



Brüssel, den 12.12.2018
COM(2018) 822 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Durchführung der Verordnung (EU) 531/2012 des Europäischen Parlaments
und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in
der Union, geändert durch die Verordnungen (EU) 2015/2120 und (EU) 2017/920**

1. EINFÜHRUNG

Im Oktober 2015 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2015/2120¹, mit der die Abschaffung der Endkundenroamingentgelte in der Union ab dem 15. Juni 2017 vorgeschrieben wurde, vorbehaltlich einer Regelung der angemessenen Nutzung und einer Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit. Diese neuen Roamingvorschriften werden als „Roaming zu Inlandspreisen“ (RLAH – „Roam-Like-At-Home“) bezeichnet.

Damit das Roaming zu Inlandspreisen (RLAH) in der gesamten Union in tragfähiger Weise funktionieren kann, haben sich die beiden Gesetzgeber auf folgende Regelungen geeinigt:

- eine beträchtliche Senkung der Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte²;
- die Möglichkeit, dass Betreiber eine Regelung der angemessenen Nutzung anwenden können, um eine missbräuchliche oder zweckwidrige Nutzung von Roamingdiensten zu Inlandspreisen zu verhindern, z. B. die dauerhafte Benutzung einer SIM-Karte in anderen Mitgliedstaaten als dem Ausgabemitgliedstaat dieser SIM-Karte;
- ein System außergewöhnlicher und befristeter Ausnahmeregelungen, die Mobilfunkbetreiber unter klar definierten Bedingungen anwenden können, wenn die Abschaffung der Roaminggebühren in einem bestimmten Markt zu einem Anstieg der Inlandspreise für die Kunden dieses Betreibers führen könnte, vorausgesetzt, die Regelungen werden von der nationalen Regulierungsbehörde genehmigt.

Entsprechend dem von den beiden Gesetzgebern erteilten Auftrag erließ die Kommission am 15. Dezember 2016 ausführliche Vorschriften über die Anwendung der Regelung der angemessenen Nutzung und über die Methode für die Einreichung und Prüfung von Anträgen auf eine Ausnahme zur Sicherung der Tragfähigkeit³.

Diese Vorschriften gelten in der EU und im EWR seit dem 15. Juni 2017.

Nach Artikel 19 Absatz 3 der Roamingverordnung⁴ muss die Kommission den beiden Gesetzgebern bis zum 15. Dezember 2018 „einen Zwischenbericht vor[legen], in dem sie die Auswirkungen der Abschaffung der Endkunden-Roamingaufschläge ... zusammenfasst“⁵. Der vorliegende Bericht dient diesem Zweck⁶.

¹ Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

² Verordnung (EU) 2017/920 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in Bezug auf Vorschriften für Großkunden-Roamingmärkte.

³ Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 der Kommission vom 15. Dezember 2016 zur Festlegung detaillierter Vorschriften über die Anwendung der Regelung der angemessenen Nutzung und über die Methode zur Prüfung der Tragfähigkeit der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge sowie über den von Roaminganbietern für diese Prüfung zu stellenden Antrag.

⁴ In diesem Bericht wird die Verordnung (EU) Nr. 531/2012, in der durch die Verordnung (EU) 2015/2120 und die Verordnung (EU) 2017/920 geänderten Fassung, als „Roamingverordnung“ bezeichnet.

⁵ Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in der durch die Verordnung (EU) 2017/920 geänderten Fassung.

⁶ Im Vorfeld dieses von der Kommission vorzulegenden Zwischenberichts veröffentlichte das Europäische Parlament eine Analyse mit dem Titel „Roaming: One Year After Implementation“, November 2018.

2. ANWENDUNGSBEREICH UND WICHTIGSTE BESTIMMUNGEN DER ROAMINGVERORDNUNG

„Roaming“ im Sinne der Roamingverordnung ist eine Dienstleistung, die es den Kunden eines Mobilfunknetzbetreibers (MNO) bzw. eines Betreibers eines virtuellen Mobilfunknetzes (MVNO) in einem Land ermöglicht, Mobilfunkdienste (Anrufe, SMS und Daten) bei einem Mobilfunknetzbetreiber (MNO) in einem anderen Land in Anspruch zu nehmen⁷. Der Diensteanbieter (Mobilfunkbetreiber) sorgt so dafür, dass seine Kunden bei Reisen ins Ausland mit einem Mobilfunknetz verbunden bleiben, und zwar mit demselben Mobiltelefon (oder einen Laptop oder Tablet beim Datenroaming) und derselben Telefonnummer. Der Diensteanbieter, der seinen Kunden Roamingdienste („Endkunden-Roamingdienste“) in einem bestimmten Land anbieten möchte, muss diese von einem in dem besuchten Land ansässigen MNO beziehen („Roamingvorleistungsdienste“). Dazu müssen die Diensteanbieter gewerbliche Roamingvorleistungsvereinbarungen untereinander schließen. Wenn ein Kunde beim Roaming im Ausland einen Anruf tätigt oder mobile Datendienste nutzt, so wird diese Dienstleistung in der Praxis von einem Mobilfunkbetreiber in dem besuchten Land erbracht. Der Heimatanbieter des Roamingkunden muss dem Betreiber des besuchten Netzes für diese Dienstleistung eine Gebühr zahlen. Diese Gebühren werden Roamingvorleistungsentgelte genannt. Die Höhe dieser Entgelte wird durch die EU-Roamingverordnung begrenzt und bezüglich des Datenverbrauchs jährlich weiter abgesenkt (siehe unten).

Seit dem 15. Juni 2017 dürfen Mobilfunkbetreiber von ihren Kunden zusätzlich zum Inlandspreis keine Aufschläge für Roamingdienste (Anrufe, SMS und Datendienste) verlangen, die diese auf vorübergehenden Reisen in der EU bzw. im EWR nutzen. Um eine missbräuchliche oder zweckwidrige Nutzung von Roamingdiensten – wie etwa ein Dauerroaming – zu Inlandspreisen zu verhindern, die sich nachteilig auf den Inlandsmärkten auswirken kann, dürfen die Mobilfunkbetreiber eine Regelung der angemessenen Nutzung anwenden.

Die Regelung der angemessenen Nutzung dient dazu, eine missbräuchliche oder zweckwidrige Nutzung von Roamingdiensten zu Inlandspreisen zu verhindern. Sie soll insbesondere dafür sorgen, dass das Roaming zu Inlandspreisen nur vorübergehend auf Reisen innerhalb der EU und des EWR in Anspruch genommen wird. Dazu kann der Betreiber von seinen Kunden verlangen, dass sie einen gewöhnlichen Aufenthalt oder stabile Bindungen in dem EU/EWR-Land nachweisen, in dem die SIM-Karte gekauft wurde, die auf Reisen im Ausland benutzt werden soll. Der Betreiber kann aber auch kontrollieren, ob die SIM-Karte mehr im eigenen Land als im Ausland benutzt wird. Wenn sich der Kunde in einem Zeitraum von mindestens vier Monaten mehr im EU-Ausland hat als im Heimatland aufgehalten und im EU-Ausland auch mehr Mobilfunkdienste als im Heimatland in Anspruch genommen hat, kann sich der Betreiber mit dem Kunden in Verbindung setzen, um den Sachverhalt zu klären. Nach einer Warnfrist von 14 Tagen ab dem Tag der Kontaktaufnahme kann der Betreiber geringe Roamingaufschläge erheben, die sich nach den auf der Vorleistungsebene geltenden Preisobergrenzen richten, wenn der Kunde weiterhin Mobilfunkdienste im Ausland nutzt. Um die kontinuierliche Entwicklung der besten Datenangebote auf den Inlandsmärkten (z. B. mit unbegrenztem Datenvolumen) zu ermöglichen, kann ein Betreiber außerdem das im Roaming zu Inlandspreisen verbrauchte Datenvolumen beschränken. Für das darüber hinaus gehende Datenvolumen kann der

⁷ Ein Roamingdienst kann auch im Inland erbracht werden (nationales Roaming oder Inlandsroaming), wenn nämlich ein inländischer Mobilfunkbetreiber das Netz eines anderen Betreibers benutzt, um im Inland Mobilfunkdienste für seine Kunden zu erbringen. Das nationale Roaming fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich der Roamingverordnung, die nur das internationale Roaming (Auslandsroaming) in der EU und im EWR regelt, d. h. Roamingdienste in einem ausländischen Netz innerhalb der EU und des EWR.

Betreiber dann einen kleinen Roamingaufschlag erheben, der die Obergrenze für Roamingvorleistungsentgelte nicht übersteigen darf.

Unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen kann ein Betreiber bei seiner nationalen Regulierungsbehörde (NRB) eine sogenannte Ausnahme zur Sicherung der Tragfähigkeit beantragen, um eine Erhöhung der Inlandspreise zu vermeiden. Dazu muss der Betreiber gegenüber der NRB nachweisen, dass die Erbringung von Roamingdiensten ohne Aufschlag mit seinem derzeitigen inländischen Entgeltmodell nicht tragfähig wäre. In diesem Fall kann die NRB dem Betreiber erlauben, ein Jahr lang einen kleinen Roamingaufschlag zu erheben. Um eine solche Genehmigung zu verlängern, muss der Betreiber jedes Jahr einen neuen Antrag stellen.

Auf der Vorleistungsebene wurden die Preisobergrenzen im Jahr 2017 durch die Roamingverordnung⁸ erheblich abgesenkt, und zwar insbesondere für die Datennutzung, wo die Preisobergrenzen bis 2022 jedes Jahr planmäßig weiter sinken werden, damit die Marktteilnehmer von Vorleistungsentgelten profitieren können, die es ihnen erlauben, ihren Kunden Roamingdienste zur Verfügung zu stellen, ohne dafür irgendeinen Aufschlag zusätzlich zum Inlandspreis zu erheben. Gleichzeitig stellen die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte sicher, dass die Vorleistungskosten, die dem Betreiber entstehen, der die Roamingvorleistungsdienste erbringt, vollständig gedeckt werden können.

3. RLAH-UMSETZUNG: ALLGEMEINE EINHALTUNG DER VORSCHRIFTEN

Die Roamingverordnung gilt unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten und EWR-Ländern⁹. Sie überträgt den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) die Aufgabe der Überwachung, Beaufsichtigung und Durchsetzung der Roamingvorschriften in den Mitgliedstaaten. Um ein einheitliches Vorgehen aller NRB zu gewährleisten, hat das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) im März 2017 Roamingleitlinien für den Endkundenbereich¹⁰ und im Juni 2017 Roamingleitlinien für den Vorleistungsbereich¹¹ herausgegeben, die in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und nach Konsultation der Interessenträger ausgearbeitet worden waren. Die GEREK-Leitlinien sind zwar an sich nicht verbindlich, sie bieten den NRB aber Hilfestellung bei der Überwachung, Beaufsichtigung und Durchsetzung der neuen Roamingvorschriften in der Praxis. Außerdem dienen die GEREK-Leitlinien als ausführliche Anleitung für die Mobilfunkbetreiber, wie sie die neuen Roamingvorschriften in ihren verschiedenen Angeboten umsetzen können.

Nach der Aufforderung der Kommission, gleich ab dem ersten Tag (15. Juni 2017) für eine ordnungsgemäße Umsetzung der RLAH-Vorschriften zu sorgen, gingen die NRB im ersten Halbjahr 2017 aktiv auf ihre Mobilfunkbetreiber zu, damit die neuen Vorschriften von Anfang an vollständig eingehalten werden. Die NRB und die Kommission standen während des gesamten Zeitraums in engem Kontakt, um Fragen der praktischen Umsetzung seitens der Mobilfunkbetreiber noch vor dem Umsetzungstermin zu klären.

⁸ Im Jahr 2018 galten folgende Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte: 0,032 EUR/Minute für abgehende Anrufe, 0,01 EUR/SMS, 6 EUR/GB. Ab dem 1. Januar 2019 beträgt die neue Obergrenze für Daten 4,5 EUR/GB und ab dem 1. Januar 2020 dann 3,5 EUR/GB. Sie wird dann weiter sinken auf 3 EUR/GB im Jahr 2021 und 2,5 EUR/GB im Jahr 2022. Im Vergleich dazu lagen diese Obergrenzen bis zum 15. Juni 2017 bei 0,05 EUR/Minute, 0,02 EUR/SMS und 50 EUR/GB.

⁹ Norwegen, Island, Liechtenstein.

¹⁰ GEREK-Leitlinien zur Verordnung (EU) Nr. 531/2012, geändert durch die Verordnung (EU) 2015/2120 und die Verordnung (EU) 2017/920 (Roamingleitlinien für den Endkundenbereich), BoR(17)56, [hier](#) abrufbar.

¹¹ GEREK-Leitlinien zur Verordnung (EU) Nr. 531/2012, geändert durch die Verordnung (EU) 2015/2120 und die Verordnung (EU) 2017/920 (Roamingleitlinien für den Vorleistungsbereich), BoR(17)114, [hier](#) abrufbar.

Dank dieser Vorbereitungsarbeit kann festgestellt werden, dass die neuen Roamingvorschriften von den Mobilfunkbetreibern im Allgemeinen gut eingehalten werden. Wenn in einem Mitgliedstaat ein möglicher Verstoß gegen die Vorschriften festgestellt wurde, hat die NRB die Angelegenheit zügig mit dem betreffenden Betreiber geklärt, oft schon vor der Einleitung eines förmlichen Verfahrens oder noch im Laufe eines solchen Verfahrens. In einigen wenigen Fällen mussten Geldbußen verhängt werden¹². Wie in der Roamingverordnung vorgeschrieben, müssen die NRB in allen Mitgliedstaaten angemessene Sanktionsbefugnisse für den Fall haben, dass die Roamingvorschriften nicht eingehalten werden. Wo sich nach dem 15. Juni 2017 neue Umsetzungsfragen in Bezug auf neue Arten von Angeboten ergaben, die nicht ausdrücklich in den GEREK-Leitlinien geregelt waren, haben die NRB ihr Vorgehen in Zusammenarbeit mit der Kommission mithilfe der eigens dafür eingesetzten GEREK-Expertengruppe für internationales Roaming¹³ koordiniert.

Ausnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit wurden von den NRB jenen Betreibern gewährt, bei denen dies aufgrund ihrer besonderen Situation zu erwarten war, d. h. einigen MVNO in einigen Mitgliedstaaten und einigen MNO in bestimmten Mitgliedstaaten, in denen das Preisniveau bei Datendiensten sehr niedrig ist und große Roaming-Ungleichgewichte und/oder niedrige Umsätze pro Nutzer bestehen (Estland, Litauen, Polen, Finnland). Trotz der Ausnahmen bieten viele MNO und MVNO ihren Kunden dennoch große Mengen an Roamingdiensten ohne Aufschläge an, um auf ihrem eigenen Inlandsmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben. In den Fällen, in denen sie die genehmigten Roamingaufschläge erheben, haben sie deren Höhe im Vergleich zum Stand vor dem 15. Juni 2017 drastisch reduziert (bei Daten um mehr als 90 %), sodass die betroffenen Kunden selbst in diesen Fällen im Wesentlichen von den neuen Vorschriften profitieren (siehe Abschnitt 4). In allen Fällen liegen die von der NRB genehmigten und vom Betreiber erhobenen Aufschläge unter der Obergrenze für das Roamingvorleistungsentgelt und zwar oft sogar deutlich, im Einklang mit der Regel, wonach ein Aufschlag nur in der Höhe erhoben werden darf, die erforderlich ist, um die Kosten der Bereitstellung regulierter Endkunden-Roamingdienste zu decken, die andernfalls zu einer Erhöhung der Inlandspreise führen könnten.

4. AUSWIRKUNGEN DES ROAMINGS ZU INLANDSPREISEN AUF DIE ENDNUTZER

Obwohl durch die aufeinanderfolgenden Roamingverordnungen seit 2007 spürbare Vorteile für die Verbraucher in Form von Preissenkungen für Anrufe, SMS und Datenroamingdienste erzielt wurden, vermieden oder beschränkten viele Europäer weiterhin die Nutzung ihrer Mobiltelefone und Datendienste bei Reisen außerhalb ihres Heimatmitgliedstaats, um keine Mobilfunk-Roamingentgelte zahlen zu müssen. Im Jahr 2014 schaltete mehr als die Hälfte der Europäer das Datenroaming auf Reisen in der EU ganz aus und nur einer von zehn Europäern nahm in anderen EU-Ländern genauso häufig wie im Heimatland Anrufe vor oder entgegen¹⁴. Die RLAH-Vorschriften haben es schließlich ermöglicht, dies grundlegend zu ändern und die unbefriedigte Mobilfunknachfrage der Reisenden in der EU zu erschließen.

¹² Nach den Antworten auf die Umfrage der Kommission unter den NRB (Juni 2018) verhängten die NRB bis Juni 2018 in fünf Fällen Geldbußen gegen Mobilfunkbetreiber wegen Nichteinhaltung der RLAH-Vorschriften.

¹³ Beispielsweise in der Frage, wie neue „Zero-Rating“-Dienste im Rahmen des RLAH zu behandeln sind, mit Entscheidungen von [BNetzA](#) (Deutschland) und [ANACOM](#) (Portugal).

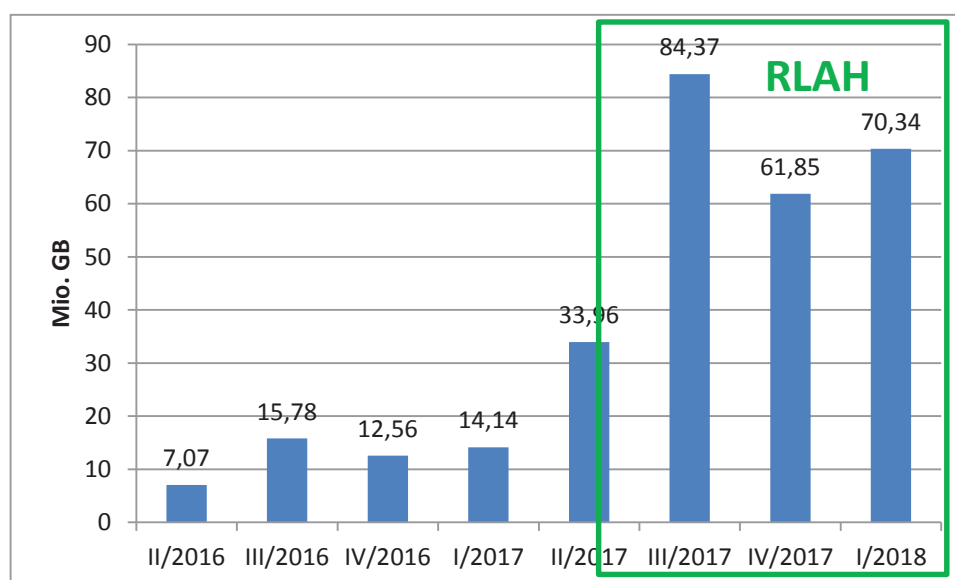
¹⁴ Spezial Eurobarometer 414, Haushaltsumfrage zur E-Kommunikation und zum Binnenmarkt für Telekommunikation, März 2014, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_414_de.pdf.

Die in den folgenden Abschnitten 4.1, 4.2 und 4.3 aufgeführten Zahlen stammen aus den neuesten GEREK-Benchmark-Berichten zum internationalen Roaming¹⁵.

4.1 RLAH führte zu einem massiven und raschen Anstieg der Roamingnutzung

Die europäischen Verbraucher haben sofort und massiv von der Abschaffung der Roaminggebühren in der EU und im EWR ab dem 15. Juni 2017 profitiert. Schon zum Sommer 2017 hatte sich in der EU und im EWR die Roamingnutzung von Mobilfunk-Datendiensten gegenüber dem Sommer 2016 mit 5,35 multipliziert (+435 %) und die Zahl der Roaming-Telefonanrufe mit 2,45 multipliziert (+ 145 %). In den beiden darauffolgenden Quartalen (4. Quartal 2017 und 1. Quartal 2018) lag die Datenroamingnutzung fast 5-mal über dem Niveau des Vorjahres (Abbildung 1). In beiden Quartalen blieb das Gesamtvolumen der Roaminganrufe fast doppelt so hoch wie vor der RLAH-Einführung. Wie das GEREK in seinem 21. Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming feststellte, geht aus diesen Zahlen eindeutig hervor, dass die RLAH-Vorschriften erheblich dazu beigetragen haben, die Nachfrage nach Roamingdiensten anzuregen und die Entwicklung des Marktes für Auslandsroamingdienste in der EU und im EWR voranzutreiben.

Abbildung 1: Roamingdatenverkehr im EWR, 2. Quartal 2016–1. Quartal 2018 (in Mio. GB)



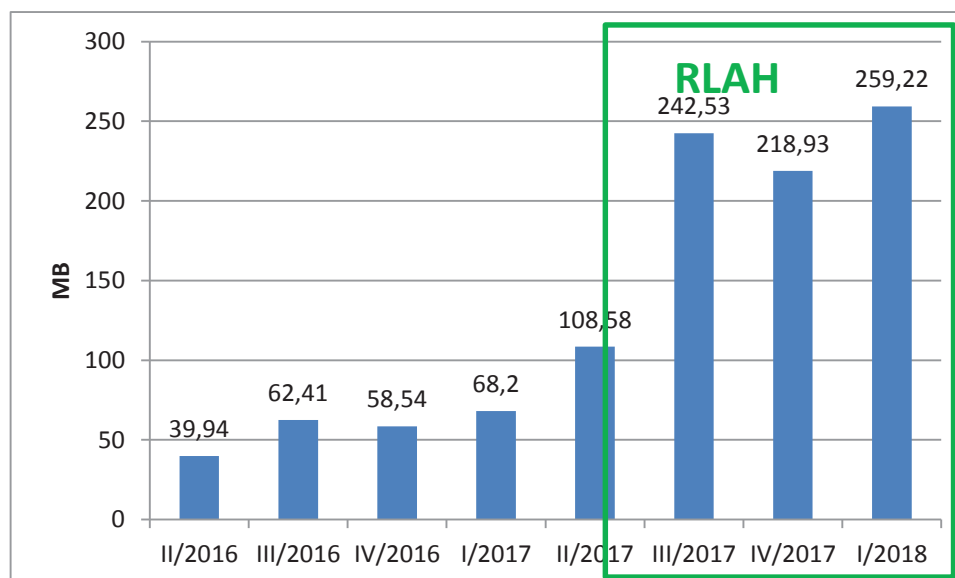
Quelle: Daten aus dem 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming, Oktober 2017–März 2018.

Reisende verbrauchen jetzt im Durchschnitt beim Roaming fast viermal so viele Daten wie vor der RLAH-Einführung (siehe Abbildung 2)¹⁶. Ebenso tätigen sie im Durchschnitt beim Roaming etwa 1,7-mal mehr Anrufe als vor der RLAH-Einführung¹⁷.

¹⁵ 20. GEREK-Benchmark-Datenbericht zum internationalen Roaming, April 2017–September 2017, veröffentlicht am 14. März 2018, BoR(18)31, [hier](#) abrufbar; 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming, Oktober 2017–März 2018, veröffentlicht am 10. Oktober 2018, BoR(18)160, [hier](#) abrufbar.

¹⁶ Der Gesamtanstieg des Roamingdatenvolumens im EWR ergibt sich einerseits aus einem höheren Durchschnittsverbrauch der Roamingkunden, aber auch aus der Tatsache, dass mehr Reisende das Datenroaming überhaupt einschalten.

Abbildung 2: Durchschnittlicher Roamingdatenverbrauch im EWR pro Monat und pro Roamingnutzer (in MB), 2. Quartal 2016–1. Quartal 2018



Quelle: Daten aus dem 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming, Oktober 2017–März 2018.

In allen Mitgliedstaaten wurde ein erheblicher Anstieg des Roamingverbrauchs seit Juni 2017 verzeichnet. Besonders stark war die Zunahme der EU/EWR-Roamingnutzung der Kunden polnischer, rumänischer, bulgarischer, kroatischer und spanischer Betreiber bei Sprachanrufen (um mehr als das 3-fache) sowie bulgarischer, kroatischer, tschechischer, polnischer, spanischer und lettischer Betreiber beim Datenverkehr (um rund das 10-fache)¹⁸.

In den drei Mitgliedstaaten, in denen seit dem 15. Juni 2017 allen MNO Ausnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit gewährt wurden (Finnland, Litauen und Estland¹⁹, siehe Abschnitt 3), steigerten die Nutzer ebenfalls ihren Mobilfunk-Datenverbrauch im EU/EWR-Ausland, und zwar in einem Verhältnis, das dem vieler anderer Mitgliedstaaten ähnelt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Betreiber, die eine Ausnahmeregelung anwenden durften, dennoch Roamingdienste in gewissem Umfang ohne Aufschlag erbrachten (Abschnitt 4.2) und dass die von der NRB genehmigten Roamingaufschläge, wenn sie denn erhoben wurden, wesentlich niedriger waren als die vor dem 15. Juni 2017 geltenden Aufschläge. Deshalb haben auch die Kunden dieser Betreiber in erheblichem Maße von den neuen Roamingvorschriften profitiert und hierauf entsprechend mit einer gesteigerten Nachfrage reagiert.

4.2 Breite Verfügbarkeit des Roamings zu Inlandspreisen in der EU und im EWR

Schon im Sommer 2017 konnten praktisch alle Europäer einen Mobilfunkvertrag in Anspruch nehmen, der RLAH-Dienste umfasste: Roamingaufschläge galten in der EU und im EWR nur

¹⁷ Der Gesamtanstieg des Roaminganrufvolumens im EWR ergibt sich einerseits aus einem höheren Durchschnittsverbrauch der Roamingkunden, aber auch aus der Tatsache, dass mehr Reisende Roaminganrufe überhaupt einschalten.

¹⁸ Im Vergleich: 1. Quartal 2018 und 4. Quartal 2017 gegenüber 1. Quartal 2017 und 4. Quartal 2016. Siehe die Abbildungen 30–31 und 71–72 im 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming, Oktober 2017–März 2018.

¹⁹ In Polen wurde im ersten Halbjahr 2018 drei MNO eine Ausnahme gewährt. Die Wirkung dieser Ausnahmeregelungen ist in den Daten für das 1. Quartal 2018 noch nicht ersichtlich.

für 1,8 % der Nutzer aufgrund einer von der nationalen Regulierungsbehörde gewährten Ausnahme und für 1,6 % der Nutzer, weil sie nicht im Land des Betreibers wohnten bzw. keine stabilen Verbindungen zu diesem Land hatten. Alle anderen Nutzer profitierten vom Roaming zu Inlandspreisen oder wählten bewusst einen alternativen Roamingtarif entsprechend ihrem besonderen Roamingbedarf in Nicht-EU-Ländern.

Im 1. Quartal 2018 entfielen auf das RLAH folglich mehr als 90 % der Roaminganrufe und des Roamingdatenverkehrs aller EU/EWR-Kunden, die in der EU und im EWR unterwegs waren²⁰. Selbst in Finnland, Litauen und Estland, wo alle MNO ab dem 15. Juni 2017 vom Roaming zu Inlandspreisen abweichen durften, erbrachten diese MNO tatsächlich in großem Umfang Roamingdienste ohne Aufschläge (etwas weniger in Litauen). Folglich fällt der weitaus größte Teil des Roamingverkehrs finnischer und estnischer Nutzer unter das RLAH, was diesen Nutzern zugutekommt²¹.

4.3 Insgesamt kaum Mobilfunkangebote ohne Roaming und falls doch, dann meist im Prepaid-Segment

Nach den beiden jüngsten GEREK-Benchmark-Berichten zum internationalen Roaming²² liegt der Anteil der EU/EWR-Nutzer, die eine SIM-Karte mit Roamingmöglichkeit haben, seit dem Sommer 2017 unverändert bei rund 96 %. SIM-Karten, die auf die Nutzung im Inland beschränkt sind (d. h. SIM-Karten, die überhaupt keine Roamingdienste im Ausland ermöglichen) sind in den meisten Fällen Prepaid-Karten zur Deckung eines lokalen Kommunikationsbedarfs und/oder für Karten, die für Nur-Daten-Tarife oder für ortsfeste drahtlose Zugangsprodukte bestimmt sind, die nur an einem bestimmten Ort genutzt werden können²³. Nur-Inlandstarife sind somit eine Randerscheinung geblieben, außer in Rumänien, Estland, Lettland und Bulgarien, wo mehr als 10 % der Nutzer einen Nur-Inlandstarif haben. Dieser Anteil ist seit Sommer 2017 in Bulgarien und Lettland zurückgegangen, hat sich aber in Rumänien deutlich erhöht²⁴. Österreich ist der einzige andere Mitgliedstaat, in dem der Anteil der Nur-Inlandsnutzer erheblich gestiegen ist (von 4 % auf 9 % zwischen dem Sommer 2017 und dem 1. Quartal 2018, hauptsächlich MVNO-Kunden). Im Allgemeinen weisen MVNO einen (manchmal sogar deutlich) höheren Anteil an Kunden auf, die Nur-Inlandstarife nutzen, als die MNO, was zum Teil auf die von ihnen in der Regel bedienten Kundensegmente zurückzuführen sein dürfte. In allen EU/EWR-Ländern bleibt der Anteil der Mobilfunknutzer mit Nur-Inlandstarif jedoch weit unter dem Anteil der Bevölkerung, die im letzten Jahr nicht ins Ausland gereist ist. Die Kommission wird beobachten, wie sich die Nur-Inlandstarife mit den weiter sinkenden Obergrenzen der Vorleistungsentgelte für Datenroaming entwickeln.

²⁰ Der meiste sonstige EU/EWR-Roamingverkehr erfolgt im Rahmen alternativer Roamingtarife, die von den Verbrauchern bewusst gewählt werden. Dabei fällt auf, dass der letztere Anteil im Vergleich zu der Zeit vor der RLAH-Einführung erheblich zurückgegangen ist (um den Faktor 2,5 für Anrufe und fast 2 für Daten) – ein Zeichen dafür, dass die neue Standardregelung (RLAH) den Roamingbedürfnissen der Europäer entspricht, sodass diese weniger auf alternative Roamingtarife zurückgreifen als zuvor.

²¹ Siehe die Abbildungen 25–26 (Anrufe) und 66–67 (Daten) im 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming, Oktober 2017–März 2018. Außerdem sind die Aufschläge, wenn sie im Rahmen einer Ausnahme angewendet werden, wesentlich niedriger als die Aufschläge vor der RLAH-Einführung – eine Senkung um mehr als 90 % für Daten im Jahr 2018 gegenüber Mai 2017.

²² 20. und 21. GEREK-Benchmark-Datenbericht zum internationalen Roaming über den Zeitraum April 2017–März 2018.

²³ GEREK-Bericht über die Transparenz und Vergleichbarkeit der Auslandsroamingtarife, Dezember 2018. Nur 17 % der Betreiber gaben an, dass sie Roamingdienste aus bestimmten Tarifen herausgenommen haben.

²⁴ Im 20. GEREK-Benchmark-Bericht ist der Anteil der Nur-Inlandsnutzer in Estland für das 3. Quartal 2017 aufgrund von Problemen mit den zugrunde liegenden Daten nicht korrekt. Deshalb ist für Estland ein Vergleich mit dem 3. Quartal 2017 nicht möglich.

4.4 Hohe Zufriedenheit der Verbraucher

Im Jahr 2017 mobilisierten die Kommission, das Europäische Parlament und nationale Partner (z. B. NRB, Verbraucherverbände) umfangreiche Mittel und Kanäle, um die europäischen Bürgerinnen und Bürger angemessen über ihre neuen Rechte in Bezug auf das Roaming bei Reisen innerhalb der EU und des EWR zu informieren. Die RLAH-Reform wird von den Europäern weithin anerkannt und geschätzt. Ein Jahr nach der RLAH-Einführung ergab eine Eurobarometer-Umfrage, dass 62 % der Europäer wussten, dass die Roaminggebühren in der EU/im EWR abgeschafft worden sind, und 69 % meinten, dass sie selbst oder jemand, den sie kennen, davon einen Nutzen hat oder haben wird. Unter den Personen, die in den zwölf vorangegangenen Monaten verreist waren, kannten sogar 81 % die neuen Vorschriften²⁵. In Finnland, Litauen und Estland, wo seit dem 15. Juni 2017 allen MNO Ausnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit gewährt wurden, änderte die – von den Betreibern recht sparsam in Anspruch genommene – Ausnahmeregelung nichts an der Zufriedenheit der Verbraucher mit den Vorteilen der Reform, die in diesen Ländern sogar über dem EU-Durchschnitt liegt.

Die Umfrage zeigt auch, dass eine deutliche Verhaltensänderung beim Roaming eingetreten ist, seitdem die RLAH-Vorschriften gelten. Seit Juni 2017 sind Reisende weniger geneigt, die Benutzung ihres Mobiltelefon im EU-Ausland einzuschränken (53 %), als vor dem 15. Juni 2017 (66 %). Der Anteil der Reisenden, die angaben, Datendienste im Ausland genauso oft wie im Heimatland zu nutzen, stieg auf 34 % (im Vergleich zu 15 % vor dem 15. Juni 2017). Im Gegensatz dazu sank der Anteil der Reisenden, die niemals im Ausland Mobilfunk-Datendienste genutzt haben, auf 19 % im Vergleich zu 42 % vor dem 15. Juni 2017 (und 52 % im Jahr 2014). Bei den abgehenden Anrufen stieg der Anteil der Reisenden, die ihr Mobiltelefon während des Roamings zum Anrufen benutzten, auf 26 % (im Vergleich zu 11 % vor dem 15. Juni 2017).

Eine aktuelle BELTUG-Untersuchung²⁶ bestätigt, dass die RLAH-Einführung auch große Vorteile für Unternehmen und ihre Beschäftigten mit sich gebracht hat, denn sie führte sowohl zu Produktivitätssteigerungen auch zu geringeren Ausgaben für Geschäftsreisende, die außerhalb ihres Heimatlands unterwegs sind. Eine Schlussfolgerung der Studie besagt, dass die RLAH-Einführung die Art und Weise verändert hat, wie Beschäftigte die Mobilfunk-Kommunikation auf Geschäftsreisen nutzen. Die Unternehmen sind nun an der Reihe, sich an solche sich wandelnde Verhaltensweisen anzupassen, damit sie sich die Vorteile des Roamings zu Inlandspreisen in vollem Umfang nutzbar machen können.

5. AUSWIRKUNGEN DES ROAMINGS ZU INLANDSPREISEN AUF DIE BETREIBER

5.1 Einführung

Die RLAH-Einführung hat es den Verbrauchern in der EU erheblich vereinfacht, auf Reisen innerhalb der Union Mobilfunkdienste zu nutzen, wie in Abschnitt 4 dargestellt. In diesem Abschnitt wird nun darauf eingegangen, wie sich die Auswirkungen der Abschaffung der Roamingaufschläge aus der Sicht der Betreiber von Mobilfunknetzen und virtuellen Mobilfunknetzen in der Union darstellen²⁷.

²⁵ Flash Eurobarometer 468, *The end of roaming charges one year later* (Ein Jahr nach Abschaffung der Roaminggebühren), Juni 2018, [hier](#) abrufbar.

²⁶ BELTUG, *Roam Like at Home in the Business Market* (Roaming zu Inlandspreisen auf dem Geschäftskundenmarkt), Oktober 2018.

²⁷ Mit den RLAH-Vorschriften sind naturgemäß die Endkundenroamingentgelte als Einnahmequelle für die Betreiber weggefallen (mit Ausnahme der Endkundenroamingaufschläge für eine über die Regelung der angemessenen Nutzung hinausgehende Nutzung und im Rahmen der Ausnahmeregelungen). Folglich enthalten

Roamingdienste erfordern eine bilaterale Vereinbarung zwischen zwei Mobilfunknetzbetreibern (MNO) in zwei verschiedenen Ländern, sodass ihre Kunden das Netz des jeweils anderen Betreibers nutzen können, wenn sie in dieses Land reisen. In diesem Sinne können sich die RLAH-Auswirkungen erheblich unterscheiden, je nachdem welche Verkehrsflüsse die Kunden des jeweiligen Betreibers verursachen. Aufgrund seiner Verkehrsflüsse kann ein Betreiber als Betreiber mit überwiegend ausgehendem Verkehr (abgebender Betreiber, *Outbounder*) oder als Betreiber mit überwiegend eingehendem Verkehr (abnehmender Betreiber, *Inbounder*) eingestuft werden.

Ein abgebender Betreiber hat einen Kundenstamm, der mehr Mobilfunkdienste im Ausland (d. h. in den Netzen von Partnerbetreibern in anderen EU-Ländern) in Anspruch nimmt, als von den Kunden der Partnerbetreiber in seinem eigenen Netz genutzt werden. Im Gegensatz dazu hat ein abnehmender Betreiber einen Kundenstamm, der weniger Mobilfunkdienste im Ausland in Anspruch nimmt, als von den Kunden der Partnerbetreiber in seinem eigenen Netz genutzt werden. In der folgenden Analyse wird getrennt untersucht, wie sich die RLAH-Einführung auf Länder mit überwiegend ausgehendem Verkehr und Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr ausgewirkt hat. Aufgrund der Fremdenverkehrsströme sind die Betreiber in nordeuropäischen Ländern in der Regel Nettoabgeber von Roamingverkehr, während die Betreiber in südeuropäischen Ländern in der Regel Nettoabnehmer von Roamingverkehr sind, es gibt allerdings einige Ausnahmen.

Die Zahlen in diesem Abschnitt beruhen auf den Daten, die von den NRB für die Zwecke des 19., 20. und 21. GEREK-Benchmark-Berichts zum internationalen Roaming für den Zeitraum vom 4. Quartal 2016 bis zum 1. Quartal 2018 gesammelt wurden, und auf einer von der Kommission im Mai/Juni 2018 durchgeführten Umfrage unter den NRB. Die Auswertung der Daten wurde von der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Kommission²⁸ durchgeführt.

5.2 Die Regulierung hat zu einer starken Wettbewerbsdynamik geführt, die erhebliche Senkungen der Vorleistungspreise zugunsten der Nettoabgeber bewirkt

Wenn ein Kunde eines Betreibers das Netz eines Partnerbetreibers in einem anderen EU-Land benutzt (Roaming), muss der erstgenannte Betreiber an den zweitgenannten Betreiber für den Zugang zu dessen Netz Entgelte entrichten – die sogenannten Roamingvorleistungsentgelte. Die RLAH-Einführung ging mit erheblichen Senkungen der Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte einher und hat offenbar weitere Senkungen der tatsächlichen Vorleistungspreise in Gang gesetzt.

Das durchschnittliche Roamingvorleistungsentgelt im EWR für Anrufe lag im 3. Quartal 2016 bei 2,93 Cent/Minute gegenüber 2,41 Cent/Minute im 3. Quartal 2017 und 2,06 Cent/Minute im 1. Quartal 2018²⁹. Ähnlich betrug das durchschnittliche Roamingvorleistungsentgelt im EWR für Datendienste im 3. Quartal 2016 9,9 EUR/GB gegenüber 4 EUR/GB im

die Quartalsumsätze eines Betreibers im ersten RLAH-Jahr keine Endkundenroamingaufschläge mehr, werden aber mit den Quartalsumsätzen dieses Betreibers aus dem Vorjahr verglichen, die noch Endkundenroamingaufschläge enthielten. Dies bewirkt einen mechanischen Rückgang der Umsätze des Betreibers im ersten RLAH-Jahr gegenüber dem Vorjahr. Ab dem zweiten RLAH-Jahr verschwindet dieser mechanische Effekt, da der Vergleich zwischen den einzelnen Jahren nun für Zeiträume erfolgt, die vollständig dem Roaming zu Inlandspreisen unterliegen. Was bleibt, ist letztlich die steigende Nachfrage nach Datenvolumen, auch auf Reisen innerhalb der EU und des EWR, die die Mobilfunkumsätze der Betreiber anwachsen lässt.

²⁸ Die Gemeinsame Forschungsstelle führt im Auftrag der Kommission Forschungsarbeiten durch, um eine unabhängige wissenschaftliche Beratung und Unterstützung für die EU-Politik zu leisten (siehe hierzu die [JRC-Website](#)).

²⁹ 20. und 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming über den Zeitraum April 2017–März 2018.

3. Quartal 2017 und 2,7 EUR/GB im 1. Quartal 2018³⁰. Die Vorleistungsentgelte für netto ausgehenden (unausgeglichenen) Roamingverkehr, also den Teil des Roamingverkehrs, der Nettozahlungen von einem Betreiber an einen anderen nach sich zieht, sind noch niedriger (1,84 Cent/Minute für Anrufe und 2,6 EUR/GB für Daten im Durchschnitt im 1. Quartal 2018). Der Durchschnitt der Betreiber mit den fünf niedrigsten Vorleistungspreisen für netto ausgehenden (unausgeglichenen) Roamingverkehr lag im 1. Quartal 2018 bei 1,39 Cent/Minute für Anrufe und 1,1 EUR/GB für Daten.

Für den Rückgang der Roamingvorleistungsentgelte waren hauptsächlich zwei Faktoren bestimmend. Erstens hat die RLAH-Einführung zu einem bedeutenden Anstieg des Roamingvolumens geführt (siehe Abschnitt 4.1) und dadurch den Wettbewerb bei den Roamingvorleistungsentgelten belebt. Zweitens gibt es im Einklang mit dem Ziel der Roamingverordnung Höchstbeträge für regulierte Roamingvorleistungsentgelte, die als Obergrenzen dienen und zwischen den Betreibern eine Wettbewerbsdynamik auslösen, ihre Roamingvorleistungen unterhalb dieser Obergrenzen anzubieten.

Dieser Rückgang der Roamingvorleistungsentgelte ist aus drei Gründen zu begrüßen. Erstens haben die niedrigeren Roamingvorleistungsentgelte mögliche Auswirkungen der RLAH-Einführung auf abgebende Betreiber beträchtlich abgefedert³¹, da sie die von ihnen zu zahlenden Roamingvorleistungsentgelte verringert haben. Zweitens sind diese Verringerungen ebenso wie die Tatsache, dass die tatsächlichen Vorleistungspreise im Durchschnitt unter den Obergrenzen für regulierte Vorleistungsentgelte lagen, überzeugende Nachweise dafür, dass die Nettoabnehmer in der Lage waren, die steigende Nachfrage nach Roamingdiensten zu bewältigen und gleichzeitig die Kosten ihrer Netzinvestitionen, einschließlich der Kapitalkosten, zu decken. Drittens sind derartige Senkungen der Roamingvorleistungspreise ein Zeichen für einen besser funktionierenden Binnenmarkt auf der Vorleistungsebene, zumindest was einen erheblichen Teil der bilateralen Beziehungen zwischen Betreibern angeht. In dieser Hinsicht scheint die Unmöglichkeit, überhöhte Preise für Endkunden-Roamingdienste auf den verschiedenen nationalen Märkten aufrechtzuerhalten, in Verbindung mit der Erschließung einer aufgestauten Nachfrage durch die RLAH-Anwendung auf der Endkundenebene eine positive Rolle gespielt zu haben.

5.3 Nettoabnehmer haben von der gestiegenen Roamingnachfrage profitiert

Hinsichtlich der Betreiber in Ländern mit überwiegend eingehendem Nettoverkehr zeigen die Daten aus den GEREK-Benchmark-Berichten zum internationalen Roaming, dass von den 29 erfassten Ländern (d. h. den 28 EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen) 13 Länder Nettoabnehmer von Roamingdatenverkehr sind³². Es gibt einige Unterschiede bezüglich der Zunahme des eingehenden Roamingdatenverkehrs in diesen Ländern infolge der RLAH-Einführung. In einigen Ländern (z. B. Spanien, Zypern oder Italien) fiel der Anstieg des ausgehenden Roamingdatenverkehrs – ausgehend von einem niedrigen Stand im Vergleich zum eingehenden Roamingdatenverkehr – proportional stärker aus als der Anstieg des eingehenden Roamingverkehrs. Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Roaminganrufen zu beobachten.

³⁰ 20. und 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming über den Zeitraum April 2017–März 2018.

³¹ Nach den Daten des 21. GEREK-Benchmark-Berichts zum internationalen Roaming weisen von den 28 Mitgliedstaaten plus Norwegen 16 Länder einen netto überwiegend ausgehenden Roamingdatenverkehr auf, nämlich: DE, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, NL, NO, PL, RO, SE, SI, SK und UK.

³² Zu den Ländern mit netto überwiegend eingehendem Roamingdatenverkehr zählen: AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, MT und PT.

Der netto eingehende Roamingverkehr macht in der Regel zwischen 1 % und 8 % des inländischen Verkehrs der Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr aus. Beim Datenvolumen machte er im Sommer 2017 in Kroatien, Malta und Portugal mehr als 10 % und in Zypern und Griechenland rund 20 % des inländischen Verkehrs aus. In allen Ländern mit überwiegend eingehendem Verkehr haben die Betreiber von der gestiegenen Nachfrage nach Roamingvorleistungsdiensten zu Marktpreisen profitiert, weil die Betreiber in diesen Netto-Aufnahmeländern dadurch in der Lage waren, die Kosten der Bereitstellung des Roamingvorleistungszugangs, einschließlich einer angemessenen Kapitalrendite, zu decken (siehe Abschnitt 5.2).

5.4 Trotz der beträchtlichen Zunahme macht der netto ausgehende Roamingverkehr nach wie vor nur einen kleinen Teil der inländischen Nachfrage aus

Zur Einschätzung der potenziellen Auswirkungen einer steigenden Roamingnachfrage auf die Nettoabgeber ist es hilfreich, den netto ausgehenden Verkehr in diesen Ländern zu betrachten. Anders ausgedrückt dürfte die Differenz zwischen dem ausgehenden und dem eingehenden Roamingverkehr einen Anhaltspunkt dafür geben, wie hoch die von diesen Betreibern netto zu zahlenden Roamingvorleistungsentgelte sind. Wie die Zahlen aus den GEREK-Benchmark-Berichten zum internationalen Roaming belegen, macht der netto ausgehende Roamingdatenverkehr (d. h. der ausgehende Roamingdatenverkehr abzüglich des eingehenden Roamingdatenverkehrs) trotz der massiven Zunahme des Roamingdatenverkehrs nur einen kleinen Teil des inländischen Datenverkehrs dieser Betreiber aus, nämlich in der Regel weniger als 3 % und jedenfalls nicht mehr als 6 % des inländischen Datenverkehrsaufkommens eines Landes.

Ähnlich verhält es sich bei den Roaminganrufen, denn trotz der Tatsache, dass polnische, rumänische oder bulgarische Kunden in der EU und im EWR durchschnittlich 4- bis 5-mal mehr abgehende Roaminganrufe tätigen als ein durchschnittlicher EU/EWR-Kunde³³, machen die abgehenden Roaminganrufe in diesen Ländern immer noch weniger als 5 % des Volumens der von diesen Betreibern abgewickelten Inlandsanrufe aus.

5.5 Die meisten Mobilfunkbetreiber haben eine Regelung der angemessenen Nutzung

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 der Kommission³⁴ wurden detaillierte Vorschriften zur Gewährleistung einer einheitlichen Umsetzung von Regelungen der angemessenen Nutzung festgelegt, die Roaminganbieter anwenden können, um eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung regulierter Endkundenroamingdienste im Rahmen des Roamings zu Inlandspreisen (RLAH) zu vermeiden, die sich nachteilig auf die Inlandsmärkte auswirken könnten. In diesem Zusammenhang führte die Kommission im Mai–Juni 2018 eine Umfrage unter den NRB über den Umfang der Anwendung von Regelungen der angemessenen Nutzung seitens ihrer einheimischen Betreiber durch.

Wie in der folgenden Tabelle 1 ersichtlich ist, wendet die große Mehrheit der Betreiber eine Regelung der angemessenen Nutzung an. Dies gilt insbesondere auch für die Betreiber aus Ländern mit überwiegend ausgehendem Verkehr.

³³ Siehe Abbildung 7 im 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming, Oktober 2017–März 2018. Die bevorstehende Einführung der Preisobergrenze für Anrufe innerhalb der EU im Mai 2019 könnte sich auf diese besonders hohe Inanspruchnahme von Roaminganrufen auswirken.

³⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 der Kommission vom 15. Dezember 2016 zur Festlegung detaillierter Vorschriften über die Anwendung der Regelung der angemessenen Nutzung und über die Methode zur Prüfung der Tragfähigkeit der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge sowie über den von Roaminganbietern für diese Prüfung zu stellenden Antrag.

Tabelle 1: Betreiber, die eine Regelung der angemessenen Nutzung anwenden

	NEIN	JA
Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr	20 %	80 %
Länder mit überwiegend ausgehendem Verkehr	6 %	94 %

Quelle: Umfrage der Kommission unter den NRB (Juni 2018).

Bei den MVNO lag der Anteil der Betreiber, die eine Regelung der angemessenen Nutzung anwenden, relativ unter dem Durchschnitt (67 % für MVNO in Ländern mit überwiegend eingehendem Verkehr und 87 % für MVNO in Ländern mit überwiegend ausgehendem Verkehr). Dies deutet darauf hin, dass die MVNO im Allgemeinen eher als die MNO geneigt sind, zunächst einmal abzuwarten, wie ihre Kunden das Roaming zu Inlandspreisen nutzen, bevor sie entscheiden, ob sie in die Einführung einer Regelung der angemessenen Nutzung investieren oder nicht.

Was die Arten der angewandten Regelungen der angemessenen Nutzung angeht, wendet etwa die Hälfte der Betreiber das Kriterium des Wohnsitzes bzw. der stabilen Bindungen an³⁵. Wie die folgende Tabelle 2 zeigt, stützt sich die große Mehrheit der Betreiber auf Begrenzungen für offene Datenpakete, wobei dieser Anteil bei den MVNO etwas niedriger ist. Diese Regelung der angemessenen Nutzung erlaubt es den Betreibern, das Mobilfunk-Datenvolumen, das von ihren Kunden beim Roaming zu Inlandspreisen verbraucht werden darf, auf der Grundlage ihrer Paketpreise und der jeweils geltenden regulierten Obergrenzen der Roamingvorleistungsentgelte zu begrenzen³⁶.

Tabelle 2: Arten von Regelungen der angemessenen Nutzung, die von den Betreibern angewandt werden

	NEIN	JA
A) 4-MONATS-FENSTER	<i>Betrachtung eines Zeitraums von 4 Monaten, um festzustellen, ob die Inlandsnutzung des Kunden seine Roamingnutzung überwiegt oder ob die Inlandsaufenthalte des Kunden seine Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten der Union überwiegen.</i>	
Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr	74 %	26 %
Länder mit überwiegend ausgehendem Verkehr	55 %	45 %
B) BEGRENZUNG OFFENER DATENPAKETE	<i>Roamingkunden müssen ein Volumen nutzen können, das mindestens dem doppelten Volumen entspricht, das sich aus der Division des inländischen Endkundenpreises durch die betreffende Obergrenze des Vorleistungsentgelts ergibt.</i>	
Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr	21 %*	79 %*
Länder mit überwiegend ausgehendem Verkehr	13 %*	87 %*

³⁵ Siehe Abschnitt 3 im GEREK-Bericht über die Transparenz und Vergleichbarkeit der Auslandsroamingtarife, Dezember 2018.

³⁶ Eine ausführlichere Beschreibung finden Sie in der Durchführungsverordnung der Kommission ([hier](#) abrufbar) und in den Fragen und Antworten der Kommission zum Thema Roaming ([hier](#) abrufbar).

C) PREPAID-BEGRENZUNGEN	<i>Roamingkunden müssen ein Volumen nutzen können, das mindestens dem doppelten Volumen entspricht, das sich aus der Division des verfügbaren vorbezahlten Guthabens durch die betreffende Obergrenze des Vorleistungsentgelts ergibt.</i>	
Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr	75 %**	25 %**
Länder mit überwiegend ausgehendem Verkehr	62 %**	38 %**
D) ANDERE MECHANISMEN	<i>Andere objektive Indikatoren wie die lange Inaktivität einer vor allem zum Roaming genutzten SIM-Karte oder Vertragsschluss und aufeinanderfolgende Nutzung mehrerer SIM-Karten durch denselben Roamingkunden.</i>	
Länder mit überwiegend eingehendem Verkehr	91 %	9 %
Länder mit überwiegend ausgehendem Verkehr	70 %	30 %

Quelle: Umfrage der Kommission unter den NRB (Juni 2018).

* % der antwortenden Betreiber, die offene Datenpakete anbieten (75 % der Teilnehmer).

** % der antwortenden Betreiber, die vorausbezahlte Tarife anbieten (53 % der Teilnehmer).

Andere Regelungen der angemessenen Nutzung, die den Betreibern zur Verfügung stehen, wie z. B. das 4-Monats-Fenster, die Datenbegrenzungen für Prepaid-Karten oder andere Kontrollmechanismen, die auf andere in der Durchführungsverordnung der Kommission genannte objektive Indikatoren abstellen, wurden hingegen von den Betreibern in der Praxis nur relativ wenig angewandt. Der Hauptgrund für den Verzicht auf diese Regelungen liegt darin, dass diese nach Ansicht der Betreiber nicht ausreichend wirksam sind (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Ansichten der Betreiber zur Wirksamkeit einiger Regelungen der angemessenen Nutzung

	Wirksam/bedingt wirksam	Unwirksam	Unnötig
4-Monats-Fenster	43,6 %	46,4 %	10 %
Begrenzung offener Pakete	74,6 %	15,5 %	9,9 %
Prepaid-Begrenzungen	49,2 %	24,8 %	26,0 %
Andere Mechanismen	43,1 %	33,7 %	23,2 %

Quelle: Umfrage der Kommission unter den NRB (Juni 2018).

Außerdem gab ein erheblicher Anteil der befragten Betreiber in Bezug auf das 4-Monats-Fenster an, dass dieser Mechanismus entweder zu komplex (63 % der Betreiber) oder zu kostspielig (23 % der Betreiber) sei.

Dennoch wendet eine knappe Mehrheit der MNO (54 %) das 4-Monats-Fenster in Ländern mit überwiegend ausgehendem Verkehr an. Darüber hinaus gaben mehrere Betreiber an, dass sie erst einmal abwarten wollen, künftig aber erwägen könnten, diesen Mechanismus als Regelung der angemessenen Nutzung anzuwenden, und zwar in Abhängigkeit von der Zahl der Kunden, die während des 4-Monats-Zeitraums über den zulässigen Roamingverbrauch hinausgehen oder die überwiegende Inlandsnutzung nicht einhalten.

Die Regelung der angemessenen Nutzung wird Roamingkunden in transparenter Weise mitgeteilt. Fast alle Betreiber, die Begrenzungen für offene Datenpakete anwenden,

informieren ihre Kunden über die tatsächliche Höhe (in GB) der Begrenzung und das verbleibende verfügbare Volumen. Außerdem weisen sie ihre Kunden darauf hin, wenn diese Begrenzung erreicht wird³⁷. Wenn der Kontrollmechanismus des 4-Monats-Fensters angewandt wird, so ist er auch Teil des mit dem Kunden geschlossenen Vertrags. Etwa zwei Drittel der Betreiber informieren ihre Kunden über deren Roamingnutzung und Inlandsnutzung über einen persönlichen Kundenbereich auf ihrer Website (93 %) oder das Call-Center (100 %). Die überwältigende Mehrheit der Roamingkunden hält sich jedoch für deutlich kürzere Zeiträume im Ausland auf und braucht sich daher über den Kontrollmechanismus keine Sorgen zu machen: Bei 71 % der Betreiber, die das 4-Monats-Fenster tatsächlich anwenden, erhielten nur zwischen 0 und 1 % der Kunden eine Warnung, weil sie gegen den zulässigen Roamingverbrauch oder den überwiegenden Inlandsaufenthalt verstoßen hatten³⁸. Vertragskunden, von denen nach einer Warnung tatsächlich Roamingaufschläge verlangt werden, sind sogar noch weniger zahlreich. Es sei darauf hingewiesen, dass der Kontrollmechanismus an sich schon die Kunden davon abschreckt, über das 4-Monats-Fenster hinauszugehen, was auch erklärt, warum nur ein so geringer Anteil der Kunden tatsächlich verwarnt wird. Wird kein Kontrollmechanismus angewandt, kann der Anteil der Kunden, bei denen der Roamingaufenthalt bzw. die Roamingnutzung überwiegt, höher sein, als wenn ein Kontrollmechanismus besteht.

5.6 MVNO behaupten insgesamt ihre Marktposition

Die Kommission hat die für die Benchmark-Berichte erhobenen Daten in Bezug auf die MVNO ausgewertet. Leider war die Antwortquote der MVNO niedriger als die der MNO und im Laufe der Zeit weniger stabil, weil eine verschiedene Zahl von MVNO auf die Auskunftsanfragen zu den einzelnen Benchmark-Berichten antwortete. Deshalb sind Schlussfolgerungen aus der Auswertung der MVNO-Daten mit Vorsicht zu betrachten.

Die MVNO-Daten der Benchmark-Berichte deuten darauf hin, dass die MVNO in den meisten Ländern, für die Daten vorliegen, ihren Anteil am Inlandsmarkt (Anzahl der Kunden) behauptet und in einigen Fällen im Bezugszeitraum offenbar sogar erhöht haben. Im Durchschnitt nahm der sog. ARRPU³⁹ der MVNO, der als Standardmaß für solche Vergleiche dient, zwischen dem 4. Quartal 2017 und dem 1. Quartal 2018 sogar zu, während er bei den MNO unverändert blieb⁴⁰.

Die große Mehrheit der befragten MVNO bezieht Roamingvorleistungen über ihren inländischen Host-MNO (71 %), nur 5 % über direkte bilaterale Verhandlungen mit MNO und 7 % über einen Roaming-Hub⁴¹. In Bezug auf mögliche Hindernisse, die den Wettbewerb zwischen MVNO und MNO beeinträchtigen, nannten einige MVNO die fehlende Betätigung auf der Vorleistungsebene (d. h. keine Einnahmen aus eingehendem Roamingverkehr) und Vorleistungspreise in Höhe der Obergrenzen für regulierte Vorleistungsentgelte als die wichtigsten Faktoren (35 % bzw. 40 % der befragten MVNO).

Hierzu sind in Abbildung 3 (für Anrufe) und in Abbildung 4 (für Daten) die niedrigsten Roamingvorleistungsentgelte, die von MVNO und MNO aus jedem Land für die jeweilige

³⁷ GEREK-Bericht über die Transparenz und Vergleichbarkeit der Auslandsroamingtarife, Dezember 2018.

³⁸ Bei den übrigen 30 % der Betreiber wurden zwischen 1 % und 5 % der Kunden im Rahmen des 4-Monats-Fensters verwarnt. Quelle: Umfrage der Kommission unter den NRB, Juni 2018.

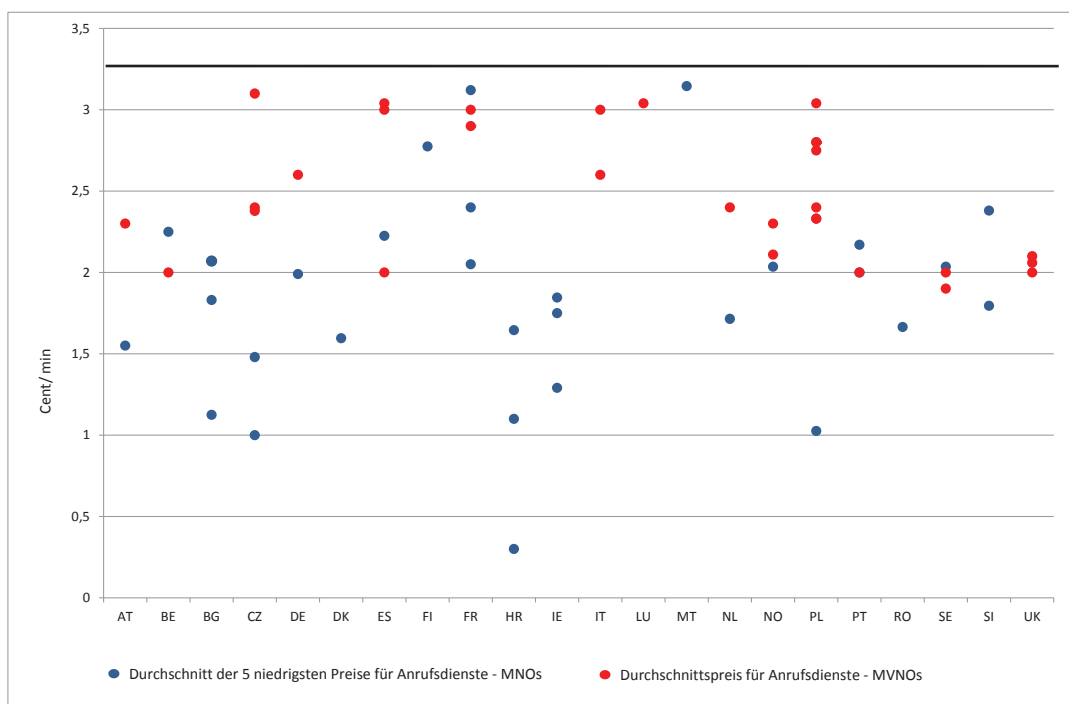
³⁹ *Average Retail Revenue per User* (durchschnittlicher Endkundenumsatz pro Nutzer).

⁴⁰ Siehe Abbildung 90 im 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming über den Zeitraum Oktober 2017–März 2018.

⁴¹ Umfrage der Kommission unter den NRB, Juni 2018. 17 % der antwortenden MVNO nutzen andere Kanäle, an denen jedoch häufig der Host-MNO als Teil der Lösung beteiligt ist. Ein Roaming-Hub bietet Zugang zu Hunderten von internationalen Roamingvereinbarungen.

Dienstleistung bezahlt wurden, im Vergleich zu den Obergrenzen der regulierten Roamingvorleistungsentgelte aufgeführt⁴². Wenngleich diese Daten nicht das Gesamtbild in allen Ländern darstellen, weil viele Betreiber überhaupt keine Daten übermittelt haben, können daraus dennoch die folgenden vorläufigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens trifft es zwar zu, dass MVNO in der Regel höhere Roamingvorleistungsentgelte zahlen als MNO und dass einige MVNO Entgelte zahlen, die im Großen und Ganzen den Obergrenzen der Roamingvorleistungsentgelte entsprechen, es gibt jedoch viele Beispiele für MVNO, die Roamingvorleistungsentgelte zahlen, die in den meisten EU-Ländern weit unter den regulierten Entgelten liegen. Aus den vorliegenden Daten kann daher nicht geschlossen werden, dass alle MVNO notwendigerweise Roamingvorleistungsentgelte zahlen, die der Höhe der regulierten Obergrenzen entsprechen. Zweitens gibt es einige Beispiele für MVNO, die Roamingvorleistungsentgelte in ähnlicher Höhe wie MNO zahlen.

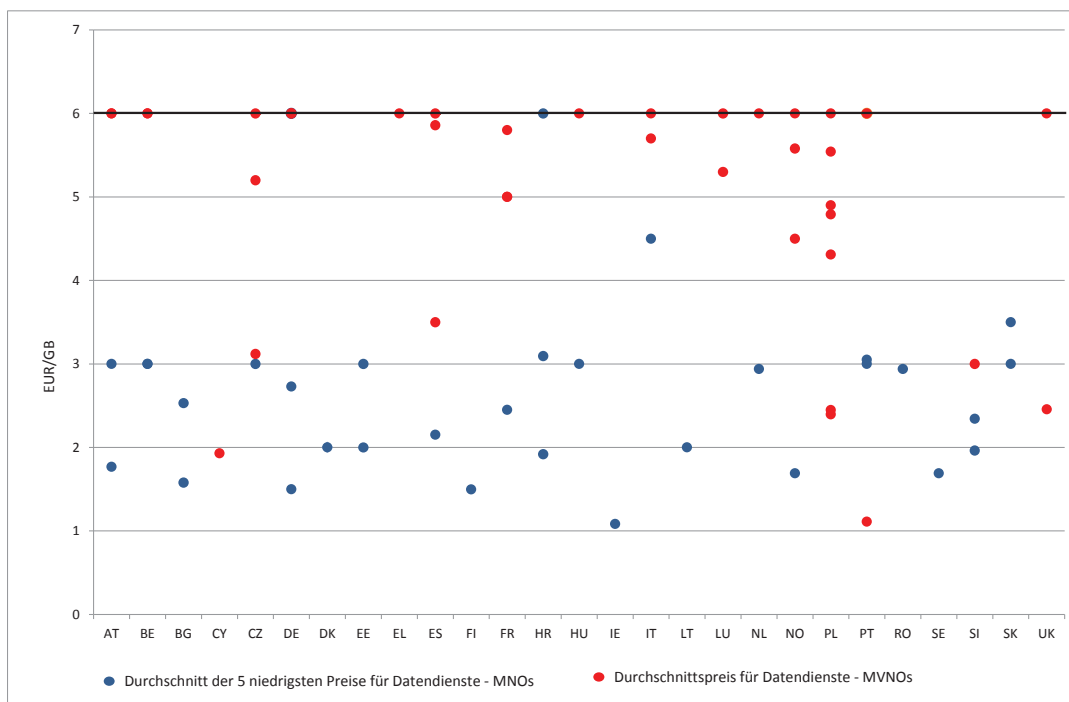
Abbildung 3: Vorleistungsentgelte, die MNO (blaue Punkte) und MVNO (rote Punkte) für Anrufe gezahlt haben



Quelle: 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming (Oktober 2018) und Umfrage der Kommission unter den MVNO (Juni 2018). Das Diagramm zeigt den Durchschnitt der 5 niedrigsten Preise, die von MNO gezahlt werden, und den von MVNO gezahlten Durchschnittspreis. Berechnungen der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC).

⁴² Diese in diesen Abbildungen dargestellten Informationen stammen aus dem 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming (Oktober 2018) und der Umfrage der Kommission unter den MVNO (Juni 2018). Daher sind die Informationen der MNO und der MVNO möglicherweise nicht vollständig miteinander vergleichbar. So zeigt das Diagramm beispielsweise den Durchschnitt der 5 niedrigsten Preise, die von MNO gezahlt werden, und den von MVNO gezahlten Durchschnittspreis, sodass der Preisvorteil der MNO möglicherweise zu hoch erscheint.

Abbildung 4: Vorleistungsentgelte, die MNO (blaue Punkte) und MVNO (rote Punkte) für Datenverkehr gezahlt haben



Quelle: 21. GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming (Oktober 2018) und Umfrage der Kommission unter den MVNO (Juni 2018). Das Diagramm zeigt den Durchschnitt der 5 niedrigsten Preise, die von MNO gezahlt werden, und den von MVNO gezahlten Durchschnittspreis. Berechnungen der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC).

Die in Abbildung 3 und Abbildung 4 dargestellten Daten deuten darauf hin, dass die von MVNO gezahlten Preise ganz erheblich voneinander abweichen können und dass dies von Faktoren abhängt, die nichts damit zu tun haben, dass sie virtuelle Netze betreiben. Beispielsweise können MVNO je nach ihrer Größe oder Verhandlungsstrategie in der Lage sein, mit ihren Host-MNO unterschiedliche Preise auszuhandeln. Daher kann ein MVNO, der Roamingdiensten eine größere Bedeutung beimisst, in der Lage sein, mit dem MNO günstigere Bedingungen für den Roamingvorleistungszugang auszuhandeln als etwa ein MVNO, für den Roamingdienste weniger wichtig sind, weil er seine Strategie lieber auf inländische Dienste ausgerichtet hat.

Als zweitwichtigster Faktor (35,3 % der Befragten) nennen die MVNO die Tatsache, dass sie kein eigenes Netz besitzen und daher keine Einnahmen aus dem eingehenden Roamingverkehr erzielen können. Zusammen mit dem relativ geringeren Volumen, das (einige) MVNO erreichen (ein Problem, auf das von 11,8 % der Umfrageteilnehmer hingewiesen wurde), könnte dies erklären, warum MVNO im Vergleich zu MNO relativ höhere Preise zahlen. Diese Faktoren sind untrennbar mit den Geschäftsmodellen der MVNO verbunden.

5.7 Ausnahmen sind auf Betreiber in einigen wenigen Ländern beschränkt und sollten schrittweise auslaufen

Mobilfunkbetreibern, die nachweislich nicht in der Lage sind, ihre tatsächlichen und veranschlagten Kosten der Bereitstellung regulierter Roamingdienste zu decken, ohne ihre Inlandspreise zu erhöhen, wenn sie das Roaming zu Inlandspreisen anbieten, wurde von ihrer NRB eine Ausnahme zur Sicherung der Tragfähigkeit gewährt. Die gewährten Ausnahmen dienen ausschließlich dem Zweck, dass die Betreiber ihre Kosten der Erbringung von Roamingdiensten für ihre Kunden decken und so eine Erhöhung der Inlandspreise vermeiden

können (siehe Abschnitt 2). Tabelle 4 zeigt, wie viele Ausnahmen pro Land im ersten RLAH-Jahr gewährt wurden, getrennt nach Art des Betreibers (MNO und MVNO).

Tabelle 4: Im ersten RLAH-Jahr von den NRB gewährte Ausnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit (Juni 2017–Juni 2018), getrennt nach MNO und MVNO

	Im ersten RLAH-Jahr gewährte Ausnahmen	
	MNO	MVNO
AT	0	2
BE	0	1
DK	0	1
EE	3	0
ES	0	1
FI	3	1
FR	0	11
IT	0	4
LT	3	1
PL	4	7
RO	1	0
SI	0	1
Insgesamt	14	30

Quelle: Umfrage der Kommission unter den NRB, Juni 2018.

Hauptnutzer der Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit sind erwartungsgemäß MVNO aufgrund ihrer besonderen Situation auf dem Roamingvorleistungsmarkt (siehe Abschnitt 5.6). Im ersten RLAH-Jahr wurden etwa zwei Drittel der Ausnahmen MVNO gewährt (30 gegenüber 14). Dennoch handelt es sich hierbei nur um einen kleinen Bruchteil der mehr als 330 MVNO, die es in der Union gibt. Die meisten Betreiber, denen eine Ausnahme gewährt wurde, haben nur einen kleinen Marktanteil in ihrem jeweiligen Land.

Was die MNO angeht, gibt es vier Mitgliedstaaten, in denen allen MNO eine Ausnahme zur Sicherung der Tragfähigkeit gewährt wurde, nämlich Estland, Finnland, Litauen und Polen (in letzterem seit 2018). Außerdem wurde dem kleineren MNO in Rumänien eine solche Ausnahme gewährt. Kennzeichnend für diese Länder sind besonders niedrige Mobilfunkpreise und ein hoher netto ausgehender Roamingverkehr. Die Betreiber in diesen Ländern waren daher am ehesten auf die in der Roamingverordnung vorgesehene Ausnahmeregelung angewiesen, um die Höhe der Inlandspreise auf diesen Märkten nicht zu beeinträchtigen. Umgekehrt wurden in Mitgliedstaaten, die Nettoabnehmer eingehenden Roamingverkehrs sind, den MNO erwartungsgemäß keine Ausnahmen gewährt.

In allen genannten Fällen haben die Betreiber die Ausnahmen nur sparsam in Anspruch genommen und auch nur in einem Teil ihrer Tarife überhaupt Aufschläge erhoben⁴³, sodass der größte Teil des ausgehenden Roamingverkehrs aus diesen Ländern weiterhin unter die RLAH-Bestimmungen fällt (siehe Abschnitt 4.2). Außerdem liegen die von den NRB

⁴³ Siehe Abschnitt 3.2 im GEREK-Bericht über die Transparenz und Vergleichbarkeit der Auslandsroamingtarife, Dezember 2018.

genehmigten Höchstaufschläge in vielen Fällen unter den geltenden Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte.

Von der Verlängerung bereits bestehender Ausnahmen abgesehen, wurde im zweiten RLAH-Jahr keine neue Ausnahme mehr gewährt. In Frankreich wurden einige Ausnahmen nicht verlängert, und in Dänemark ist die einzige Ausnahme ausgelaufen. In den anderen Mitgliedstaaten wurden die auslaufenden Ausnahmen von den NRB nach Prüfung der von den Betreibern neu gestellten Anträge verlängert. In den meisten Fällen sind die von den NRB neu genehmigten Höchstaufschläge niedriger als bei den ersten Ausnahmen.

Die Kommission beobachtet die von den NRB gewährten und verlängerten Ausnahmen aufmerksam, um für eine einheitliche Anwendung der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 der Kommission in der gesamten Union zu sorgen. Die Kommission hat die NRB gebeten, bei der Prüfung beantragter Verlängerungen die gleiche strenge Sorgfalt walten zu lassen. Die NRB können ihre Entscheidungen während der Geltungsdauer einer gewährten Ausnahme angesichts neuer Entwicklungen oder Informationen über die Situation des Betreibers auch überdenken. Die Kommission geht davon aus, dass die Ausnahmen nach und nach verschwinden werden, insbesondere ab 2019, wenn für Mobilfunkdatendienste weitere deutliche Senkungen der Obergrenzen für regulierte Roamingvorleistungsentgelte wirksam werden, wodurch sich die Tragfähigkeit des Roamings zu Inlandspreisen in diesen Ländern verbessern wird.

6. AUSWIRKUNGEN DES ROAMINGS ZU INLANDSPREISEN AUF DIE INLANDSMÄRKTE

6.1 Andauernder Abwärtstrend der Inlandspreise überall in der EU und im EWR

Der Untersuchung „*Mobile Broadband Prices in Europe 2018*“⁴⁴ zufolge gab es im Zeitraum von Februar 2017 bis Februar 2018 (d. h. 3 Monate vor RLAH-Einführung bis 9 Monate danach) keinen Trend zu höheren Inlandspreisen.

Ganz im Gegenteil ist zwischen diesen beiden Zeitpunkten der EU-Durchschnittspreis für alle Angebotskörbe mit Anrufen und Datenverkehr sowie für alle reinen Datenkörbe gesunken, wie aus den folgenden Tabellen hervorgeht:

	100 MB, 30 Anrufe	500 MB, 100 Anrufe	1 GB, 300 Anrufe	2 GB, 900 Anrufe	2 GB, 100 Anrufe	5 GB, 100 Anrufe	
Änderung des EU-Durchschnittspreises für Körbe mit Anrufen und Daten	-14 %	-6 %	-6 %	-5 %	-16 %	-20 %	
	256 MB	512 MB	1 GB	2 GB	5 GB	10 GB	20 GB
Änderung des EU-Durchschnittspreises für reine Datenkörbe	-10 %	-14 %	-5 %	-12 %	-4 %	-6 %	-16 %

Nach dieser Studie weisen nur fünf Mitgliedstaaten steigende Preise für Tarifpakete mit Anrufen und Datenverkehr auf (BG, IE, LV, MT, SE), wogegen zwölf einen rückläufigen Trend aufweisen (AT, BE, FR, DE, HU, IT, NL, PL, PT, RO, ES, UK). Die Preise in den übrigen Mitgliedstaaten sind entweder stabil geblieben oder weisen eine gemischte Preisentwicklung auf, sinkend bei bestimmten Körben und steigend bei anderen.

⁴⁴ „*Mobile Broadband Prices in Europe 2018*“ (Mobilfunk-Breitbandpreise in Europa 2018), eine Studie, die im Auftrag der Europäischen Kommission von Empirica durchgeführt wurde.

6.3 Durchschnittlich sinkende Roamingpreise außerhalb der EU und des EWR

Nach den letzten Daten des GEREK sind die Endkundenroamingpreise der EU/EWR-Mobilfunkbetreiber in Nicht-EU/EWR-Ländern zwischen dem 1. Quartal 2017 und dem 1. Quartal 2018 im Durchschnitt weiter gesunken: -38 % für Datendienste und -8 % für abgehende Anrufe. Insgesamt hat die Abschaffung der Roamingentgelte innerhalb der EU und des EWR somit nicht zu höheren Roamingpreisen in der übrigen Welt (sog. „Wasserbetteffekt“) geführt⁴⁷. Zudem beziehen immer mehr Betreiber einige beliebte Nicht-EU/EWR-Länder in ihre RLAH-Angebote ein oder wenden auf diese Länder ermäßigte Roamingpreise an⁴⁸.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Seit der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen (RLAH) im Juni 2017 hat die Mobilfunknutzung auf Reisen innerhalb der EU und des EWR rasch und massiv zugenommen. Dies hat einen beträchtlichen Roamingbedarf der Verbraucher verdeutlicht, der zuvor nicht gedeckt war, und „hat erheblich zur Entwicklung des Binnenmarkts beigetragen“, wie das GEREK angemerkt hat⁴⁹. Daher kommt die insgesamt hohe Zufriedenheit der Verbraucher nicht überraschend. Unter der aufmerksamen Überwachung durch die NRB und die Kommission haben die Mobilfunkbetreiber die neuen Vorschriften im Großen und Ganzen gut eingehalten. Die in der Roamingverordnung vorgesehenen Schutzvorkehrungen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf den Inlandsmärkten, nämlich die Regelung der angemessenen Nutzung und die Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit, haben erwartungsgemäß angemessen funktioniert, wo dies nötig war. Durch die starke Absenkung der Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte und bisweilen durch die Genehmigung der Ausnahmen sind die Folgen des Roamings zu Inlandspreisen auf abgebende MNO und MVNO im Allgemeinen erheblich abgefedert worden. Die weitere schrittweise Senkung der Preisobergrenze für Datenverkehr, die in der Roamingverordnung vorgesehen ist, wird die RLAH-Bereitstellung in den kommenden Jahren weiter erleichtern. Überdies haben diese Reformen der Binnenmarktdynamik auf der Vorleistungsebene offenbar wichtige neue Impulse gegeben. In diesem Zusammenhang werden die nationalen Regulierungsbehörden die von Mobilfunkbetreibern beantragten Verlängerungen der Ausnahmen besonders sorgfältig zu prüfen haben.

⁴⁷ Bei dieser Gesamtentwicklung handelt es sich um einen Durchschnittswert. Punktuelle Erhöhungen der Roamingpreise für bestimmte Länder außerhalb der EU/des EWR in einigen Tarifen einiger Mitgliedstaaten werden dadurch nicht ausgeschlossen. Dies kann insbesondere weniger besuchte Nicht-EU/EWR-Ländern betreffen.

⁴⁸ Laut dem GEREK-Bericht über die Transparenz und Vergleichbarkeit der Auslandsroamingtarife (Dezember 2018) trifft dies auf fast die Hälfte der Betreiber zu.

⁴⁹ https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/press_releases/8019-press-release-on-public-debriefing-on-the-outcomes-of-34th-plenary-meetings