

Brüssel, den 29.11.2019
COM(2019) 616 final

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

über die Überprüfung des Roamingmarktes

{SWD(2019) 416 final}

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 sind als „Roaming zu Inlandspreisen“ (RLAH – „Roam-Like-At-Home“) bekannt.

Damit das Roaming zu Inlandspreisen 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;
- ein System außergewöhnlicher und befristeter Ausnahmeregelungen für Betreiber, um der Gefahr steigender Inlandspreise vorzubeugen.

Entsprechend dem von den beiden Gesetzgebern erteilten Auftrag erließ die Kommission am 15. Dezember 2016 die Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286³ zur Festlegung detaillierter 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 Tragfähigkeit (im Folgenden die „Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286“).

Diese Vorschriften gelten in der EU und im EWR⁴ seit dem 15. Juni 2017.

Im Einklang mit den Berichterstattungspflichten, die die beiden gesetzgebenden Organe in der Roamingverordnung⁵ festgelegt haben, hat die Kommission

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 Eingeführt mit der 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 Mit den Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 173/2012 (englische Fassung [hier](#) abrufbar), 92/2016 (englische Fassung [hier](#) abrufbar) und 105/2017 (englische Fassung [hier](#) abrufbar) wurden die Verordnungen (EU) Nr. 531/2012, (EU) 2015/2120 und (EU) 2017/920 in Anhang XI „Elektronische Kommunikation, audiovisuelle Dienste und Informationsgesellschaft“ des EWR-Abkommens aufgenommen.

- am 12. Dezember 2018 einen Zwischenbericht⁶ an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der RLAH-Vorschriften in den ersten 18 Monaten angenommen (im Folgenden der „Zwischenbericht“);
- am 28. Juni 2019 eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁷ zu den Ergebnissen der Überprüfung der Vorschriften für die Regelung der angemessenen Nutzung und der Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 (im Folgenden die „Arbeitsunterlage zur Regelung der angemessenen Nutzung und zur Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit“) veröffentlicht.

In ihrem Zwischenbericht kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die RLAH-Reform in den ersten 18 Monaten insgesamt erfolgreich war. Der Bericht zeigt insbesondere, dass die Mobilfunknutzung auf Reisen innerhalb der EU/des EWR seit Einführung des Roamings zu Inlandspreisen schnell und massiv gestiegen ist. Gemäß der Arbeitsunterlage zur Regelung der angemessenen Nutzung und zur Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit haben diese in der Roamingverordnung enthaltenen Schutzvorkehrungen im Endkundenbereich, durch die Verzerrungen auf Inlandsmärkten vermieden werden sollen, bislang bei Bedarf angemessen funktioniert.

Im Anschluss an den Zwischenbericht und die Überprüfung der Regelung der angemessenen Nutzung und der Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß der Roamingverordnung bis zum 15. Dezember 2019 einen Überprüfungsbericht vorlegen, in dem bewertet wird, wie gut der Roamingmarkt im Rahmen der RLAH-Vorschriften funktioniert. Dies ist das Thema des vorliegenden Berichts. Die genaue Methodik und die Ergebnisse der diesem Bericht zugrunde liegenden Analyse sind der beigefügten Arbeitsunterlage⁸ zu entnehmen. Der vorliegende Bericht bestätigt im Wesentlichen die Feststellungen im Zwischenbericht der Kommission und in der Arbeitsunterlage zur Regelung der angemessenen Nutzung und zur Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit: Die RLAH-Reform war erfolgreich und hat ihr Ziel erreicht, das bislang nicht ausgeschöpfte Potenzial der Roamingnutzung zu erschließen. Die Analyse zeigt, dass sich die Wettbewerbsdynamik auf den Roamingmärkten auf der Vorleistungs- und Endkundenebene

⁵ 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.

⁶ Bericht über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 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 (COM(2018) 822 final, englische Fassung [hier](#) abrufbar).

⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Ergebnissen der Überprüfung der Vorschriften für die beim Roaming angewendete Regelung der angemessenen Nutzung und der Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 der Kommission vom 15. Dezember 2016 (SWD(2019) 288 final, englische Fassung [hier](#) abrufbar).

⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Ergebnisse der Überprüfung der Funktionsweise des Roamingmarktes (SWD(2019) 416 final).

nicht so sehr verändert hat und sich voraussichtlich auch künftig nicht in dem Ausmaß ändern wird, dass die Roamingvorschriften in den kommenden Jahren aufgehoben werden könnten. Darüber hinaus gibt es Verbesserungspotenzial. Die Kommission sollte daher die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich legislativer Maßnahmen, ergreifen, um sicherzustellen, dass die Europäerinnen und Europäer in den kommenden Jahren weiterhin Roamingdienste ohne Aufschläge nutzen können und dass die Vorleistungsmärkte gut funktionieren.

2. ANWENDUNGSBEREICH DER ROAMINGVERORDNUNG UND WICHTIGSTE BESTIMMUNGEN

Roaming im Sinne der Roamingverordnung ist eine Dienstleistung, die es den Kunden eines Mobilfunknetzbetreibers (MNO) bzw. eines Betreibers eines virtuellen Mobilfunknetzes (MVNO) in einem EU-/EWR-Land ermöglicht, Mobilfunkdienste (Anrufe, SMS und Daten) bei einem Mobilfunknetzbetreiber (MNO) in einem anderen EU-/EWR-Land in Anspruch zu nehmen.⁹ Der Mobilfunkbetreiber sorgt so dafür, dass seine Kunden bei Reisen ins Ausland mit einem Mobilfunknetz verbunden bleiben, und zwar mit demselben Mobiltelefon (oder einem Laptop oder Tablet beim Datenroaming) und derselben Telefonnummer. Der Mobilfunkbetreiber, der seinen Kunden Roamingdienste („Endkunden-Roamingdienste“) in einem anderen Land anbieten möchte, muss diese von einem in dem besuchten Land ansässigen MNO beziehen („Roamingvorleistungsdienste“). Dazu müssen die Mobilfunkbetreiber 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 Roamingverordnung begrenzt und bezüglich des Datenverbrauchs jährlich weiter abgesenkt (siehe weiter unten in diesem Abschnitt).

Seit dem 15. Juni 2017 dürfen Mobilfunkbetreiber von ihren Kunden zusätzlich zum Inlandspreis keine Aufschläge für (Endkunden-)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 die Inlandsmärkte auswirken kann, dürfen die Mobilfunkbetreiber eine Regelung der angemessenen Nutzung anwenden.

Diese Regelung soll insbesondere dafür sorgen, dass das Roaming zu Inlandspreisen nur vorübergehend auf Reisen innerhalb der EU und des EWR in Anspruch genommen wird. Dazu

⁹ Ein Roamingdienst kann auch im Inland erbracht werden (nationales Roaming oder Inlandsroaming), wenn nämlich ein inländischer Mobilfunkbetreiber das Netz eines anderen Betreibers nutzt, um im Inland Mobilfunkdienste für seine Kunden zu erbringen. Nationales Roaming bzw. Inlandsroaming fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich der Roamingverordnung. Diese regelt nur das internationale Roaming (Auslandsroaming) in der EU und im EWR, d. h. Roamingdienste in einem ausländischen Netz innerhalb der EU/des EWR.

kann der Betreiber von seinen Kunden verlangen, dass sie einen gewöhnlichen Aufenthalt oder stabile Bindungen in dem EU-/EWR-Land nachweisen, in dem der Betreiber seine Dienste erbringt und die SIM-Karte herausgibt, die auf Reisen im Ausland benutzt werden soll. Der Betreiber kann aber auch kontrollieren, ob die SIM-Karte mehr im eigenen Mitgliedstaat als im Ausland benutzt wird. Wird eine solche Regelung der angemessenen Nutzung angewendet und überwiegt bei einem Kunden während eines Zeitraums von mindestens vier Monaten die Roamingnutzung gegenüber der inländischen Nutzung oder hält er sich länger in anderen Mitgliedstaaten der Union als im eigenen Land auf, so muss der Betreiber den Kunden darauf hinweisen, um zu prüfen, ob eine missbräuchliche oder zweckwidrige Nutzung von Roamingdiensten zu Inlandspreisen vorliegt. Nach einer Frist von mindestens 14 Tagen ab dem Tag des Warnhinweises 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.¹⁰ Für das darüber hinaus gehende Datenvolumen kann der Betreiber dann einen kleinen Roamingaufschlag erheben, der die Obergrenze für Roamingvorleistungsentgelte für Daten¹¹ nicht übersteigen darf (Näheres dazu siehe weiter unten in diesem Abschnitt).

Auch bei einer über die Regelung der angemessenen Nutzung hinausgehenden Nutzung darf die Summe des Inlandspreises zuzüglich des anwendbaren kleinen Roamingaufschlags in keinem Fall über den im ersten Quartal 2016 (vor der Übergangsphase, an deren Ende im Juni 2017 das Roaming zu Inlandspreisen stand) geltenden Roaminggebühren liegen.¹²

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 nachweisen, dass die Erbringung von Roamingdiensten ohne Aufschlag mit seinem derzeitigen

¹⁰ Gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 muss eine solche Begrenzung für Roamingdaten mindestens dem doppelten Volumen entsprechen, das sich aus der Division des Endkundengesamtpreises des Mobilfunkpakets durch die Obergrenze für Roamingvorleistungsentgelte ergibt. Das bedeutet, dass der Nutzer (mindestens) das Doppelte des Datenvolumens verbrauchen kann, das der Betreiber (mit dem vom Nutzer gezahlten Preis) auf der Vorleistungsebene beim Betreiber des besuchten Netzes erwerben kann, wenn dieser Entgelte in Höhe der Obergrenze verlangt.

¹¹ Wird ein begrenztes Datenvolumen überschritten, kann dies nur dazu führen, dass Roamingaufschläge auf Endkunden-Datenroamingdienste erhoben werden (siehe Roamingleitlinien des GEREK für den Endkundenbereich, BoR(17)56, Nummer 70).

¹² Bei einer über die Regelung der angemessenen Nutzung hinausgehenden Nutzung ist der maximale Endkundenroamingaufschlag bei eingehenden Anrufen festgelegt als der gewichtete Durchschnitt der Mobilfunkzustellungsentgelte in allen Mitgliedstaaten und wird daher von der Kommission jährlich nach unten korrigiert. 2019 liegt dieser Wert bei 0,0085 EUR/Min.

inländischen Entgeltmodell nicht tragfähig wäre.¹³ 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 Roamingverordnung¹⁴ erheblich abgesenkt, und zwar insbesondere für die Datennutzung, für die 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.

Da die Roamingvorschriften in einer Verordnung festgelegt sind, gelten sie unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten; zudem gelten sie in den EWR-Ländern¹⁵. Mit der Roamingverordnung wurde den NRB die Aufgabe der Überwachung, Beaufsichtigung und Durchsetzung der Roamingvorschriften in den Mitgliedstaaten übertragen. Um ein einheitliches Vorgehen aller NRB zu gewährleisten, hat das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) im März 2017 Roamingleitlinien für den Endkundenbereich¹⁶ und im Juni 2017 Roamingleitlinien für den Vorleistungsbereich¹⁷ 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.

Die Roamingverordnung gilt bis zum 30. Juni 2022.

¹³ Gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286 kann die NRB feststellen, dass das inländische Entgeltmodell eines Betreibers ohne Roamingaufschlag nicht tragfähig ist, wenn die *negative* Nettomarge im Endkundenroaminggeschäft (ohne Roamingaufschlag) mindestens 3 % seiner Marge aus Mobilfunkdiensten ausmacht.

¹⁴ Im Jahr 2019 gelten folgende Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte: 0,032 EUR/Min. für abgehende Anrufe, 0,01 EUR/SMS, 4,5 EUR/GB. Ab dem 1. Januar 2020 beträgt die neue Obergrenze für Daten 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/Min., 0,02 EUR/SMS und 50 EUR/GB.

¹⁵ Norwegen, Island und Liechtenstein. Die Roamingvorschriften sind seit dem 15. Juni 2017, d. h. seit dem Tag ihres Inkrafttretens in der EU, Bestandteil des EWR-Abkommens.

¹⁶ 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, englische Fassung [hier](#) abrufbar).

¹⁷ 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, englische Fassung [hier](#) abrufbar).

3. FUNKTIONSWEISE DES ROAMINGMARKTES

Die begleitende Arbeitsunterlage enthält eine detaillierte Analyse der Funktionsweise der Roamingmärkte auf der Endkunden- und Vorleistungsebene in der EU/im EWR seit Inkrafttreten der Vorschriften für das Roaming zu Inlandspreisen am 15. Juni 2017.¹⁸ Die Analyse beruht auf Daten, die bei den Mobilfunkbetreibern und den NRB erhoben wurden, und auf Beiträgen aus externen Studien sowie des GEREK. Eingeflossen sind die am 19. Juni 2019 veröffentlichte Stellungnahme des GEREK zum Funktionieren des Roamingmarktes¹⁹ (im Folgenden die „GEREK-Stellungnahme“) sowie die am 20. September 2019 veröffentlichte ergänzende Analyse des GEREK zu den Roamingvorleistungskosten²⁰.

a. Einhaltung der Vorschriften

Der Zwischenbericht vom Dezember 2018 wies aus, dass die neuen Roamingvorschriften seit ihrem Inkrafttreten am 15. Juni 2017 von den Mobilfunkbetreibern insgesamt eingehalten wurden. Dies gilt auch für das Jahr 2019. Wurde in einem Mitgliedstaat ein Verstoß gegen die Vorschriften festgestellt, klärte die NRB die Angelegenheit zügig mit dem betreffenden Betreiber, oft schon vor der Einleitung eines förmlichen Verfahrens oder noch im Laufe eines solchen Verfahrens.

Wo sich neue Umsetzungsfragen in Bezug auf neue Arten von Angeboten ergaben, die nicht ausdrücklich in den GEREK-Leitlinien geregelt waren, koordinierten die NRB ihr Vorgehen in Zusammenarbeit mit der Kommission mithilfe der eigens dafür eingesetzten GEREK-Expertengruppe für internationales Roaming. Die wichtigste von dieser Gruppe behandelte Umsetzungsfrage war der Umgang mit „Zero-Rating“-Datendiensten²¹ im Rahmen des Roamings zu Inlandspreisen. Die Auslegung der Roamingvorschriften, auf die sich die Gruppe verständigt hatte und der auch die NRB²² in solchen Fällen folgten, wurde von zwei Betreibern vor zwei verschiedenen Gerichten in Deutschland angefochten. Die nationalen Gerichte bestätigten die von den NRB vertretene Auslegung.²³ Die Kommission unterstützt den vom GEREK in seiner Stellungnahme zum Roamingmarkt vorgelegten Vorschlag, seine

¹⁸ Alle in diesem Abschnitt angeführten Fakten und Zahlen finden sich in der begleitenden Arbeitsunterlage.

¹⁹ Stellungnahme des GEREK zum Funktionieren des Roamingmarktes als Beitrag zur Bewertung durch die Europäische Kommission (BoR(19)101, englische Fassung [hier](#) abrufbar).

²⁰ Ergänzende Analyse des GEREK zu den Roamingvorleistungskosten (BoR(19)168, 20. September 2019, englische Fassung [hier](#) abrufbar).

²¹ „Zero-Rating“-Datendienste werden nicht auf das zugestandene Datenvolumen angerechnet. Somit verringert sich durch die Nutzung solcher Dienste das Datenvolumen nicht, das einem Nutzer in einem bestimmten Abrechnungszeitraum zur Verfügung steht. In den meisten Fällen sind „Zero-Rating“-Dienste unbegrenzt.

²² Siehe Beschlüsse der [BNetzA](#) (Deutschland) und von [ANACOM](#) (Portugal). Die Arbeitsunterlage zur Regelung der angemessenen Nutzung und zur Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit enthält eine kurze Zusammenfassung dieser Auslegung (S. 12).

²³ Verwaltungsgericht Köln am 20. November 2018 (Urteil [hier](#) abrufbar) und Landgericht Düsseldorf am 19. Juni 2019 (Urteil [hier](#) abrufbar).

Roamingleitlinien für den Endkundenbereich auf „Zero-Rating“-Datendienste auszuweiten, soweit diese mit der Verordnung (EU) 2015/2120 im Einklang stehen.

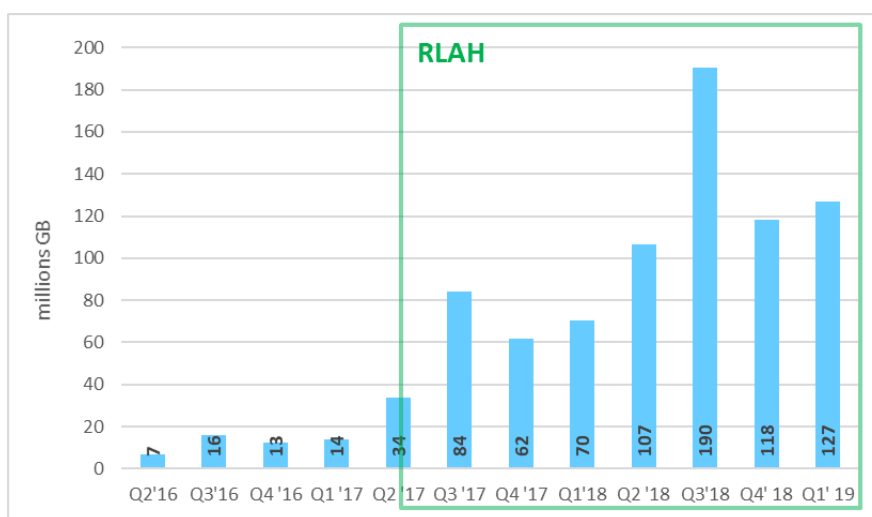
b. Endkundenroamingmarkt

Schneller und massiver Anstieg der Roamingnutzung

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. Die RLAH-Vorschriften haben es schließlich ermöglicht, dies grundlegend zu ändern und das nicht ausgeschöpfte Potenzial der Mobilfunknutzung bei Reisenden in der EU zu erschließen.

Die Abschaffung der Roaminggebühren führte ab dem 15. Juni 2017 zu einem schnellen und massiven Anstieg der Roamingnutzung in der EU und im EWR (Abbildung 1). Im Sommer 2018 (3. Quartal 2018) war die Datenroamingnutzung in der EU/im EWR zwölfmal höher als im letzten Sommer vor der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen (3. Quartal 2016). Das Volumen der Roaminganrufe war dreimal höher. Im 1. Quartal 2019 (letzte verfügbare Daten) erhöhte sich das Volumen gegenüber dem gleichen Zeitraum vor der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen (1. Quartal 2017) bei Daten um den Faktor 9 und bei Anrufen um den Faktor 2,2. Im Sommer 2018 nutzten Reisende im Durchschnitt 440 MB Roamingdaten pro Monat gegenüber 60 MB im Sommer 2016.²⁴

Abbildung 1: Roamingdatenverkehr auf Endkundenebene im EWR, 2. Quartal 2016 bis 1. Quartal 2019 (in Mio. GB)



²⁴ 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.

Quelle: Daten aus dem 23. GEREK-Benchmarkdaten-Bericht zum internationalen Roaming (BoR(19)90, Oktober 2018 bis März 2019).

Weitgehend unveränderte allgemeine Inlandstarifstruktur

Wie vom GEREK in seiner Stellungnahme zum Roamingmarkt festgestellt, melden die Betreiber, dass sie im Zuge des Roamings zu Inlandspreisen ihre allgemein verfügbaren Tarife beibehalten haben.²⁵ Dem GEREK zufolge gab es keine wesentlichen Änderungen an der Gesamtstruktur der Inlandstarife. Bei den abgeschafften Tarifen handelt es sich vor allem um alte Bestandstarife; dies ist ein ganz normaler Vorgang. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass das Roaming zu Inlandspreisen nahezu keine Auswirkungen auf die Verfügbarkeit der inländischen Angebote hatte.

Nach wie vor Gültigkeit hat die Feststellung im Zwischenbericht, dass Nur-Inlandstarife²⁶ weiterhin wenig genutzt werden, und wenn dies der Fall ist, dann überwiegend im Prepaid-Segment des Marktes für lokalen Kommunikationsbedarf. Im 1. Quartal 2019 nutzten weniger als 5 % aller Mobilfunkkunden in der EU/im EWR einen Nur-Inlandstarif²⁷, und dieser Anteil hat sich im Laufe der Zeit kaum verändert.

Qualität der Dienste

Die Qualität der Mobilfunkdienste, insbesondere die Reisenden im Ausland gebotene Datengeschwindigkeit, ist ein entscheidendes Kriterium der Roamingerfahrung. Auch wenn es keine konkreten Beweise gibt, dass Roamingnutzern eine geringere Datengeschwindigkeit geboten wird als einheimischen Nutzern²⁸, weist das GEREK in seiner Stellungnahme darauf hin, dass bei zahlreichen Betreibern nicht transparent ist, welche Datengeschwindigkeit ihren Kunden beim Roaming im Ausland zur Verfügung gestellt wird. Diese Datengeschwindigkeit liegt nicht vollständig in der Hand des Heimatansbieters, sondern hängt von der Qualität der Dienste im besuchten Netz ab. Da das 4G-Netz jedoch inzwischen fast das gesamte Gebiet der Union abdeckt, kann normalerweise davon ausgegangen werden, dass beim Roaming auch 4G bereitgestellt wird.

Die Kommission teilt die Auffassung des GEREK, dass es den Betreibern nicht erlaubt ist, den Kunden während des Roamings absichtlich eine geringere Datengeschwindigkeit als im Heimatnetz bereitzustellen. Nach Auffassung der Kommission ist die Qualität der Dienste fester Bestandteil des Produkts, dessen Preis reguliert ist. Durch Zahlung eines bestimmten Preises hat

²⁵ Gemeinsame Umfrage der Kommission und des GEREK bei Mobilfunkbetreibern, März 2019.

²⁶ Tarife, bei denen Mobilfunkdienste nur in dem Land erbracht werden, in dem dieses Angebot abgeschlossen wird.

²⁷ 23. GEREK-Benchmarkdaten-Bericht zum internationalen Roaming (BoR(19)90). Die Mitgliedstaaten mit dem höchsten Anteil an Nur-Inlandsnutzern (mehr als 10 %) sind Rumänien, Estland, Lettland und Bulgarien.

²⁸ Die gemeinsame Umfrage der Kommission und des GEREK vom März 2019 hat ergeben, dass die Zahl der Beschwerden im Zusammenhang mit dem Roaming in den meisten Mitgliedstaaten seit der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen nicht zugenommen hat und dass die Unzufriedenheit der Endnutzer mit der Qualität der Dienste beim Roaming nur einen geringen Teil der bei den NRB eingehenden Verbraucherbeschwerden ausmacht.

der Nutzer Zugang zu einem bestimmten Mobilfunkdienst im Inland. Gemäß der Roamingverordnung muss der Nutzer in anderen Ländern der EU/des EWR für denselben Preis Zugang zu demselben Dienst haben, sofern dieser Dienst im besuchten Netz erbracht werden kann.

Die Kommission wird erwägen, entsprechende Klarstellungen sowie Transparenzverpflichtungen bezüglich der Qualität der Dienste beim Roaming in die Roamingverordnung aufzunehmen. Darüber hinaus unterstützt die Kommission den Vorschlag des GEREK, die Qualität der Roamingdienste weiter zu überwachen.

Insgesamt offenbar unveränderte Marktposition der MVNO

In den meisten Ländern, für die ausreichende Daten vorliegen, haben die MVNO ihren Anteil am Inlandsmarkt (Anzahl der Kunden) weitgehend behauptet oder leicht erhöht. Bei den wenigen MVNO, die für den Zeitraum die benötigten Daten vorgelegt haben, ist außerdem festzustellen, dass der durchschnittliche Endkundenumsatz pro Nutzer insgesamt stabil ist. Allerdings ist es aufgrund der geringen Zahl von MVNO, die kontinuierlich die entsprechenden Daten vorgelegt haben, weiterhin schwierig, die Situation der MVNO in der gesamten EU darzustellen.

Regelung der angemessenen Nutzung sinnvoll zur Verhinderung von Missbrauch durch Einzelpersonen

Wie in der Arbeitsunterlage zur Regelung der angemessenen Nutzung und der Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit aufgezeigt, haben die allermeisten Betreiber eine Regelung der angemessenen Nutzung angewendet (95 % der MNO und 78 % der MVNO), um eine missbräuchliche oder zweckwidrige Nutzung von Roamingdiensten zu Inlandspreisen zu verhindern. Die Regelung der angemessenen Nutzung, die am meisten angewendet wird, ist die Begrenzung des Datenvolumens bei offenen Datenpaketen²⁹ (Anwendung durch 84 % der Mobilfunkbetreiber, die solche Pakete anbieten). Die fast flächendeckende Anwendung dieser Regelung könnte darauf hindeuten, dass sie tatsächlich dazu beigetragen hat, dass die wettbewerbsfähigsten Datenpakete auf den inländischen Märkten weiterhin zur Verfügung stehen.

Da die Regeln der angemessenen Nutzung jedoch für die Bedürfnisse praktisch aller Roamingnutzer gelten, liegt letztlich nur ein sehr geringer Anteil der Kunden über den Beschränkungen im Rahmen einer Regelung der angemessenen Nutzung: Lediglich 0,6 % der Kunden von MNO, die die Vier-Monats-Kontrollen durchführen, erhielten einen Warnhinweis, und nur bei der Hälfte dieser Kunden wurde danach ein geringer Roamingaufschlag erhoben. Insgesamt wurde im 1. Quartal 2019 nur bei 4 % der gesamten Roaminganrufe und 5 % des gesamten Roamingdatenverkehrs in der EU/im EWR ein geringer Roamingaufschlag wegen

²⁹ Siehe Fußnote **Error! Bookmark not defined.**

unangemessener Nutzung erhoben.³⁰ In der Praxis ist somit nur eine äußerst kleine Minderheit von Nutzern, die das Roaming besonders intensiv in Anspruch nehmen, von der Anwendung einer Regelung der angemessenen Nutzung betroffen, während sich die überwältigende Mehrheit der Nutzer keinerlei Gedanken darüber zu machen braucht.

Die Ausnahmeregelung dient als wirksamer Schutz vor möglichen Verzerrungen auf den wenigen Inlandsmärkten, auf denen ein solches Risiko festgestellt worden war.

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. In einigen Fällen kam es erwartungsgemäß dazu, d. h. bei einigen MVNO in einigen Mitgliedstaaten und einigen MNO in bestimmten Mitgliedstaaten, in denen das Preisniveau bei Datendiensten sehr niedrig ist und große Roamingungleichgewichte und/oder niedrige Umsätze pro Nutzer bestehen (Estland, Litauen, Polen, Finnland). Die gewährten Ausnahmen dienen ausschließlich dem Zweck, dass die betreffenden Betreiber ihre Kosten der Erbringung von Roamingdiensten für ihre Kunden decken und so eine Erhöhung der Inlandspreise vermeiden können. Der Tragfähigkeitsmechanismus wurde also auf die von den beiden Gesetzgebern vorgesehene Art und Weise eingesetzt und funktionierte wo nötig bedarfsgerecht als Schutz vor Verzerrungen, insbesondere Preiserhöhungen, auf den Inlandsmärkten. Im 1. Quartal 2019 wurde nur auf 1,3 % (bzw. 3,1 %) des gesamten Roamingdatenverkehrs (bzw. der Roaminganrufe) auf Endkundenebene in der EU/im EWR ein Aufschlag aufgrund der Ausnahmeregelung erhoben.³¹

Zudem nahm die Anzahl der Ausnahmen erwartungsgemäß gleichzeitig mit der regulierten Absenkung der Höchstbeträge für Roamingvorleistungsentgelte im Laufe der Zeit ab: Im Juni 2019 beantragte keiner der drei MNO in Estland eine Verlängerung der Ausnahme; einer von drei MNO in Litauen verzichtete ebenfalls auf eine Erneuerung des Antrags, und nur drei MVNO in Frankreich erneuerten ihre Anträge (gegenüber elf im Jahr 2017). In seiner Stellungnahme zum Roamingmarkt stellt das GEREK fest, dass die Ausnahmeregelung einen kleinen und schrumpfenden Teil des Marktes betrifft und dass die NRB davon ausgehen, dass die Anzahl der Ausnahmen in den nächsten Jahren weiter zurückgehen wird.

Wie aus der Arbeitsunterlage zur Regelung der angemessenen Nutzung und zur Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit hervorgeht, nehmen die Betreiber, denen eine Ausnahme gewährt wurde, diese recht sparsam in Anspruch: Viele bieten 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

³⁰ 23. GEREK-Benchmarkdaten-Bericht zum internationalen Roaming (BoR(19)90).

³¹ 23. GEREK-Benchmarkdaten-Bericht zum internationalen Roaming (BoR(19)90).

2017 drastisch reduziert (bei Daten um mehr als 90 %), sodass die betroffenen Kunden selbst in diesen Fällen von einem erheblichen Rückgang der Roamingpreise profitieren.

Die Roamingpreise in Nicht-EU/EWR-Ländern sind im Durchschnitt weiter gesunken.

Die Endkundenroamingpreise der EU/EWR-Mobilfunkbetreiber in Nicht-EU/EWR-Ländern sind im Durchschnitt weiter gesunken. Zwischen dem 1. Quartal 2017 und dem 1. Quartal 2019 sind die Entgelte für Datenroamingdienste in Nicht-EU/EWR-Ländern um 8 % und die Entgelte für Anrufe um über 30 % gesunken.³² Der steile Abwärtstrend der Datenroamingentgelte in Nicht-EU/EWR-Ländern hat sich demnach auch nach der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen fortgesetzt. Insgesamt hat die Abschaffung der Roamingentgelte innerhalb der EU und des EWR somit nicht zu höheren Roamingpreisen in der übrigen Welt geführt.³³

Hohe Zufriedenheit der Verbraucher

Im Zwischenbericht wurde festgestellt, dass die RLAH-Reform von den Europäern weithin anerkannt und geschätzt wird. Ein Jahr nach der RLAH-Einführung ergab eine Eurobarometer-Umfrage, dass 81 % der Reisenden wussten, dass die Roaminggebühren in der EU/im EWR abgeschafft worden sind, und 69 % aller Europäer meinten, dass sie selbst oder jemand, den sie kennen, davon einen Nutzen hat oder haben wird. Die Rückmeldungen, die die Kommission seit Juni 2017 von Verbraucherverbänden erhalten hat, sind insgesamt sehr positiv.

c. Roamingvorleistungsmarkt

Die Beobachtungen aus dem Zwischenbericht von vor einem Jahr bestätigen sich. Die Auswirkungen des in Abschnitt 3.b dargestellten starken Anstiegs der Roamingnachfrage unterscheiden sich von Betreiber zu Betreiber erheblich, 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. Umgekehrt 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. 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.

³² Ebd.

³³ Bei dieser Gesamtentwicklung handelt es sich um einen Durchschnittswert. Punktueller 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-Länder betreffen.

In diesem Zusammenhang ist die Höhe der Obergrenzen der Roamingvorleistungsentgelte ein wesentlicher Bestandteil der Roamingverordnung. Die beiden Zielsetzungen der Obergrenzen bestehen darin, allen, oder nahezu allen, Betreibern in der Union die Bereitstellung von Roaming zu Inlandspreisen zu ermöglichen und gleichzeitig die Kostendeckung auf der Vorleistungsebene in der gesamten Union sicherzustellen.

Die Regulierung hat zu erheblichen Senkungen der Vorleistungspreise zugunsten der Nettoabgeber geführt

Die im Zwischenbericht festgestellte starke Absenkung der Roamingvorleistungsentgelte setzte sich weiter fort, insbesondere für Datendienste. Insgesamt sanken die Roamingvorleistungsentgelte durchschnittlich auf 1,78 EUR/GB im 1. Quartal 2019 gegenüber 8,22 EUR/GB im 1. Quartal 2017. Das durchschnittliche Roamingvorleistungsentgelt für Anrufe lag im 1. Quartal 2019 bei 1,97 EUR/Min und im 1. Quartal 2017 bei 2,90 EUR/Min.³⁴

Der Rückgang der Roamingvorleistungsentgelte ist hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zunächst haben die neuen (und für Daten jährlich sinkenden) Höchstbeträge für Roamingvorleistungsentgelte aus der Roamingverordnung 2017 als deutlich niedrigere Preisobergrenzen gedient³⁵ und eine Wettbewerbsdynamik zwischen den Betreibern ausgelöst, die ihre Roamingvorleistungen unterhalb dieser Obergrenzen anbieten. Die Einführung des Roamings zu Inlandspreisen hat außerdem zu einem erheblichen Anstieg des Roamingvolumens geführt und dadurch den Wettbewerb bei den Roamingvorleistungsentgelten unterhalb der Obergrenzen weiter belebt. Die deutlich niedrigeren Roamingvorleistungsentgelte haben mögliche Auswirkungen der RLAH-Einführung auf abgebende Betreiber beträchtlich abgefedert.

Nettoabnehmer haben von der gestiegenen Roamingnachfrage profitiert

Aus der Analyse in der begleitenden Arbeitsunterlage geht hervor, dass der starke Anstieg der Nachfrage nach Roamingvorleistungsdiensten abnehmenden Betreibern zugutegekommen ist, und dass der netto ausgehende Roamingverkehr bei abgebenden Betreibern trotz des beträchtlichen Anstiegs durch das Roaming zu Inlandspreisen nur einen geringen Anteil (in der Regel weniger als 5 %) des inländischen Verkehrs ausmacht.

Die Kosten für die Bereitstellung von Roamingvorleistungen werden gedeckt

Einer von zahlreichen Beiträgen zu dieser Roaming-Überprüfung ist eine von der Kommission in Auftrag gegebene externe Studie zur Ausarbeitung eines Kostenmodells eines effizient funktionierenden Mobilfunknetzes in jedem Mitgliedstaat sowie in Norwegen.³⁶ Aus den

³⁴ 23. GEREK-Benchmarkdaten-Bericht zum internationalen Roaming (BoR(19)90, Oktober 2019).

³⁵ Lagen die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte für Anrufe 2016 noch bei 5 Cent/Min, so waren sie zum 15. Juni 2017 auf 3,2 Cent/Min gesunken. Für Daten sanken sie von 50 EUR/GB im Jahr 2016 zum 15. Juni 2017 auf 7,7 EUR/GB, zum 1. Januar 2018 auf 6 EUR/GB und zum 1. Januar 2019 auf 4,5 EUR/GB.

³⁶ Studie SMART 2017/0091, „Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA“, AXON, Juli 2019, auf Englisch [hier](#) abrufbar. Luxemburg, Island und Liechtenstein haben die für die Ausarbeitung

Schätzungen, die aus dem Kostenmodell und den von den Betreibern bereitgestellten zusätzlichen Transitpreisdaten³⁷ hergeleitet werden können, geht hervor, dass die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte aus der Roamingverordnung 2017 eine vollständige Deckung der Kosten einschließlich Margen auf Vorleistungsebene ermöglicht haben.

Die oben erläuterte klare Senkung der Roamingvorleistungsentgelte, wonach die Vorleistungspreise im Durchschnitt weiterhin unter den Obergrenzen für regulierte Vorleistungsentgelte lagen, ist ein überzeugender Nachweis dafür, dass die Betreiber in der Lage waren, die steigende Nachfrage nach Roamingvorleistungsdiensten zu bewältigen und gleichzeitig die Kosten ihrer Netzinvestitionen, einschließlich der Kapitalkosten, zu decken. Auch die von der Kommission eingeholten Informationen zu den Vorleistungspreisen für den inländischen Zugang für MVNO deuten darauf hin, dass die derzeitigen Obergrenzen den Betreibern, die Roamingvorleistungsdienste bereitstellen, die Deckung ihrer Kosten ermöglichen.

Auf Grundlage der externen Studie der Kommission hat das GEREK eine eigene Bewertung der Roamingvorleistungskosten durchgeführt.³⁸ Das GEREK kommt zu dem Schluss, dass die Obergrenzen für Vorleistungsentgelte noch etwas weiter gesenkt und dennoch über den zugrunde liegenden Kosten in allen Mitgliedstaaten gehalten werden können, wobei noch Verhandlungsraum unterhalb der Obergrenzen bliebe.

Die Kommission wird diese und andere Beiträge bei der Erwägung der Frage berücksichtigen, ob Bedarf und wirtschaftlicher Spielraum bestehen, die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte künftig weiter anzupassen und sie gleichzeitig über den zugrunde liegenden Kosten in allen Mitgliedstaaten zu halten.

Besondere Situation der virtuellen Mobilfunknetzbetreiber (MVNO) auf dem Roamingvorleistungsmarkt

Ein MVNO besitzt in dem Land bzw. den Ländern seines Tätigkeitsbereichs kein Funkzugangsnetz. Daher kann ein MVNO einem MNO keinen Roamingverkehr abnehmen, um den Roamingverkehr auszugleichen, den er an diesen ausländischen MNO abgibt. Ein MVNO kann auf der Vorleistungsebene in der Regel nur den ausgehenden Roamingverkehr erwerben, der von seinen Kunden im Ausland generiert wird, und hat nicht die Möglichkeit, diesen ausgehenden Roamingverkehr (zum Teil) gegen eingehenden Roamingverkehr einzutauschen oder damit zu handeln. Die Situation von MVNO bei der Aushandlung des

des Modells in diesen drei Ländern erforderlichen Daten nicht bereitgestellt. Die Studie erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den NRB und dem GEREK. Sämtliche veröffentlichte Unterlagen aus dieser Studie sind [hier](#) abrufbar.

³⁷ Das Kostenmodell und die Ergebnisse sowie die Schätzungen der Transitpreise werden in der begleitenden Arbeitsunterlage vorgestellt.

³⁸ Ergänzende Analyse des GEREK zu den Roamingvorleistungskosten (BoR(19)168, September 2019).

Roamingvorleistungszugangs unterscheidet sich somit grundlegend von derjenigen von MNO.³⁹ Dieser Faktor ist untrennbar mit den Geschäftsmodellen der MVNO verbunden. Andererseits sollten MVNO in der Lage sein, sich bei den Verhandlungen mit ihrem inländischen Host auf den Roamingverkehr auf der Vorleistungsebene zu berufen, den ihre Endkunden generieren, da die MVNO dadurch bessere Tarife bei den Anbietern von Roamingvorleistungen erzielen könnten. Doch MVNO bezahlen in der Regel Roamingvorleistungsentgelte, die höher sind als die von den MNO entrichteten Entgelte und in vielen Fällen den Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte entsprechen oder knapp darunter liegen. Wie aus der beigefügten Arbeitsunterlage hervorgeht, gibt es jedoch auch Beispiele für MVNO, die Roamingvorleistungsentgelte entrichten, die in den meisten EU-Ländern weit unter den regulierten Entgelten liegen, und ähnliche Preise zahlen wie MNO.

In allen Fällen kamen den MVNO die beträchtlich gesunkenen Roamingvorleistungsentgelte zugute, die von der 2017 beschlossenen drastischen Senkung der Obergrenzen herrühren. Wie in Abschnitt 3.b erläutert, haben MVNO insgesamt ihre Position auf ihren jeweiligen Inlandsmärkten gehalten. Die Kommission wird die Situation der MVNO bei der Erwägung berücksichtigen, ob sie entsprechend der Empfehlung des GEREK in seiner Stellungnahme zum Roamingmarkt eine weitere Anpassung der Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte vorschlagen soll.

Zudem wird die Kommission im Einklang mit den Empfehlungen des GEREK erwägen, weitere Klarstellungen zu Bestimmungen über Vorleistungen vorzuschlagen, die die Position der MVNO bei Verhandlungen über Roamingvorleistungen stärken sollten, etwa dass die Obergrenze für Entgelte auch für alternative Roaminglösungen auf Vorleistungsebene gilt (z. B. für „Sponsored Roaming“⁴⁰), dass die MNO den MVNO für Roaming Zugang zu neuen Technologiegenerationen gewähren müssen (z. B. zu 4G und 5G), sobald diese auf den besuchten Märkten verfügbar werden, oder dass Vertragsverhandlungen nicht ungebührlich in die Länge gezogen werden sollten und der unter den aktuellen Bestimmungen innerhalb von drei Monaten nach Vertragsabschluss zu gewährende Zugang zu Roamingvorleistungen vollumfänglich, nicht nur teilweise bereitstehen sollte.

Separater Verkauf von Datenroamingdiensten wird vom Markt nicht genutzt

³⁹ MVNO schließen insbesondere indirekt Vereinbarungen über den Roamingvorleistungszugang ab (über ihren Host-MNO im Tätigkeitsland oder einen anderen MNO oder einen Roaming-Hub), in manchen Fällen aber auch direkt (direkte bilaterale Verhandlungen über Roamingvorleistungen mit MNO).

⁴⁰ „Sponsored Roaming“ ist eine Roaminglösung auf Vorleistungsebene, bei der der MVNO auf eine duale internationale Mobilfunk-Teilnehmerkennung (IMSI) zurückgreift und ein IMSI-Bereich zum dem gesponserten Netz gehört. Die internationale Mobilfunk-Teilnehmerkennung (IMSI) ist eine Norm der Internationalen Fernmeldeunion. Es handelt sich um eine eindeutige Kennung, mit der ein Mobilfunkteilnehmer sowie der zugehörige Mobilfunkbetreiber und das Land identifiziert werden. Durch diese Dual-IMSI-Lösung haben die Endkunden des MVNO beim Roaming eine zweite Identität und können sämtliche Roamingvereinbarungen des gesponserten Netzes nutzen. Die Preise für den Roamingverkehr werden von dem gesponserten Netz festgelegt.

Seit 2012 ist durch die Roamingverordnung festgelegt, dass Endnutzer nicht am Zugang zu regulierten Datenroamingdiensten in einem besuchten Netz gehindert werden dürfen, die von einem alternativen Roaminganbieter bereitgestellt werden.⁴¹ Diese strukturelle Maßnahme wird als Local-Data-Breakout bezeichnet und hatte die Förderung des Wettbewerbs auf dem Roamingmarkt zum Ziel. Die Kommission teilt die Auffassung des GEREK und einer externen Studie über technologische Entwicklungen⁴², dass diese Lösung in der Praxis noch nicht genutzt wird.⁴³ Auf Grundlage der für diese Überprüfung 2019 durchgeführten Marktforschung wird sowohl vom GEREK als auch in der Studie festgestellt, dass es vonseiten der Marktteilnehmer an Interesse mangelt, eine solche Lösung in Zukunft umzusetzen. Die Kommission wird daher einen Vorschlag in Erwägung ziehen, um die Verpflichtungen bezüglich Local-Data-Breakout aus der Roamingverordnung zu streichen.

d. Die Wettbewerbsdynamik auf den Roamingmärkten auf der Vorleistungs- und Endkundenebene hat sich nicht so sehr verändert und wird sich voraussichtlich auch künftig nicht in dem Ausmaß ändern, dass die Vorschriften in den kommenden Jahren aufgehoben werden könnten

Wie schon vor der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen sind auch seit der RLAH-Reform Obergrenzen für regulierte Entgelte erforderlich, um die Preise auf dem Roamingvorleistungsmarkt zu senken. Diese Obergrenzen dienen weiterhin als Richtwert bei Verhandlungen über Roamingvorleistungen und für die Wettbewerbsdynamik unterhalb dieser Schwelle. Jeglicher Nachlass auf dem Roamingvorleistungsmarkt rührt von diesen Referenzpreisen her. Zudem werden von Teilen des Markts, insbesondere von einigen MVNO und kleineren Betreibern, die in einem einzigen Land tätig sind und bei denen ein großes Ungleichgewicht in Bezug auf den ausgehenden Roamingverkehr besteht, häufig Roamingvorleistungsentgelte in Höhe oder knapp unterhalb der Obergrenze bezahlt.

Das GEREK erkennt an, dass die Vorschriften für das Roaming zu Inlandspreisen im Hinblick auf ihr Gesamtziel als Erfolg anzusehen sind; gleichzeitig wird nicht erwartet, dass sich die Wettbewerbsbedingungen auf dem Roamingmarkt in naher Zukunft so verändern werden, dass kein regulatorisches Eingreifen mehr nötig wäre⁴⁴. Das GEREK empfiehlt, dass die Roamingvorschriften in ihrer derzeitigen Form und Struktur beibehalten werden sollten, bis eine weitere Bewertung des Roamingmarkts durchgeführt werden kann. Auf Grundlage seiner

⁴¹ Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

⁴² Studie SMART 2018/0012, „Technological developments and roaming“, WIK Consult, Juli 2019, auf Englisch [hier](#) abrufbar.

⁴³ 2016 wurde in dem GEREK-Benchmark-Bericht zum internationalen Roaming nur ein Betreiber genannt, der in der EU Local-Data-Breakout-Dienste anbot. Dieser Betreiber aus Litauen (Cheap Data Communications) scheint jedoch, zumindest in der bisherigen Form, nicht mehr zu existieren. Gemäß den der Kommission vorliegenden Informationen wurde seitdem kein weiterer Gebrauch von der Local-Data-Breakout-Lösung gemacht.

⁴⁴ Ergänzende Analyse des GEREK zu den Roamingvorleistungskosten (BoR(2019)168, September 2019).

Überprüfung des Funktionierens des Roamingvorleistungsmarktes kommt das GEREK zu dem Schluss, dass die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte nach wie vor notwendig sind und weiter gesenkt werden müssen, um weiterhin ein gutes Funktionieren des Roamings zu Inlandspreisen in der ganzen EU und für alle Marktteilnehmer sicherzustellen. Es ist zudem der Auffassung, dass die seit dem 15. Juni 2017 geltenden Roamingvorschriften für die Endkundenebene insgesamt in den kommenden Jahren weiterhin angewendet werden sollten, wenn auch mit einigen möglichen Klarstellungen und Verbesserungen, um sicherzustellen, dass den Endkunden auch künftig in der gesamten EU Roaming zu Inlandspreisen zur Verfügung steht.⁴⁵

Mit Blick auf die weitere Planung wurden in einer von der Kommission für diese Überprüfung in Auftrag gegebenen externen Studie⁴⁶ ferner die möglichen Auswirkungen einschlägiger Entwicklungen von Technologie und Unternehmen auf den Wettbewerb auf dem Roamingmarkt, sowohl auf Vorleistungs- als auch auf Endkundenebene, untersucht.⁴⁷ Die Schlussfolgerung dieser Studie ist, dass nach dieser Überprüfung kein Anlass zu erheblichen Änderungen der Roamingvorschriften für die Endkunden- oder Vorleistungsebene besteht (unbeschadet einer etwaigen Überprüfung der Obergrenzen für Vorleistungsentgelte). Die Studie besagt, dass gegenwärtig von keiner der derzeitigen oder anstehenden Entwicklungen von Technologien und Unternehmen zu erwarten ist, dass sie in den nächsten Jahren die Wettbewerbsbedingungen auf Endkunden- und Vorleistungsebene so sehr verändern werden, dass das Roaming zu Inlandspreisen von den Betreibern auch ohne die Roamingvorschriften weiterhin angeboten würde.

In der Studie wird jedoch empfohlen, den Einsatz fest verbauter SIM-Karten und die Entwicklung von OTT-Diensten für Anrufe und Nachrichten zu beobachten, um deren mittelfristige Auswirkungen auf den Wettbewerb auf den Endkundenroamingmärkten zu bewerten. Auch Entwicklungen von 5G und der IP-basierten Mobilkommunikation in den kommenden Jahren könnten Einfluss auf die Art, Vielfalt und Bepreisung der Produkte im Bereich Roamingvorleistungen haben. Solche Entwicklungen müssen bei einer künftigen Überprüfung der Roamingverordnung miteinbezogen werden.

⁴⁵ Die Anmerkungen des GEREK zu den Roamingvorschriften für die Endkundenebene wurden in der im Juni 2019 veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Regelung der angemessenen Nutzung und zur Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit analysiert. Weder die Grundlagen dieser Vorschriften noch ihre weitere Anwendung in den nächsten Jahren wird mit diesen Anmerkungen in Frage stellt.

⁴⁶ Studie SMART 018/0012, „Technological developments and roaming“, WIK Consult, Juli 2019, auf Englisch [hier](#) abrufbar.

⁴⁷ In der Studie wurden die Auswirkungen untersucht, die WLAN- und WLAN-Aggregierungsdienste sowie OTT-Dienste, erweiterte Kommunikationsdienste (RCS), auf Distanz bereitstellbare fest verbaute SIM-Karten, 5G und 5G-Netzbereiche, das Internet der Dinge (IoT), Local-Data-Breakout, neue Geschäftsmodelle und Akteure auf dem Roamingmarkt (etwa Vereinbarungen mit mehreren MVNO, grenzüberschreitende MVNO und neue Ausstattung, Inhalte und Diensteanbieter) auf den Roamingmarkt haben könnten.

Die Kommission nimmt ferner Kenntnis von der sehr aktuellen Entwicklung neuer Arten des Handels mit Roamingverkehr auf der Vorleistungsebene, etwa von Online-Handelsplattformen, die in der Studie erwähnt werden. Diese haben das Potenzial, den Wettbewerb auf dem Roamingvorleistungsmarkt zu fördern und den Verhandlungsprozess zwischen den Betreibern zu erleichtern. Da solche Plattformen nun in Betrieb genommen werden, ermutigt die Kommission die Betreiber, unter vollumfänglicher Einhaltung des Unionsrechts mit einem Teil ihrer Kapazitäten in den Handel über diesen Kanal einzusteigen. Die Kommission wird die diesbezüglichen Entwicklungen genau beobachten, um festzustellen, ob die Nutzung solcher Plattformen im Laufe der Zeit eine andere Herangehensweise an die Regulierung der Roamingvorleistungsebene rechtfertigen könnte.

Für die kurzfristigere Planung nach dieser Überprüfung ist anzumerken, dass die Studie und auch das GEREK Rückmeldungen einiger Marktteilnehmer aufgreifen, die um klarere Regeln oder Leitlinien für Zugangsanträge für Dauerroaming für die Zwecke der Maschine-Maschine-Konnektivität/das Internet der Dinge bitten. Die Kommission merkt an, dass die Roamingverordnung zwar darauf ausgelegt ist, Endnutzern Vorteile zu bringen, die ihre mobilen Geräte bei regelmäßigen Reisen in andere EU/EWR-Länder nutzen, dass Maschine-Maschine-Kommunikation jedoch nicht aus ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen ist.⁴⁸ Die Verpflichtungen in Bezug auf den Vorleistungszugang (Großkundenroamingzugang) gemäß Artikel 3 der Roamingverordnung gelten auch in Fällen, in denen der Zugang für die Zwecke der Maschine-Maschine-Kommunikation beantragt wird. Dauerroaming als solches wird durch die Roamingverordnung nicht verboten und kann von zwei Roamingpartnern im Roamingvorleistungsvertrag vereinbart werden.⁴⁹ Laut den der Kommission vorliegenden Informationen haben die Betreiber häufig ein Interesse daran, Verkehr für die Zwecke der Maschine-Maschine-Kommunikation in ihren Netzen auch dauerhaft anzunehmen, da für sie damit Vorleistungseinnahmen verbunden sind. Die Bedeutung volumengestützter Obergrenzen für Vorleistungsentgelte für Maschine-Maschine-Kommunikation mit geringem Volumen und schmaler Bandbreite erfordert weitere Aufmerksamkeit. Um insbesondere die Entwicklung europaweiter Dienste der Maschine-Maschine-Kommunikation zu erleichtern, gibt der europäische Kodex für die elektronische Kommunikation vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die NRB Nummern zur Verfügung stellen, die dauerhaft außerhalb des Mitgliedstaats genutzt werden dürfen (sogenannte „extraterritoriale Nutzung von Nummern“).⁵⁰ Die

⁴⁸ Eine Ausnahme bilden die spezifischen Bestimmungen in Artikel 15 der Roamingverordnung (Transparenzverpflichtungen).

⁴⁹ Die in Artikel 3 der Roamingverordnung vorgesehenen Maßnahmen bezüglich der Vorleistungsebene, die es dem Betreiber eines besuchten Netzes ermöglichen, Dauerroaming zu unterbinden, sollen für die persönliche Kommunikation Reisender gelten, können jedoch auch auf die Maschine-Maschine-Kommunikation angewandt werden. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass die Betreiber eines besuchten Netzes im Allgemeinen kein Interesse daran haben, Dauerroaming bei Maschine-Maschine-Kommunikation zu verhindern.

⁵⁰ Artikel 93 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36). Der Kodex ist von den Mitgliedstaaten bis zum 21. Dezember 2020 in nationales Recht umzusetzen und ab diesem Datum anzuwenden.

Kommission wird wo erforderlich die Einführung einschlägiger Klarstellungen bezüglich der Bedingungen für den Vorleistungszugang für Dauerroaming für Zwecke der Maschine-Maschine-Konnektivität/das Internet der Dinge in die Roamingverordnung erwägen.

4. FAZIT

Wie im Beitrag der Kommission zu dem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU-27 am 9. Mai 2019 in Sibiu (Rumänien) festgestellt wurde, zählt das Roaming zu Inlandspreisen zu den 20 wichtigsten Errungenschaften der EU während des Mandats der Juncker-Kommission. Der schnelle und erhebliche Anstieg des Roamingverkehrs seit Juni 2017 hat gezeigt, dass das Ziel der RLAH-Reform erreicht wurde, die ungedeckte Mobilfunknachfrage der Reisenden in der EU zu erschließen. Der Erfolg der Reform und das unter den neuen Bestimmungen insgesamt reibungslose Funktionieren des Roamingmarkts haben sich in dieser Überprüfung bestätigt.

Aus der Überprüfung geht hervor, dass es zwar Anzeichen einer gewissen Wettbewerbsdynamik auf dem Roamingmarkt sowohl auf Endkunden- als auch auf Vorleistungsebene gibt, dass die grundlegenden Wettbewerbsbedingungen sich jedoch nicht geändert haben und sich in absehbarer Zeit vermutlich auch nicht so sehr ändern werden, dass die Vorschriften für den Endkunden- oder Vorleistungsroamingmarkt aufgehoben werden könnten. Das GEREK empfiehlt eine weitere Absenkung der Obergrenzen für Vorleistungsentgelte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der MVNO in den kommenden Jahren und kommt in seiner Bewertung zu dem Schluss, dass der Spielraum dafür vorhanden ist. Zwar bestehen Hinweise auf wirtschaftlichen Spielraum zwischen den derzeit bis 2022 geplanten Obergrenzen für Vorleistungsentgelte und den den Betreibern entstehenden Kosten, doch der Vorschlag, diese weiter zu senken, um das Funktionieren der RLAH-Reform bei gleichzeitiger Erhaltung der Wettbewerbsdynamik im Inland zu verbessern, muss noch weiter untersucht werden.

Vor dem Hintergrund dieser Analyse, die in der begleitenden Arbeitsunterlage weiter ausgeführt wird, beabsichtigt die Kommission, im ersten Halbjahr 2020 eine Folgenabschätzung zu der Frage durchzuführen, ob dem Europäischen Parlament und dem Rat ein Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt gemacht werden sollte, um die Roamingverordnung über Juni 2022 hinaus zu verlängern. Die Kommission wird insbesondere die Verlängerung der Roamingvorschriften für die Endkunden- und Vorleistungsebene über den 30. Juni 2022 hinaus in Erwägung ziehen und die Angemessenheit der Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte weiter prüfen. Mit Blick auf das angemessene Funktionieren der Schutzklauseln auf Endkundenebene (angemessene Nutzung und Ausnahmeregelung zur Sicherung der Tragfähigkeit) beabsichtigt die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keine Änderung der Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) 2016/2286.

Zur Vorbereitung der Folgenabschätzung zu einem eventuellen Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt wird die Kommission Anfang 2020 eine öffentliche Konsultation durchführen. Bei der Vorarbeit für eine Folgenabschätzung wird auch die Möglichkeit der Einführung

verschiedener in diesem Bericht genannter Klarstellungen und Aktualisierungen bezüglich der Qualität der Leistungen, des Zugangs der MVNO, des separaten Verkaufs von Datenroamingdiensten und der Maschine-Maschine-Kommunikation weiter geprüft.