



Brüssel, den 15.6.2016
SWD(2016) 201 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**über Vorschriften für Roamingvorleistungsmärkte und zur Änderung der Verordnung
(EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union**

{COM(2016) 399 final}
{SWD(2016) 202 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag zur Roamingvorleistungsebene
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
<p>Die beiden EU-Gesetzgeber verständigten sich auf die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge für vorübergehende Reisen in der EU ab dem 15. Juni 2017 (RLAH¹-Regelung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012, in der durch die Verordnung (EU) 2015/2120 vom 25. November 2015 geänderten Fassung, die „Roamingverordnung“) unter der Voraussetzung, dass die EU im Anschluss an eine von der Kommission durchgeführte Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts in der EU Legislativmaßnahmen auf diesem Markt ergreift, um ein Roaming zu Inlandspreisen (RLAH) ab diesem Datum zu ermöglichen. Die von der Kommission durchgeführte Überprüfung hat ergeben, dass die nationalen Roamingvorleistungsmärkte nicht gut funktionieren und dass sich dies auch mit der künftig auf der Endkundenebene geltenden RLAH-Verpflichtung voraussichtlich nicht ändern wird. In dieser Folgenabschätzung soll die beste Möglichkeit für die Regulierung des Roamingvorleistungsmarkts in der EU im Hinblick darauf ermittelt werden, das Roaming zu Inlandspreisen ab 2017 zu ermöglichen, ohne dadurch die Tragfähigkeit inländischer Entgeltmodelle zu gefährden.</p> <p>Betroffen sind hauptsächlich die Mobilfunknetzbetreiber in der EU. Die Hauptnutznießer sind alle Kunden der EU-Mobilfunkbetreiber, die Mobilfunkdienste auf Reisen innerhalb der EU benutzen.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Mit der Initiative sollen geeignete Maßnahmen vorgeschlagen werden, um den Roamingvorleistungsmarkt an die Verpflichtung der EU-Mobilfunkbetreiber anzupassen, ab 15. Juni 2017 Endkundenroamingdienste zu Inlandspreisen bereitzustellen. Bei der Betrachtung solcher Maßnahmen hat die Kommission der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass die Roaminganbieter alle Kosten der Bereitstellung regulierter Roamingvorleistungsdienste, einschließlich gemeinsamer Kosten und Gemeinkosten, decken können müssen.</p> <p>Die Optionen werden daher im Hinblick auf die in der Roamingverordnung festgelegten politischen Ziele bewertet: i) Ermöglichung einer tragfähigen Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge für alle oder fast alle Betreiber in der EU unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf den Heimatmärkten, ii) Gewährleistung der Kostendeckung auf der Vorleistungsebene, unter Erhaltung der Anreize für Investitionen in die besuchten Netze und Vermeidung von Verzerrungen des inländischen Wettbewerbs auf den besuchten Märkten.</p>
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Die Kommission hat laut Roamingverordnung die Aufgabe, den Roamingvorleistungsmarkt zu überprüfen und gegebenenfalls geeignete Vorschläge zu unterbreiten, um die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge in der Union zum 15. Juni 2017 zu ermöglichen. Die in der Roamingverordnung vorgeschriebene Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge ist davon abhängig, dass bis zu diesem Termin Maßnahmen auf der Vorleistungsebene erlassen und wirksam werden, die diese Abschaffung möglich machen. Angesichts der vorstehend festgestellten Tatsache, dass der derzeitige rechtliche Rahmen für den Vorleistungsmarkt keine ausreichende Grundlage für die Einführung des Roamings zu Inlandspreisen bildet, könnte deshalb – wenn keine Maßnahmen vorgeschlagen werden – die in der Roamingverordnung festgeschriebene Verpflichtung zur Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge ab dem 15. Juni 2017 nicht zu diesem Termin anwendbar werden.</p>
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?
<p>Die Bewertung der Optionen beruht neben Umsetzungsfragen auf folgenden Kriterien: länderbezogene Schätzungen der Durchschnittskosten des Roamings zu Inlandspreisen für Endkundenroaminganbieter im Vergleich zu ihren durchschnittlichen Inlandsumsätzen; Tragfähigkeitstest auf Betreiberebene; alle relevanten Vorleistungskosten des besuchten Netzes anhand von Kostenschätzungen, die derzeitige Höhe der</p>

¹ „Roam Like at Home“ – Roaming zu Inlandspreisen.

Mobilfunkzustellungsentgelte und die inländischen Vorleistungs- und Endkundenpreise.

Vier Optionen werden in Erwägung gezogen:

Option 1 – keine Maßnahmen auf Unionsebene (Basisszenario): Kein Roaming zu Inlandspreisen ab dem 15. Juni 2017, die Verbraucher zahlen weiterhin Endkundenroamingaufschläge auch nach dem Termin.

Option 2 – Festsetzung EU-weit geltender Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte in der derzeitigen Höhe: RLAH wäre für mindestens 20 % der Betreiber in der Stichprobe und/oder mindestens in sechs Mitgliedstaaten nicht tragfähig.

Option 3 – Festsetzung EU-weit geltender Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte in einer niedrigeren Höhe als heute: Die Analyse belegt, dass mit dieser Option die politischen Ziele am besten erreicht werden.

Option 4 – Festsetzung länderspezifischer Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte: Diese Option führt auf der Ebene der Betreiber zu keiner erheblichen Verbesserung der Tragfähigkeit des RLAH gegenüber der Option 3, bringt dafür aber größere Risiken hinsichtlich der Kostendeckung auf der Vorleistungsebene und beträchtliche Durchführungsschwierigkeiten mit sich.

Wer unterstützt welche Option?

Wie die öffentliche Konsultation zeigt, sind die Betreiber zweigeteilt in der Frage, welche Regulierungsmaßnahmen auf der Vorleistungsebene am besten geeignet ist, um ein tragfähiges RLAH zu ermöglichen: Einige langjährig etablierte Betreiber und weiträumig präsente Betreiber sowie im Allgemeinen Betreiber mit hohem ankommenden Roamingverkehr verteidigen die Ansicht, dass RLAH mit den derzeitigen Obergrenzen der Roamingvorleistungsentgelte tragfähig ist (Option 2), wogegen andere Betreiber, insbesondere kleinere Betreiber, Betreiber virtueller Mobilfunknetze und Betreiber mit hohem abgehenden Roamingverkehr argumentieren, dass die Obergrenzen der Roamingvorleistungsentgelte erheblich abgesenkt werden müssen, um ein tragfähiges RLAH zu ermöglichen (Option 3). Die Option 4 fand in der öffentlichen Konsultation praktisch keine Unterstützung.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option?

Bei Option 3 (niedrigere EU-weite Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte), wird durch die *Festsetzung der EU-weiten Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte auf 4 Cent/Minute, 1 Cent/SMS und 0,85 Cent/MB* auch für Betreiber mit geringerer Verhandlungsmacht ein tragfähiges RLAH in der EU ermöglicht, wobei sichergestellt ist, dass die besuchten Betreiber ihre voraussichtlichen Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten decken können, und Anreize für Investitionen auf den besuchten Märkten gewahrt bleiben. Die Höhe der in Option 3 vorgesehenen Obergrenze lässt auch noch Raum für Wettbewerb unterhalb der Höchstbeträge, was insbesondere wirtschaftliche Vorteile aus Größeneinsparungen erlaubt und somit Möglichkeiten bietet, niedrigere Tarife auszuhandeln.

Wie weiter aus der Analyse hervorgeht, würde es sich positiv auf den Roamingvorleistungsmarkt auswirken, wenn den Betreibern des besuchten und des besuchenden Netzes erlaubt würde, eine Ausnahme von den regulierten Obergrenzen zugunsten eines unregulierten Vertrags, z. B. mit kapazitätsgestützter Preisgestaltung oder einer anderen Vertragsform, in Anspruch zu nehmen, weshalb dies als ergänzende Maßnahme vorgeschlagen wird.

Durch die Ermöglichung der RLAH-Einführung ab Juni 2017 wird mit der Option 3 die erhebliche positive Wirkung erzielt, dass für Verbraucher auf Reisen in der EU die Roamingpreise an die Inlandspreise angeglichen werden, wie von den Gesetzgebern im Jahr 2015 beschlossen.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option?

Durch die bevorzugte Option entstehen keine zusätzlichen administrativen oder technischen Kosten im Vergleich zur gegenwärtigen Regulierung des Roamingvorleistungsmarkts in der EU. Werden den Mobilfunkbetreibern niedrigere Roamingvorleistungsentgelte auferlegt, kann dies zwar kurzfristig bei der Aufnahme von Roamingkunden ausländischer Betreiber zu einem Rückgang der Roamingvorleistungsumsätze führen, gleichzeitig sinken aber auch die Vorleistungskosten, die ihnen entstehen, wenn sie für ihre eigenen Kunden Endkundenroamingdienste erbringen. Die resultierende höhere Mobilfunknachfrage auf Reisen in der EU, insbesondere nach Datenverkehr, dürfte aber beide Effekte weitgehend mindern und ausgleichen. Die Freisetzung der Entwicklung neuer Nutzungsarten für vernetzte Geräte und Anwendungen auf Reisen in der EU, die in vollem Einklang mit anderen Initiativen der Kommissionsstrategie für einen digitalen Binnenmarkt steht, wird wiederum zu beträchtlichen neuen Umsätzen für EU-Mobilfunkanbieter führen, die mittelfristig die heutigen begrenzten Umsätze aus der

Mobilfunk-Roamingnutzung in der EU bei weitem übersteigen werden.
Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?
<p><u>Kleinere Mobilfunknetzbetreiber und Betreiber virtueller Mobilfunknetze:</u> Es werden deutliche positive Auswirkungen erwartet, weil es für diese Betreiber schwieriger ist, günstige Roamingvorleistungsbedingungen zu bekommen. Dank dieser Initiative werden sie von Roamingvorleistungsentgelten profitieren können, die es ihnen erleichtern, Endkundenroamingdienste zu Inlandspreisen bereitzustellen.</p> <p><u>Online-Unternehmen und Start-ups:</u> deutliche positive Auswirkungen; die Nutzung ihrer Dienste während des Roamings in der EU wird zunehmen, wodurch sie mehr Gelegenheit haben, Dienstleistungen für Verbraucher auf deren Reisen in der EU zu erbringen. Die Initiative wird eine grenzüberschreitende Nutzung vernetzter Geräte/Dienste/Mobilfunk-Apps fördern, was die Innovation begünstigt.</p> <p><u>KMU:</u> deutliche positive Auswirkungen für KMU mit in der EU geschäftlich reisenden Mitarbeitern (niedrigere Rechnungen).</p>
Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Diese Initiative hat als solche keine Auswirkungen auf nationale öffentliche Verwaltungen. Die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) werden die Einhaltung der Roamingverordnung (in der durch die Verordnung 2015/2120 geänderten Fassung) überwachen und beaufsichtigen.
Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?
Es werden keine spürbaren Auswirkungen auf Drittländer, den internationalen Handel oder Investitionen erwartet. Die EU-Roamingverordnung ist ein Gesetzgebungsinstrument, dessen Schwerpunkt auf der Schaffung des EU-Binnenmarkts liegt. Der Anwendungsbereich ist der Verkehr innerhalb der EU, wenn ein Kunde eines EU-Netzbetreibers im Netz eines anderen EU-Netzbetreibers eingebucht ist. Die EU ist eigenständiges Mitglied der Welthandelsorganisation und gilt als Wirtschaftsintegration im Sinne von Artikel V des GATS, wodurch die EU und ihre Mitgliedstaaten in den Genuss einer Ausnahme nach diesem Artikel kommen. Da die EU-Roamingverordnung nur innerhalb des EU-Binnenmarkts gilt, gibt es kein Diskriminierungs- oder Meistbegünstigungsproblem, wenn sich die Roamingentgelte der Betreiber (auf der Vorleistungs- oder Endkundenebene) innerhalb der EU von denen außerhalb der EU unterscheiden.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Politikmaßnahme überprüft?
Die Europäische Kommission (EK) muss ab Juni 2018 alle zwei Jahre einen Bericht vorlegen. Die Roamingverordnung beauftragt die NRB mit der Überwachung und Beaufsichtigung der Einhaltung dieser Verordnung sowie das GEREK mit der Erhebung von Daten von den NRB über die Entwicklung der Roamingentgelte auf der Vorleistungs- und Endkundenebene (die der EK zweimal jährlich zu übermitteln sind) und der Berichterstattung über die Preisentwicklung bei den Vorleistungsentgelten.