EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.6.2016
COM(2016) 399 final

2016/0185 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in Bezug auf Vorschriften für Roamingvorleistungsmärkte

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2016) 201 final}
{SWD(2016) 202 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

In den letzten zehn Jahren ist ein regulatorisches Eingreifen der EU in die Roamingmärkte auf der Vorleistungs- und Endkundenebene nötig gewesen, um die Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarkts für Roamingdienste innerhalb der Union zu verbessern[1].

Im Jahr 2015 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2015/2120[2], die am 29. November 2015 in Kraft trat und mit der die Verordnung (EU) Nr. 531/2012 (Roamingverordnung)[3] geändert wurde.

Die Verordnung (EU) 2015/2120 schreibt die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge in der Union ab dem 15. Juni 2017 unter der Voraussetzung vor, dass Roamingdienste angemessen genutzt werden und dass eine Ausnahmeregelung angewandt werden kann, die die Tragfähigkeit der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge sichert. Diese neuen Vorschriften für Endkundenroamingdienste in der Union werden in dieser Begründung als Vorschriften für das „Roaming zu Inlandspreisen“ (*Roam-like-at-Home*, RLAH) bezeichnet.

Die Regulierung auf der Endkundenebene ist zwar notwendig, reicht allein aber nicht aus, um das Roaming zu Inlandspreisen einzuführen. Damit die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge in der gesamten Union tragfähig ist und zu keiner Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen auf den Inlandsmärkten führt, müssen die nationalen Roamingvorleistungsmärkte vom Wettbewerb geprägt sein und Roamingvorleistungsentgelte aufweisen, die es den Betreibern ermöglichen, Roamingdienste für Endkunden ohne zusätzliche Entgelte in tragfähiger Weise anzubieten.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission zugesagt, eine Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts durchzuführen, um abzuschätzen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Roamingverordnung zu ermöglichen[4].

Wie diese Analyse der Vorleistungsmärkte verdeutlicht, wird das Funktionieren dieser Märkte noch immer durch eine Reihe von Fällen des Marktversagens beeinträchtigt (beispielsweise ihren oligopolistischen Charakter in Verbindung mit bilateralen Roamingvereinbarungen und mangelnden Substituten auf der Vorleistungsebene). Ferner zeigt diese Analyse, dass die Verhandlungsposition der Nettosender von Roamingverkehr und schwächerer Marktteilnehmer auf dem Roamingvorleistungsmarkt durch das Roaming zu Inlandspreisen sogar noch geschwächt werden könnte, wenn keine Gegenmaßnahmen getroffen werden. Dies könnte wiederum zu einer Verfälschung des Wettbewerbs auf den Inlandsmärkten der Heimatanbieter führen.

---

1 Siehe das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321.

2 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.

3 Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

4 Siehe Einzelheiten im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts [Referenzangabe] und in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts [Referenzangabe] beigefügt ist.

Gleichzeitig sollten Vorschriften über den Vorleistungsmarkt sicherstellen, dass die Betreiber im besuchten Mitgliedstaat die ihnen entstehenden Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten, einschließlich gemeinsamer Kosten und Gemeinkosten, decken können. Dabei sollten Anreize für Investitionen in die besuchten Netze erhalten bleiben und Verfälschungen des inländischen Wettbewerbs auf den besuchten Märkten vermieden werden, die aus der Regulierungsarbitrage erwachsen können, wenn Betreiber auferlegte Roamingzugangsverpflichtungen ausnutzen, um auf ansonsten wettbewerbsorientierten besuchten Inlandsmärkten in den Wettbewerb zu treten.

Diese Initiative bezweckt daher die Regulierung der Funktionsweise nationaler Roamingvorleistungsmärkte im Hinblick auf die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge zum 15. Juli 2017, ohne dass es dabei zu Wettbewerbsverfälschungen auf besuchten und heimischen Inlandsmärkten kommt.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge ist ein wesentlicher Schritt, wenn es darum geht, mit dem Telekommunikationsrecht den Aufbau und das Funktionieren eines digitalen Binnenmarkts in der gesamten Union zu unterstützen. Diese Zielsetzung wurde auch in der von der Kommission am 6. Mai 2015 vorgestellten Strategie für einen digitalen Binnenmarkt[5] hervorgehoben. Dabei wird insbesondere die Regulierung des Roamingvorleistungsmarkts zur Einführung des Roamings zu Inlandspreisen dazu beitragen, das angestrebte politische Ziel zu erreichen, dass nämlich gut funktionierende Märkte Zugang zu einer hochleistungsfähigen drahtlosen Breitbandinfrastruktur zu erschwinglichen Preisen bieten.

Als die Vorschriften über das Roaming zu Inlandspreisen im Jahr 2015 erlassen wurden, erkannten die Gesetzgeber die große Bedeutung dieses Ziels für den digitalen Binnenmarkt insgesamt an. Angesicht der Wechselbeziehung zwischen der Vorleistungs- und Endkundenebene der Roamingmärkte haben die Gesetzgeber die Einführung des Roamings zu Inlandspreisen jedoch davon abhängig gemacht, dass die zur Lösung der auf der Vorleistungsebene bestehenden Probleme erforderlichen Legislativmaßnahmen erlassen werden, um die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge in der Union zu ermöglichen.

Der vorliegende Verordnungsvorschlag soll daher die Roamingvorschriften insbesondere im Hinblick auf die Roamingvorleistungsmärkte ergänzen und so die Anwendung der Vorschriften über das Roaming zu Inlandspreisen ab dem 15. Juni 2017 ermöglichen. Dies steht auch im Einklang mit den politischen Zielen, die mit der Roamingverordnung und mit der Strategie für den digitalen Binnenmarkt im weiteren Sinne verfolgt werden.

Zusätzlich zu den hier vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen wird die Einführung des Roamings zu Inlandspreisen begleitet von Durchführungsrechtsakten, die bis zum 15. Dezember 2016 zu erlassen sind und detaillierte Vorschriften über die Anwendung der Regelung der angemessenen Nutzung und über die Methode zur Bewertung der Tragfähigkeit der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge enthalten werden.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

In der Strategie für den digitalen Binnenmarkt wird darauf verwiesen, dass IKT-Netze das Rückgrat digitaler Produkte und Dienste sind, die das Potenzial haben, uns das Leben in jeder Hinsicht zu erleichtern und die wirtschaftliche Entwicklung Europas voranzutreiben. Die

[5] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, COM(2015) 192.

Regulierung der Roamingvorleistungsmärkte im Hinblick darauf, die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge zu ermöglichen, trägt daher zur Entwicklung eines starken, wettbewerbsfähigen und dynamischen Telekommunikationssektors bei und hilft bei der Schaffung der richtigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung moderner digitaler Netze und Dienste, die alle Wirtschaftszweige sowie kleine und mittlere Unternehmen unterstützen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Das regulatorische Eingreifen der EU in die Roamingmärkte auf der Vorleistungs- und Endkundenebene ist in den letzten zehn Jahren nötig gewesen, und beruht auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Das Ziel bestand dabei darin, die Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarkts für Roamingdienste innerhalb der Union zu verbessern[6], denn die nationalen Regulierungsbehörden haben eingeräumt, dass sie wegen des grenzübergreifenden Charakters des internationalen Roamingmarkts allein nicht im Stande sind, dieses Problem selbständig zu lösen[7]. Nach dem Erlass der Verordnung (EU) 2015/2120 ist es nun notwendig, geeignete Legislativmaßnahmen zu erlassen, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Roamingvorleistungsmarkts zu gewährleisten. Wie bei der Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts herausgestellt wurde, wird dadurch die Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen in der gesamten Union erst möglich gemacht. Maßnahmen zur Regulierung der Roamingvorleistungsmärkte gemäß Artikel 114 AEUV sind deshalb auch notwendig, um das Funktionieren des Binnenmarkts für Roamingdienste und insbesondere die tragfähige Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen zu gewährleisten.

• Subsidiarität

Ein Unionsansatz für die Regulierung der Roamingvorleistungsmärkte würde verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze verfolgen, um dem Problem hoher Vorleistungspreise zu begegnen. Durch solche unterschiedlichen Ansätze würden Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen, weil Roamingdiensteanbieter der Union – je nachdem, ob sie Anbieter von Roamingvorleistungen (als Betreiber eines besuchten Netzes) oder Abnehmer von Roamingvorleistungen (als Heimatanbieter) sind – veränderlichen regulatorischen Rahmenbedingungen unterlägen, obwohl in der Roamingverordnung Roamingvorschriften für die Endkundenebene festgelegt worden sind.

Ein gemeinsamer Ansatz auf Unionsebene ist auch deshalb nötig, weil die einzelnen Mitgliedstaaten keine ausreichenden Anreize haben, ihre nationalen Vorleistungsmärkte in einer Weise zu regulieren, bei der sie berücksichtigen, wie sich ihre Vorgaben auf die Möglichkeit auswirken, Roaming zu Inlandspreisen in anderen Mitgliedstaaten anzubieten. Eine Initiative auf Unionsebene würde dem allgemeinen Interesse aller Mitgliedstaaten daher besser Rechnung tragen. Ein Scheitern der einheitlichen Regulierung der Roamingvorleistungsmärkte auf Unionsebene würde es wegen des größeren Risikos von Ungereimtheiten zwischen den in anderen Mitgliedstaaten anfallenden Vorleistungskosten und den mit den eigenen Endkunden erzielten Umsätzen erschweren, Roaming zu Inlandspreisen bereitzustellen.

---

[6] Die Verwendung dieser Rechtsgrundlage wurde auch durch das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/08 bestätigt, ECLI:EU:C:2010:321, Randnr. 48.

[7] Siehe das Schreiben der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen vom Dezember 2005 an den Generaldirektor der Generaldirektion Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission.

Mit einem gemeinsamen Ansatz auf EU-Ebene könnten dagegen die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, und es könnte sichergestellt werden, dass die nationalen Vorleistungsmärkte das Ziel der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge in der gesamten Union in tragfähiger Weise unterstützen. Schließlich würde ein gemeinsamer Ansatz bei der Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts auch die Wechselwirkungen zwischen den Vorschriften über Endkunden- und Vorleistungsmärkte berücksichtigen, wie der Gerichtshof bereits betont hat[8].

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Gesetzgeber verfügt über einen großen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Wahrung der Verhältnismäßigkeit seiner Entscheidungsmöglichkeiten. Der Gerichtshof hat allerdings – insbesondere in Bezug auf das Roaming – klargestellt, dass der Gesetzgeber seine Wahlentscheidungen auf objektive Kriterien stützen muss.

So muss er in einem solchen Fall bei der Beurteilung der mit verschiedenen möglichen Maßnahmen verbundenen Belastungen prüfen, ob die mit der gewählten Maßnahme angestrebten Ziele sogar beträchtliche negative wirtschaftliche Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können[9]. Folglich werden in den vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen zwei Elemente entsprechend den Kriterien in Artikel 19 Absatz 1 berücksichtigt, nämlich das Erfordernis, dass die Betreiber im besuchten Mitgliedstaat alle Kosten der Bereitstellung regulierter Roamingvorleistungsdienste, einschließlich gemeinsamer Kosten und Gemeinkosten, decken können müssen, und das Erfordernis, dass ein dauerhaftes Roaming oder eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung des Roamingvorleistungszugangs für andere Zwecke als die Erbringung regulierter Roamingdienste für die Kunden des Roaminganbieters bei vorübergehenden Reisen innerhalb der Union verhindert werden muss.

Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird durch diese besonderen Anforderungen sichergestellt, dass die für die Vorleistungsebene erlassenen Roamingvorschriften nicht über das zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels erforderliche Maß hinausgehen. Sie dürfen beispielsweise keine negativen wirtschaftlichen Folgen haben, die sich im Hinblick auf die Erreichung des Ziels nicht rechtfertigen lassen, was etwa der Fall wäre, wenn von einem effizienten Betreiber verlangt würde, Dienstleistungen unterhalb der Kosten zu erbringen, oder wenn Zugangsgewährungspflichten auferlegt würden, die der Betreiber des besuchten Netzes nicht auf die Bereitstellung von Roamingdiensten beschränken kann.

Andererseits schließt – wie der Gerichtshof betont hat – die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht aus, dass einige Betreiber nicht doch möglicherweise in bestimmten Fällen negative wirtschaftliche Folgen zu spüren bekommen, z. B. durch eine Verringerung jener Gewinne, die über dem Niveau liegen, das auf vollständig vom Wettbewerb geprägten Märkten für Roamingvorleistungsdienste zu erzielen wäre, oder durch Verluste aufgrund der Kosten einer ineffizienten Netzverwaltung. In solchen Fällen sind diese

---

[8] Wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 58/08 ausführte, ist eine Regulierung auf der Vorleistungsebene mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, denn es „bestehen erhebliche Wechselwirkungen zwischen den Endkunden- und den Großkundenentgelten für Roamingdienste, so dass jede Maßnahme, die nur auf die Senkung der Endkundenentgelte zielt, ohne gleichzeitig die mit der Erbringung gemeinschaftsweiter Roamingdienste verbundenen Großkundenentgelte zu regeln, das ordnungsgemäße Funktionieren des Markts für gemeinschaftsweites Roaming empfindlich hätte stören können“ (Randnr. 77).

[9] Urteil des Gerichtshofs in der Sache C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, Randnr. 53.

negativen Folgen nämlich gerechtfertigt und für die Erreichung des verfolgten Ziels sogar erforderlich.

- **Wahl des Instruments**

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen sollen direkt anwendbare Vorschriften für die Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten festgelegt werden, wozu die betreffenden Bestimmungen der Roamingverordnung zu ändern sind. Aus diesem Grund wird eine Verordnung vorgeschlagen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Kommission hat im Hinblick auf die besonderen Ziele, die in der Roamingverordnung festgelegt sind, eine umfassende Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts in der Union durchgeführt.

Diese Überprüfung hat insbesondere ergeben, dass die Roamingvorleistungsmärkte nicht immer ordnungsgemäß funktionieren. Dieses Marktversagens beim Funktionieren der Vorleistungsmärkte führt zu Preisen, die erheblich über den geschätzten Kosten liegen, was besonders für Datendienste gilt. Eine etwaige Wettbewerbsdynamik, die auf den Roamingvorleistungsmärkten in der Union möglicherweise zu beobachten ist, hängt jedoch im Wesentlichen mit bestehenden regulierten Roamingvorleistungsentgelten zusammen. Diese gedeckelten Entgelte sind häufig die einzigen, auf die sich Betreiber mit geringerer Verhandlungsmacht (kleinere Betreiber oder Betreiber virtueller Mobilfunknetze) überhaupt stützen können. Ferner hat die Überprüfung ergeben, dass es nicht möglich ist, mit Sicherheit vorauszusehen, wie sich die künftige Verpflichtung zum Roaming zu Inlandspreisen und insbesondere der erwartete Anstieg des Roamingverkehrs auf den Wettbewerb auf den nationalen Roamingvorleistungsmärkten auswirken werden. Angesichts des andauernden Marktversagens kann in dem Bericht – ganz im Gegenteil – das Risiko nicht ausgeschlossen werden, dass ohne Ergreifung von Gegenmaßnahmen die Position einer erheblichen Zahl von Marktteilnehmern durch das Roaming zu Inlandspreisen sogar noch geschwächt würde.

- **Konsultation der Interessenträger**

Die Kommission führte vom 29. November 2015 bis 18. Februar 2016 eine öffentliche Konsultation zur Überprüfung der nationalen Roamingvorleistungsmärkte durch. Zweck der Konsultation war die Einholung von Stellungnahmen dazu, wie gut die Roamingmärkte in der EU funktionieren, sowie zur gegenwärtigen Regulierung der nationalen Roamingvorleistungsmärkte in der Union mit Blick auf die verbindliche Vorgabe der Roamingverordnung, die Endkundenroamingaufschläge zum 15. Juni 2017 abzuschaffen. Insgesamt gingen 97 Antworten (92 über den Online-Fragebogen, 3 per E-Mail und 2 Positionspapiere) aus 25 Mitgliedstaaten und aus Norwegen ein.

Die Betreiber haben unterschiedliche Auffassungen davon, wie gut die Roamingvorleistungsmärkte derzeit funktionieren. Einige langjährig etablierte Betreiber und weiträumig präsente Betreiber sowie im Allgemeinen Betreiber mit hohem ankommenden Roamingverkehr argumentieren mit einer gewissen Wettbewerbsdynamik, die sich darin zeige, dass die Vorleistungsentgelte auf dem Markt oft unter den jeweils geltenden regulierten Obergrenzen liegen. Andere Betreiber, insbesondere kleinere Unternehmen, Betreiber virtueller Mobilfunknetze und Betreiber mit hohem abgehendem Roamingverkehr machen geltend, dass die von ihnen auf dem Vorleistungsmarkt verlangten Preise auf oder nahe den derzeitigen Obergrenzen und jedenfalls beträchtlich über den Kosten liegen. Die Ansichten

über die Folgen des Roamings zu Inlandspreisen auf den Wettbewerb auf den Roamingvorleistungsmärkten sind ebenfalls zwischen diesen Betreibergruppen zweigeteilt, wobei Erstere meinen, das Roaming zu Inlandspreisen werde den Wettbewerb steigern, und Letztere das Gegenteil behaupten.

Nationale Regulierungsbehörden und Regierungen äußern ähnliche Meinungen wie die Betreiber in ihren Ländern. Länder mit hohem ankommenden Roamingverkehr meinen, dass die nationalen Roamingvorleistungsmärkte gut funktionieren, wogegen Länder mit hohem abgehendem Roamingverkehr gegenteiliger Ansicht sind. Verbraucher und Verbraucherverbände äußern sich eher zurückhaltend zu den Roamingvorleistungsmärkten, weil sie nicht direkt mit diesen Märkten zu tun haben.

Die große Mehrheit der Teilnehmer hält EU-weite Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte, die in allen Mitgliedstaaten gelten, für den am besten geeigneten regulatorischen Ansatz, um das Roaming zu Inlandspreisen ab 2017 zu ermöglichen. Wegen unterschiedlicher Auffassungen darüber, wie gut der Roamingvorleistungsmarkt funktioniert, sind die Betreiber geteilter Meinung in Bezug auf die angemessenste Höhe solcher Obergrenzen, die ein tragfähiges Roaming zu Inlandspreisen ermöglichen würden. Einige befürworten eine Bestätigung der derzeit geltenden Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte, wogegen andere als Voraussetzung für ein tragfähiges Roaming zu Inlandspreisen auf eine erhebliche Senkung drängen. Darüber hinaus verwiesen viele Betreiber darauf, dass auch die Höhe der Anrufzustellungsentgelte für den Roamingverkehr wichtig sei, wenn das Roaming zu Inlandspreisen bei Sprachanrufen ermöglicht werden soll.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Zur Ermittlung der für den Überprüfungsbericht erforderlichen Faktengrundlage und zusätzlich zu der öffentlichen Konsultation erfassten die Kommission und das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation („GEREK“) im Herbst 2015 einen umfassenden Fundus an Daten von den Betreibern[10]. Ferner gab die Kommission eine externe Untersuchung zur Schätzung der Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungen[11] in Auftrag und analysierte die zu den Roamingmärkten auf der Vorleistungs- und Endkundenebene erhaltenen qualitativen und quantitativen Daten[12].

- **Folgenabschätzung**

Die beigefügte Arbeitsunterlage mit der Folgenabschätzung[13] wurde dem Ausschuss für Regulierungskontrolle übermittelt, der dazu am 15. April 2016 eine befürwortende Stellungnahme abgab.

---

10 Die Auswertung der gesammelten Daten erfolgte in Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC). Die Gemeinsame Forschungsstelle ist der hauseigene wissenschaftliche Dienst der Europäischen Kommission. Sie beschäftigt Wissenschaftler, die Forschungsarbeiten durchführen, um die Politikgestaltung der EU durch eine unabhängige, faktengestützte wissenschaftliche Beratung zu unterstützen. Weitere Informationen finden Sie auf der JRC-Website: https://ec.europa.eu/jrc/.

11 SMART 2015/006, „*Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EU*“ (Bewertung der Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten in der EU), TERA Consultants.

12 Diese Analyse wurde von der GD CONNECT in Zusammenarbeit mit dem JRC-Kompetenzzentrum für mikroökonomische Bewertung durchgeführt. Weitere Informationen finden Sie auf der JRC-Website: https://ec.europa.eu/jrc/.

13 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Vorschriften für

Es wurden vier Optionen in Erwägung gezogen:

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

Option 2 – Festsetzung EU-weit geltender Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte in der derzeitigen Höhe. Mit dieser Option würden die derzeit geltenden Obergrenzen, die in der Roamingverordnung festgelegt sind (0,05 EUR pro Minute für abgehende Anrufe, 0,02 EUR pro SMS, 0,05 EUR pro MB), in einem Rechtsakt bestätigt, so dass das Roaming zu Inlandspreisen am 15. Juni 2017 in Kraft treten würde.

Option 3 – Festsetzung EU-weit geltender Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte in einer niedrigeren Höhe als heute. Mit dieser Option würden die derzeit geltenden Obergrenzen per Rechtsvorschrift auf 0,04 EUR pro Minute für abgehende Anrufe, 0,01 EUR pro SMS und 0,0085 EUR pro MB gesenkt, und es würde ebenfalls sichergestellt, dass das Roaming zu Inlandspreisen in Kraft tritt.

Option 4 – Festsetzung länderspezifischer Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte. Bei dieser Option kämen länderspezifische Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte entsprechend den geschätzten Kosten in jedem Mitgliedstaat auf der Grundlage eines gemeinsamen Kostenrechnungsmodells zur Anwendung. Auch diese Option würde das Roaming zu Inlandspreisen ab dem 15. Juni 2017 ermöglichen.

Zusätzlich zu den Optionen 2 bis 4, die Obergrenzen vorsehen, untersuchte die Kommission auch eine ergänzende Maßnahme, die den Parteien einer Roamingvorleistungsvereinbarung die Möglichkeit gäbe, eine deregulierte Preisgestaltung auszuhandeln und somit von der Anwendung der in der Roamingverordnung vorgesehenen, pro Einheit berechneten Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte abzuweichen.

Aus der in der Folgenabschätzung vorgenommenen Analyse ergibt sich, dass **die Option 3 am besten geeignet ist, um ein tragfähiges Roaming zu Inlandspreisen in der Union zu ermöglichen**, und zwar auch für Betreiber mit geringerer Verhandlungsmacht. Sie stellt sicher, dass die Betreiber der besuchten Netze ihre voraussichtlichen Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten decken können und wahrt Anreize für Investitionen auf den Märkten der besuchten Länder. Die Höhe der in Option 3 vorgesehenen Obergrenzen lässt auch noch Raum für Wettbewerb unterhalb der Höchstbeträge und ermöglicht den Betreibern wirtschaftliche Vorteile aus Größeneinsparungen, was sie in die Lage versetzt, 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, die Obergrenzen auf der Vorleistungsebene nicht anzuwenden, sondern unregulierte Verträge zu schließen, z. B. mit kapazitätsgestützter Preisgestaltung oder einer anderen Vertragsform. Diese Möglichkeit könnte daher als ergänzende Maßnahme zugelassen werden.

Im Gegensatz dazu würde die Option 4 auf der Ebene der Betreiber zu keiner erheblichen Verbesserung der Tragfähigkeit des Roamings zu Inlandspreisen gegenüber der Option 3 führen, dafür aber größere Risiken hinsichtlich der Kostendeckung auf der Vorleistungsebene und beträchtliche Durchführungsschwierigkeiten mit sich bringen.

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

Schließlich würden die Option 1 und – in geringerem Umfang – die Option 2 es nicht ermöglichen, das Ziel der Gewährleistung eines Roamings zu Inlandspreisen in der gesamten Union zu erreichen. Grund dafür ist, dass die Option 1 die Abschaffung der Endkundenroamingentgelte nicht garantieren würde. Insbesondere bei der Option 1 würde sich der Nachteil für das Verbraucherwohl auf 1,4 Mrd. EUR belaufen. Aber auch die Option 2 würde keine Lösung für das Problem der verbreiteten mangelnden Tragfähigkeit des Roamings zu Inlandspreisen bringen, vor dem mehrere Betreiber (etwa 20 % der analysierten Stichprobe) und mehrere Mitgliedstaaten (mehr als 20 % der Mitgliedstaaten) stehen.

- **Grundrechte**

Die Auswirkungen des Vorschlags auf Grundrechte – wie die unternehmerische Freiheit – wurden untersucht. Unter Berücksichtigung dessen, dass die vorgeschlagenen Obergrenzen dazu dienen, einem Marktversagen zu begegnen und die Deckung der Kosten zu sichern, stellen sie dieser Hinsicht im Hinblick auf das verfolgte Ziel keine unverhältnismäßige Maßnahme und auch keinen untragbaren Eingriff dar, der die unternehmerische Freiheit in ihrem Wesensgehalt antasten würde. Dabei soll die Möglichkeit, eine Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen (*Opt-out*), den Parteien mehr Freiheit beim Abschluss einer Vorleistungsvereinbarung geben.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der EU.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Das Roaming zu Inlandspreisen wird ab Juni 2017 verbindlich eingeführt, sofern der aufgrund dieses Vorschlags zu erlassene Rechtsetzungsakt bis zu diesem Zeitpunkt anwendbar geworden ist. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Berichterstattungspflichten mit dem Inkrafttreten der Bestimmungen über das Roaming zu Inlandspreisen zu verknüpfen, so dass alle neuen Vorschriften für die Vorleistungs- und Endkundenebene einen ähnlichen Anwendungszeitraum haben.

Bezüglich des Gegenstands der Überwachung und Bewertung sieht die gegenwärtige Überprüfungsklausel in Artikel 19 Absatz 3 der Roamingverordnung vor, dass die Kommission die *„Intensität des Wettbewerbs auf dem Endkunden- und Großkunden-Roamingmarkt, insbesondere der Wettbewerbssituation kleiner, unabhängiger und neu in den Markt eintretender Betreiber, einschließlich der Auswirkungen kommerzieller Vereinbarungen zwischen Anbietern und des Grades der Vernetzung zwischen Anbietern auf den Wettbewerb“* beurteilen soll.

Dies ist somit unmittelbar von Bedeutung für die Beurteilung der Auswirkungen, die sich aus den im Rahmen der vorliegenden Initiative in Betracht gezogenen Vorschriften über Roamingvorleistungen ergeben. Im Rahmen dieser bestehenden Berichterstattungspflicht schlägt die Kommission vor, zur Bewertung der besonderen Maßnahmen dieser Initiative folgende Indikatoren zu verwenden:

- Zahl der Ausnahmeanträge zwecks Sicherung der Tragfähigkeit;
- Gesamtaufkommen des ankommenden und abgehenden Roamingverkehrs pro Quartal;
- durchschnittliche Vorleistungspreise und -volumina des ausgeglichenen und unausgeglichenen Roamingverkehrs;

- Zahl und Hauptmerkmale kapazitätsgestützter Vorleistungsvereinbarungen;
- auf der Vorleistungsebene ergriffene vertragliche Maßnahmen zum Umgang mit geschäftsmäßigen Tätigkeiten, die auf einem dauerhaften Roaming oder auf einer zweckwidrigen oder missbräuchlichen Nutzung des Roamingvorleistungszugangs beruhen, und deren wirksame Anwendung.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die vorgeschlagene Verordnung hat zwei Artikel, einen Artikel mit allen vorgeschlagenen Änderungen an der Roamingverordnung und den anderen zum Inkrafttreten.

Mit Artikel 1 werden folgende Änderungen an der Roamingverordnung vorgeschlagen:

- Durch Absatz 1 wird Artikel 3 der Roamingverordnung insofern geändert, dass den Parteien einer Vorleistungsvereinbarung die Möglichkeit eingeräumt wird, von den in den Artikeln 7, 9 und 12 der Roamingverordnung vorgeschriebenen Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte abzuweichen.
- Durch die Absätze 2 bis 4 werden Änderungen an den bestehenden Bestimmungen zur Festsetzung der durchschnittlichen Höchstbeträge der Roamingvorleistungsentgelte für Anrufe, SMS und Datenverkehr vorgenommen und die betreffenden Werte geändert. Außerdem wird dadurch die Einheitlichkeit der drei geänderten Artikel gewährleistet (Artikel 7, 9 und 12).
- Durch Absatz 5 wird Artikel 17 geändert, um dafür zu sorgen, dass bei Streitigkeiten über Leistungen, die zur Bereitstellung regulierter Roamingvorleistungsdienste erforderlich sind, das GEREK konsultiert wird.
- Durch die Absätze 6 und 7 werden Änderungen an der Überprüfungsklausel eingeführt, um die Kohärenz nach dem Inkrafttreten des Roamings zu Inlandspreisen zu gewährleisten und um die Datenerfassungsbefugnisse des GEREK im Hinblick auf die Überprüfung klarzustellen.

2016/0185 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in Bezug auf Vorschriften für Roamingvorleistungsmärkte

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[1],

nach Anhörung des Ausschusses der Regionen[2],

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Mit der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates[3] wird ein gemeinsamer Ansatz für die Regulierung des Roamings in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union eingeführt.

(2) In der von der Kommission am 6. Mai 2015 vorgestellten Strategie für einen digitalen Binnenmarkt[4] wurde das Paket für den Telekommunikationsbinnenmarkt, das mit der Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates[5] verabschiedet wurde, als ein erster Schritt zur Beseitigung der Endkundenroamingaufschläge betrachtet, mit dem der Aufbau eines digitalen Binnenmarkts in der Union unterstützt wird.

(3) Mit der Verordnung (EU) 2015/2120 wird ein neuer Mechanismus für die Bildung der Endkundenpreise für unionsweite regulierte Roamingdienste festgelegt, um

---

1 ABl. C [...] vom [...], S. [...].

2 ABl. C [...] vom [...], S. [...].

3 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).

4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, COM(2015) 192.

5 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 (ABl. L 310 vom 26.11.2015, S. 1).

Roamingaufschläge auf der Endkundenebene abzuschaffen, ohne den Wettbewerb auf den inländischen und den besuchten Märkten zu verfälschen.

(4) Die durch die Verordnung (EU) 2015/2120 eingeführte Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge, auch als „Roaming zu Inlandspreisen“ (*Roam-like-at-Home*, RLAH) bezeichnet, ist notwendig, um die Schaffung und das Funktionieren eines digitalen Binnenmarkts in der gesamten Union zu erleichtern. Die genannte Verordnung allein reicht aber nicht aus, um das ordentliche Funktionieren des Roamingmarkts zu gewährleisten.

(5) Die in der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 vorgesehene Abschaffung der Roamingaufschläge zum 15. Juni 2017 ist daher abhängig von der Anwendbarkeit eines von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakts, der geeignete Maßnahmen entsprechend einer von ihr zuvor durchgeführten Überprüfung der Roamingvorleistungsmärkte vorsieht.

(6) Die Kommission hat eine umfassende Überprüfung der Roamingvorleistungsmärkte durchgeführt, um abzuschätzen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge zum 15. Juni 2017 zu ermöglichen.

(7) Auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung hat die Kommission ihren Bericht über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts[6] angenommen. Damit Endkundenroamingdienste zu inländischen Endkundenpreisen bereitgestellt werden können, müssen Roamingvorleistungen zu einem Entgeltniveau zur Verfügung stehen, das es Heimatanbietern erlaubt, Roaming zu Inlandspreisen anzubieten. Das Bestehen vollständig vom Wettbewerb geprägter nationaler Roamingvorleistungsmärkte mit Preisen in Höhe der Kosten, die den Betreibern der besuchten Netze entstehen, würde ein Roaming zu Inlandspreisen zwar zweifellos tragfähiger machen, die Überprüfung hat aber ergeben, dass dies derzeit nicht der Fall ist. Ferner hat die Überprüfung gezeigt, dass die künftige Verpflichtung, auf der Endkundenebene das Roaming zu Inlandspreisen abzuwickeln, für sich allein genommen höchstwahrscheinlich nicht zu den gut funktionierenden Roamingvorleistungsmärkten führen wird, die das Roaming zu Inlandspreisen in der Union ab 15. Juli 2017 erst ermöglichen würden.

(8) Insbesondere könnte die gegenwärtige Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte wegen überzogener Roamingvorleistungsentgelte im Vergleich zu den für Endkunden geltenden Inlandspreisen den Wettbewerb und die Investitionen auf den Inlandsmärkten der Heimatanbieter beeinträchtigen. Dies betrifft insbesondere kleinere Betreiber oder Betreiber mit überwiegend abgehendem Verkehr, für die das Roaming zu Inlandspreisen daher strukturell nicht tragfähig ist.

(9) Die Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte sollte es den Betreibern ermöglichen, alle Kosten der Bereitstellung regulierter Roamingvorleistungsdienste, einschließlich gemeinsamer Kosten und Gemeinkosten, zu decken. Dabei sollten Anreize für Investitionen in die besuchten Netze gewahrt bleiben und Verzerrungen des inländischen Wettbewerbs auf den besuchten Märkten vermieden werden, die aus der Regulierungsarbitrage erwachsen können, wenn Betreiber auferlegte Roamingzugangsverpflichtungen ausnutzen, um auf besuchten Inlandsmärkten in den Wettbewerb zu treten.

---

[6] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts [Referenzangabe].

(10) In Anbetracht der festgestellten Probleme sollten die derzeit auf den Roamingvorleistungsmärkten geltenden Maßnahmen geändert werden, damit die Höhe der Roamingvorleistungsentgelte eine tragfähige Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen in der Union ermöglicht.

(11) Im Hinblick auf die Entwicklung eines effizienteren, stärker integrierten und wettbewerbsorientierten Marktes für Roamingdienste sollten den Betreibern, wenn sie auf der Vorleistungsebene über die Zugangsgewährung zwecks Erbringung von Endkundenroamingdiensten verhandeln, die alternative Möglichkeit eröffnet werden, eine innovative Preisbildung auf der Vorleistungsebene auszuhandeln, die nicht direkt an tatsächlich verbrauchte Volumina geknüpft ist, z. B. Pauschalzahlungen, Mindestabnahmezusagen oder Kapazitätsverträge, oder eine Preisbildung zu vereinbaren, die Nachfrageschwankungen im Jahresverlauf berücksichtigt. Deshalb sollte den Verhandlungsparteien die Wahlmöglichkeit eingeräumt werden, die maximalen regulierten Roamingvorleistungsentgelte für die Dauer der Roamingvorleistungsvereinbarung oder für andere vorbestimmte Zeiträume nicht anzuwenden. Dies würde jedoch ausschließen, dass eine der Parteien anschließend die Anwendung der in der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 festgelegten volumengestützten maximalen Roamingvorleistungsentgelte auf der Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs verlangen kann. Die Verpflichtungen bezüglich der Bereitstellung regulierter Roamingdienste auf der Endkundenebene gemäß der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 bleiben von dieser Alternative unberührt.

(12) Hinsichtlich der Vorschriften über Vorleistungsentgelte sollten Verpflichtungen auf Unionsebene aufrecht erhalten werden, weil Maßnahmen, die ein unionsweites Roaming zu Inlandspreisen ermöglichen, ohne die mit der Erbringung dieser Dienste verbundenen Vorleistungsentgelte zu regeln, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts für Roamingdienste stören könnten und den Wettbewerb nicht fördern würden.

(13) Die maximalen Vorleistungsentgelte sollten als Schutzniveau wirken und sicherstellen, dass die Betreiber ihre Kosten, einschließlich gemeinsamer Kosten und Gemeinkosten, decken können. Außerdem sollten sie die breite tragfähige Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen ermöglichen und gleichzeitig Spielraum für geschäftliche Verhandlungen zwischen Betreibern lassen.

(14) Die geschätzten Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten, einschließlich gemeinsamer Kosten und Gemeinkosten, sind gestützt auf mehrere Quellen geprüft worden. Eine Quelle war ein allgemeines Kostenrechnungsmodell für Roamingvorleistungsdienste, das mit nationalen Daten gespeist wird und auf der Methode beruht, mit der nationale Regulierungsbehörden die Obergrenzen für Mobilfunkzustellungsentgelte im Einklang mit dem Unionsrecht festlegen. Eine zweite Quelle waren alternative Kostenschätzungen auf der Grundlage unionsweit einheitlicher Konzepte für die Regulierung der nationalen Mobilfunkzustellungsentgelte. Ferner wurden auch derzeitige Roamingvorleistungsentgelte für unausgeglichenen Verkehr in der Union und Daten über derzeitige Vorleistungszugangsentgelte auf Inlandsmärkten in die Prüfung einbezogen.

(15) Bei der Betrachtung der Kostenschätzungen wurden auch die möglichen Auswirkungen saisonbedingter Variationen des Roamingverkehrs auf die Gesamtkosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten auf nationaler Ebene berücksichtigt. Diese Schätzungen zeigten die ausgleichenden Effekte,

aufgrund derer mögliche Kostensteigerungen, die durch die Saisonabhängigkeit des Roamingverkehrs verursacht werden, gering bleiben würden. Insbesondere bei Datendiensten bedeutet dies, dass bei steigender Inlandsnachfrage eine saisonbedingte Verkehrsspitze in einem Jahr von der gesamten Inlandsnachfrage in dem bzw. den Folgejahren wahrscheinlich übertroffen wird. Da terrestrische Mobilfunknetze schon für einen solchen allgemeinen, von der Inlandsnachfrage vorangetriebenen Aufwärtstrends dimensioniert werden, ist es unwahrscheinlich, dass eine aufgrund saisonbedingter Verkehrsströme im Netz auftretende Gesamtnachfragespitze die Dimensionierungskosten des Mobilfunknetzes in die Höhe treiben würde. Bei Sprachanrufen, bei denen die Nachfrage stabiler ist, können saisonbedingte Roamingnachfragespitzen dagegen sehr wohl auf die Netzdimensionierungskosten insgesamt durchschlagen. Allerdings werden solche saisonbedingten örtlichen Verkehrsspitzen wahrscheinlich auch von inländischen Benutzern mitverursacht, die sich in Fremdenverkehrsgebiete begeben, sowie in gewisser Weise aufgefangen durch einen ausgleichenden Effekt, den Roamingkunden auf die Kapazitätsauslastung in städtischen Ballungsgebieten während der Sommerferienzeit ausüben.

(16) Bei der Festsetzung des maximalen Vorleistungsentgelts für regulierte Datenroamingdienste sind sämtliche für die Bereitstellung von Roamingdiensten erforderlichen Zugangsbestandteile berücksichtigt worden, auch die Transitkosten für die Übergabe des Datenverkehrs an einem vom Heimatnetzbetreiber bestimmten Austauschpunkt.

(17) Die Palette der Dienste, die jeder Roamingvorleister anbietet, und deren zu erwartende Verkehrsvolumina sollten berücksichtigt werden, wenn die Schutzfunktion der Roamingvorleistungsentgelte im Hinblick darauf betrachtet wird, wie das doppelte Ziel zu erreichen ist, dass einerseits die Vorleister alle ihre relevanten Kosten decken können und andererseits eine mangelnde Tragfähigkeit des Roamings zu Inlandspreisen die Ausnahme bleibt.

(18) Die bestehenden maximalen Roamingvorleistungsentgelte für Sprachanruf-, SMS- und Datendienste sollten deshalb gesenkt werden.

(19) Unter Beachtung der Vertraulichkeit und unter Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sollten die nationalen Regulierungsbehörden zwecks Überwachung und Beaufsichtigung der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 sowie der Entwicklungen auf den Roamingvorleistungsmärkten dazu befugt sein, die Herausgabe von Informationen über Roamingvorleistungsvereinbarungen, die keine Anwendung der maximalen Roamingvorleistungsentgelte vorsehen, zu verlangen. Außerdem sollten sie berechtigt sein, die Herausgabe von Informationen über die Annahme und Anwendung von Bedingungen in Vorleistungsvereinbarungen zu verlangen, die darauf abzielen, ein dauerhaftes Roaming oder eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung des Roamingvorleistungszugangs für andere Zwecke als die Erbringung regulierter Roamingdienste für Kunden des Roaminganbieters auf vorübergehenden Reisen innerhalb der Union zu verhindern.

(20) Die besondere Preisregulierung des Roamings bewirkt eine unionsweite Gesamtobergrenze für ein zusammengesetztes Produkt, das auch weitere Zugangs- und Zusammenschaltungsleistungen auf der Vorleistungsebene enthalten kann, darunter vor allem auch solche, die einer nationalen oder möglicherweise grenzübergreifenden Regulierung unterliegen. In dieser Hinsicht wird davon ausgegangen, dass Unterschiede bei der Regulierung dieser Leistungen innerhalb der

Union zurückgehen werden, und zwar insbesondere wegen der Aussicht auf zusätzliche Maßnahmen, die gemäß der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie)[7] getroffen werden, um eine größere Einheitlichkeit der Regulierungsansätze zu gewährleisten. In der Zwischenzeit sollten Streitigkeiten zwischen Betreibern besuchter Netze und anderen Betreibern über die Entgelte für jene regulierten Leistungen, die zur Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten erforderlich sind, unter Berücksichtigung der vom GEREK abgegebenen Stellungnahmen, entsprechend den für das Roaming geltenden besonderen Verpflichtungen und in Übereinstimmung mit den Richtlinien 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie), 2002/20/EG (Genehmigungsrichtlinie)[8], 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie)[9] und 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie)[10] geregelt werden.

(21) Es ist notwendig, das Funktionieren der Roamingvorleistungsmärkte sowie deren Wechselbeziehung mit dem Endkundenroamingmarkt regelmäßig zu überwachen und zu überprüfen und dabei die Wettbewerbsentwicklung, die technologische Entwicklung und die Verkehrsflüsse zu berücksichtigen. Für eine ordnungsgemäße Beurteilung, wie sich die Roamingmärkte auf die Vorschriften über das Roaming zu Inlandspreisen einstellen, sollten nach der Umsetzung dieser Vorschriften ausreichende Daten über das Funktionieren dieser Märkte erhoben werden.

(22) Für die Beurteilung der Wettbewerbsentwicklungen auf den unionsweiten Roamingmärkten und die Berichterstattung über Änderungen bei den tatsächlichen Roamingvorleistungsentgelten für unausgeglichenen Verkehr zwischen Roaminganbietern sollte dem GEREK die Aufgabe übertragen werden, von den nationalen Regulierungsbehörden Daten über die tatsächlich berechneten Entgelte für ausgeglichenen bzw. unausgeglichenen Roamingverkehr zu erheben. Außerdem sollte es Daten über die Fälle erheben, in denen die Parteien einer Vorleistungsvereinbarung von der Anwendung der maximalen Roamingvorleistungsentgelte abweichen oder auf der Vorleistungsebene Maßnahmen getroffen haben, um ein dauerhaftes Roaming oder eine zweckwidrige oder missbräuchlichen Nutzung des Roamingvorleistungszugangs für andere Zwecke als die Erbringung regulierter Roamingdienste für Kunden des Roaminganbieters auf vorübergehenden Reisen innerhalb der Union zu verhindern.

(23) Die Verordnung (EU) Nr. 531/2012 sollte daher entsprechend geändert werden.

(24) Die Ziele dieser Verordnung können von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden, weil nationale Maßnahmen nicht gewährleisten können, dass die Vorschriften über nationale Vorleistungsmärkte mit den EU-Vorschriften über Endkundenroamingdienste vereinbar sind. Wegen der grenzüberschreitenden Auswirkungen nationaler Roamingvorleistungsmärkte auf die Bereitstellung von Endkundenroamingdiensten in der Union können die angestrebten Ziele stattdessen

---

7 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33).

8 Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 21).

9 Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7).

10 Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 51).

besser auf Unionsebene erreicht werden. Die Union kann daher im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das zur Erreichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinaus.

(25) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 531/2012

Die Verordnung (EU) Nr. 531/2012 wird wie folgt geändert:

(1) Artikel 3 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Vorschriften über regulierte Großkundenroamingentgelte in den Artikeln 7, 9 und 12 gelten für die Gewährung des Zugangs zu allen Komponenten eines Großkundenroamingzugangs gemäß Absatz 3, es sei denn, beide Parteien der Großkundenroamingvereinbarung haben ausdrücklich vereinbart, dass ein durchschnittliches Großkundenroamingentgelt, das sich aus der Anwendung der Vereinbarung ergibt, für einen bestimmten Zeitraum nicht dem maximalen regulierten Großkundenroamingentgelt unterliegen soll.“

(2) Artikel 7 Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Das durchschnittliche Großkundenentgelt, das der Betreiber eines besuchten Netzes dem Roaminganbieter für die Abwicklung eines regulierten Roaminganrufs aus dem betreffenden besuchten Netz berechnet, darf einschließlich unter anderem der Kosten für Verbindungsaufbau, Transit und Anrufzustellung ab dem 15. Juni 2017 eine Schutzobergrenze von 0,04 EUR pro Minute nicht übersteigen und bleibt unbeschadet des Artikels 19 bis zum 30. Juni 2022 bei 0,04 EUR.

(2) Das durchschnittliche Großkundenentgelt gemäß Absatz 1 gilt zwischen zwei beliebigen Betreibern und wird für einen Zeitraum von 12 Monaten oder einen kürzeren Zeitraum, der bis zur Aufhebung des Höchstbetrags des durchschnittlichen Großkundenentgelts gemäß Absatz 1 oder bis zum 30. Juni 2022 verbleibt, berechnet.“

(3) Artikel 9 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Mit Wirkung vom 15. Juni 2017 darf das durchschnittliche Großkundenentgelt, das der Betreiber eines besuchten Netzes dem Roaminganbieter für die Abwicklung einer aus dem betreffenden besuchten Netz abgehenden regulierten SMS-Roamingnachricht berechnet, eine Schutzobergrenze von 0,01 EUR pro SMS-Nachricht nicht übersteigen und bleibt unbeschadet des Artikels 19 bis zum 30. Juni 2022 bei 0,01 EUR.“

(4) Artikel 12 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Mit Wirkung vom 15. Juni 2017 darf das durchschnittliche Großkundenentgelt, das der Betreiber eines besuchten Netzes dem Roaminganbieter für die Abwicklung regulierter Datenroamingdienste über das betreffende besuchte Netz berechnet, eine Schutzobergrenze von 0,0085 EUR pro Megabyte übertragener Daten nicht

übersteigen und bleibt unbeschadet des Artikels 19 bis zum 30. Juni 2022 bei 0,0085 EUR pro Megabyte übertragener Daten.“

(5) In Artikel 17 Absatz 1 wird folgender Unterabsatz angefügt:

„Mit Streitigkeiten zwischen Betreibern besuchter Netze und anderen Betreibern über Entgelte für Leistungen, die zur Bereitstellung regulierter Großkunden-Roamingdienste erforderlich sind, können die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden gemäß den Artikeln 20 und 21 der Rahmenrichtlinie befasst werden. In solchen Fällen konsultieren die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden das GEREK zu der Frage, welche Maßnahmen im Einklang mit der Rahmenrichtlinie, den Einzelrichtlinien oder dieser Verordnung zur Beilegung der Streitigkeit zu ergreifen sind, und warten die Stellungnahme des GEREK ab, bevor sie Maßnahmen zur Beilegung der Streitigkeit ergreifen.“

(6) Artikel 19 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Außerdem legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat nach dem 15. Juni 2017 alle zwei Jahre einen Bericht vor.“

b) Absatz 4 Unterabsatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Zur Beurteilung der Wettbewerbsentwicklungen auf den unionsweiten Roamingmärkten erhebt das GEREK regelmäßig Daten von den nationalen Regulierungsbehörden über die Entwicklungen der Großkunden- und Endkundenentgelte für regulierte Sprach-, SMS- und Datenroamingdienste, einschließlich der für ausgeglichenen bzw. unausgeglichenen Roamingverkehr berechneten Großkundenentgelte. Außerdem erfasst es Daten über die Vorleistungsvereinbarungen, die den in Artikel 7, 9 oder 12 vorgesehenen Höchstbeträgen der Großkundenentgelte nicht unterliegen, sowie über die Anwendung vertraglicher Maßnahmen zur Verhinderung eines dauerhaften Roamings oder einer zweckwidrigen oder missbräuchlichen Nutzung des Großkundenroamingzugangs für andere Zwecke als die Erbringung regulierter Roamingdienste für Kunden des Roaminganbieters auf vorübergehenden Reisen innerhalb der Union.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*