöglich zu nutzen, um den Menschen bessere Möglichkeiten für Kontakte, Kommunikation und berufliche oder wirtschaftliche Betätigung im Binnenmarkt zu bieten. Ziel des Vorschlags ist es, dass Hindernisse für den Binnenmarkt, die mit der Abschaffung der Endkunden-Roamingaufschläge beseitigt wurden, nun nicht wieder aufgebaut werden.

3. Rechtsgrundlage

3.1. Die Rechtsgrundlage des vorliegenden Vorschlags ist Artikel 114 AEUV als Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf die Errichtung oder das bessere Funktionieren des Binnenmarkts (Artikel 26 AEUV).

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt diesen Verordnungsvorschlag und erachtet es als notwendig, dass den Verbrauchern im Ausland endlich derselbe Leistungsumfang wie im Inland und auch dasselbe Verbraucherschutzniveau geboten werden soll. Die Betreiber sollten indes die Möglichkeit haben, ihre Roamingvorleistungsvereinbarungen entsprechend ihren kommerziellen Erfordernissen auszuhandeln. Durch die Verordnung sollte diese Möglichkeit nicht auf den Abschluss von Vereinbarungen über den Zugang auf der Vorleistungsebene nur mit denjenigen Betreibern beschränkt werden, die über die fortschrittlichsten Netze verfügen.

4.2. Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag der Kommission mit folgenden Zielen in Zusammenhang steht:

- Bereitstellung der benötigten Infrastruktur, um weiße Flecken zu beseitigen und eine hohe Konnektivität sicherzustellen, sowie Einführung von Technologien der neuen Generation (5G);
- Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzes und des Wettbewerbs zwischen den Mobilfunknetzbetreibern;
- Schaffung eines für das digitale Zeitalter gerüsteten Europas zur Verhinderung des erneuten Auftretens alter Binnenmarkthindernisse.

4.3. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission seit 2018 verschiedene Folgenabschätzungen vorgenommen hat, unter anderem eine zwölfwöchige öffentliche Konsultation im Jahr 2020 zu folgenden Aspekten: 1) Endkunden-Roamingdienste (Klarstellungen und Maßnahmen in Bezug auf Dienstqualität, Mehrwertdienste und Notrufe beim Roaming); 2) Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten; 3) Verwaltungsaufwand in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 und Auswirkungen möglicher Maßnahmen zur Vereinfachung.

4.4. Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag zu einer stärkeren Transparenz des Endkundenmarktes beitragen wird, indem insbesondere in den Vertragsbedingungen über folgende Aspekte informiert wird:

- die Qualität der beim Roaming in der EU nutzbaren Dienste;

⁽¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (ABl. L 172 vom 30.6.2012, S. 10).

- die Mehrwertdienste, die Art der Dienste, für die höhere Entgelte erhoben werden können, zu denen auch in der „Willkommen“-SMS Angaben zu machen sind, die bei Einreise in ein neues Land versandt wird;
- die verschiedenen Möglichkeiten des Zugangs zu Notdiensten beim Roaming, insbesondere in der „Willkommen“-SMS.

4.5. Aus der im Jahr 2019 durchgeführten Studie des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) ergab sich, dass die Dienste beim Roaming in geringerer Qualität bereitgestellt werden, während im gesamten Unionsgebiet eine Strategie für technische Verbesserungen umgesetzt wird. Der Vorschlag zielt darauf ab, dass die Roamingdienste unter den gleichen Bedingungen und mit der gleichen Qualität wie bei einer Inlandsnutzung solcher Dienste bereitgestellt werden und die Mobilfunknetzbetreiber Zugang zu allen verfügbaren Netztechnologien und -generationen gewähren.

4.6. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind daher notwendig, damit die berechtigten Erwartungen der Verbraucher erfüllt und die ursprünglichen Ziele der Roamingverordnung erreicht werden. Im Falle einer qualitativen Unzulänglichkeit der lokalen Infrastruktur empfiehlt der EWSA, verstärkt in diese Infrastrukturen zu investieren, um insbesondere die Versorgung der weißen Flecken zu verbessern, und ferner Mindestkriterien einzuführen, die die Betreiber schrittweise erfüllen müssen, damit die Verbraucher uneingeschränkten Zugang zu diesen Diensten haben.

4.7. Die Absenkung der Obergrenzen der Preise, die die Betreiber der besuchten Netze den Netzbetreibern der Besucher berechnen können, ist zwar ebenfalls zu begrüßen, jedoch wird die Höhe dieser Absenkung in Anbetracht des Unterschieds zwischen den in Rechnung gestellten Entgelten und den Realkosten des Roamings im besuchten Netz als unzureichend angesehen. Die Folge daraus sind höhere Grundgebühren für die Verbraucher und eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der MVNO, die Roamingdienste bei den großen Mobilfunknetzbetreibern einkaufen müssen.

4.8. Der EWSA sollte sich für die bevorzugte Option des Vorschlags „Option 3 — Ein tragfähiges wirklich erlebbares Roaming zu Inlandspreisen“ aussprechen und sich dafür einsetzen, dass die Höchstentgelte stärker als im Vorschlag angegeben abgesenkt werden.

4.9. Durch den Vorschlag wird die Transparenz auf der Vorleistungsebene in Bezug auf Nummernbereiche für Mehrwertdienste erhöht, indem eine für die Netzbetreiber zugängliche zentrale EU-Datenbank für diese Nummernbereiche eingerichtet wird.

4.10. Der EWSA empfiehlt, dass in den Vorschlag die Möglichkeit aufgenommen wird, den Dienst bei betrügerischer Nutzung (ping-call) nach entsprechenden Hinweisen der Polizei- oder Justizbehörden zu unterbrechen, sowie für die Betreiber dieser Dienste Rechtsbehelfe vorzusehen.

4.11. Durch den Vorschlag wird den Roamingkunden mittels besonderer Maßnahmen auf der Vorleistungsebene, die kostenlose Anrufe und kostenlose Geolokalisierung einschließen, der entgeltfreie Zugang zu Notdiensten garantiert.

4.12. Zwar zielt der Verordnungsvorschlag darauf ab, festgestellte Unzulänglichkeiten beim Zugang zum Roamingnetz im Vergleich zu Verbrauchern mit einem Mobilfunkvertrag im Roamingland zu beseitigen (reibungsfreie Verbindung, Zugangsbeschränkung auf 3G oder 4G usw.), jedoch stellt der EWSA fest, dass damit nicht von ihm als solche betrachteten Regelwidrigkeiten abgeholfen wird, etwa:

- die Beschränkung des im Vertrag enthaltenen Datenvolumens in Megabyte, sofern dieses über Roaming verbraucht wird;
- die Berechnung weiterhin überhöhter Preise für nicht roamende Verbraucher für Verbindungen zu Teilnehmern mit einem Mobilfunkvertrag in einem anderen Land.

4.13. In dem Verordnungsvorschlag wird in Verbindung mit der Inanspruchnahme von Roamingdiensten zwar der Begriff der „angemessenen Nutzung“ verwendet, doch stellt der EWSA mit Bedauern fest, dass hierfür keinerlei Grenzen festgelegt und auch keine Regeln für eine faire Nutzung bei Verträgen ohne Volumenbegrenzung sowie keine Entgeltmodelle für internationale Anrufe mit oder ohne Datenroaming vorgesehen werden. Der EWSA schlägt vor, die Formulierung „vorbehaltlich der angemessenen Nutzung“ zu streichen, sofern ihre Tragweite nicht präzisiert wird, da sie von den Netzbetreibern derzeit als Argument herangezogen wird, um die Roaming-Pauschalen erheblich zu begrenzen.

4.14. Besondere Aufmerksamkeit widmet der EWSA ferner der Nutzung mobiler Geräte in Grenzregionen an den Außengrenzen der Europäischen Union und empfiehlt:

- dass die in den Gebieten der Europäischen Union tätigen Netzbetreiber aufgefordert werden, eine spezifische Verbindung aufzubauen, die EU-Roamingentgelte zu Inlandspreisen in diesen Ländern bzw. den grenznahen Gebieten sicherstellt;
- dass internationale Abkommen im Hinblick auf eine Ausweitung des EU-Roamings zu Inlandspreisen auf diese an die EU angrenzenden Länder geschlossen werden.

4.15. Der EWSA stellt fest, dass die Studie und die Konsultationen zur Neufassung der Verordnung teilweise vor der COVID-19-Krise durchgeführt wurden. Diese Krise hat zu drastischen Reisebeschränkungen in Europa sowie zu einer massiven Nutzung von Werkzeugen für Telearbeit und für die Fernübertragung von Lehrveranstaltungen im Hochschulsektor, insbesondere für Studierende, die am Programm Erasmus+ teilnehmen, geführt.

4.16. Der EWSA stellt fest, dass es in zahlreichen Gebieten in der Europäischen Union nach wie vor an Breitband-Teilnehmeranschlüssen mangelt und dass überdies die Datenübertragungsraten unzureichend sind, um die durch diese sehr datenintensiven Videokonferenzen entstandene Nachfrage unabhängig von eventuellem Datenroaming zu bedienen.

4.17. Der EWSA empfiehlt, die Strategie zum Glasfaser-Breitbandausbau deutlich zu verstärken und die Breitbandabdeckung, entweder über Teilnehmeranschlussleitungen oder über Mobilfunknetze, signifikant zu verbessern.

4.18. In Bezug auf die Warnungen vor dem Überschreiten des vom Verbraucher oder vom Netzbetreiber festgelegten Datenlimits empfiehlt der EWSA, den Netzbetreibern vorzuschreiben, den Verbraucher jedes Mal erneut zu warnen, wenn das für die erste Verbrauchswarnung festgelegte Datenvolumen erneut verbraucht wurde, insbesondere wenn dies innerhalb desselben Anrufs oder innerhalb derselben Sitzung geschieht. Für den Fall, dass derartige Warnmeldungen nicht durchkommen oder nicht gesendet werden, sollten Mechanismen für die Erstattung missbräuchlicher Kostenbelastungen vorgesehen werden.

4.19. Im Hinblick auf die zentrale Datenbank für Mehrwertdienstnummern empfiehlt der EWSA, dass bei deren Einführung die Möglichkeit eingeräumt wird, den Dienst bei betrügerischer Nutzung (*ping-call*) nach entsprechenden Hinweisen der Polizei- oder Justizbehörden zu unterbrechen, sowie für die Betreiber dieser Dienste Rechtsbehelfe vorzusehen.

4.20. Der EWSA empfiehlt, bei der Durchführung der Verordnung langfristig anzustreben, dass die Europäische Union einen echten Binnenmarkt schafft, in dem Anrufe und Datenverbindungen zu allen Mobil- und Festnetzgeräten von Verbrauchern, die in Europa einen Telefonvertrag abgeschlossen haben, zum „Lokaltarif“ sowie mit den gleichen Datenübertragungsraten und Zugängen zu Infrastrukturen, unabhängig vom Anruf- und Empfangsland, möglich sind.

4.21. Der EWSA ist angesichts des Vorschlags besorgt, die Überprüfung der maximalen Vorleistungsentgelte künftig im Wege eines delegierten Rechtsakts vornehmen zu lassen. Vielmehr sollte eine umfassende Überprüfung der Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Aspekte der Entwicklung im Bereich des Roamings durchgeführt werden. Dabei sollten insbesondere das Europäische Parlament und die organisierte Zivilgesellschaft gehört werden.

Brüssel, den 7. Juli 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG
