EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (Neufassung)

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Überprüfung und Verlängerung der Roamingverordnung (Neufassung)

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Verordnung (EU) Nr. 531/2012 wird am 30. Juni 2022 auslaufen. **Wenn die Roamingvorschriften nicht verlängert werden, könnten die Vorteile des Roamings zu Inlandspreisen** für Verbraucher und Unternehmen verloren gehen, und zusätzliche Hindernisse könnten die nahtlose Nutzung mobiler Dienste und innovativer Anwendungen auf Reisen im **Binnenmarkt der EU/des EWR** einschränken. Fast **170 Millionen europäische Roamingkunden kommen derzeit in den Genuss des Roamings zu Inlandspreisen** und der Vorteile, die sich aus der ununterbrochenen Netzanbindung auch auf Reisen in der EU/im EWR ergeben.

Im Überprüfungsbericht der Kommission von 2019 wurden die Probleme aufgezeigt, die mit dieser Initiative angegangen werden sollen. Die Analyse stützt sich auf eine breite Datengrundlage und auf Rückmeldungen von Interessenträgern, anhand derer bewertet wurde, was bisher durch die Verordnung erreicht wurde und wie der Roamingmarkt nach den geltenden Roamingvorschriften der EU funktioniert. Die Hauptprobleme werden im Folgenden zusammengefasst:

A. Das **Roaming zu Inlandspreisen kann** wegen unzureichender Wettbewerbsdynamik (Marktversagen) ohne regulierte Vorleistungsentgelte oder regulierte Endkunden-Roamingdienste **nicht aufrechterhalten werden**.

B. Die Verbraucher wissen nicht immer, welche Dienstqualität zu erwarten ist oder wie Anrufe zu Mehrwertdiensten beim Roaming berechnet werden (höhere Entgelte). Die gebotene Dienstqualität ist bisweilen schlechter als im Heimatnetz, selbst wenn eine gleichwertige Qualität verfügbar ist. Der kostenlose Zugang zu Notdiensten über alternative Zugangsarten und die Bereitstellung von Angaben zum Anruferstandort sind nicht immer gewährleistet, insbesondere für Endnutzer mit Behinderungen.

C. Roaminganbieter haben bisweilen Schwierigkeiten, Roamingvorleistungszugang zu den beantragten Netzen zu erhalten. Außerdem mangelt es an Transparenz in Bezug auf Anrufe zu Mehrwertdiensten, da Roaminganbieter nicht in der Lage sind, die relevanten Nummernbereiche zu bestimmen, sodass unerwartete Kosten entstehen können. Die derzeitigen EU-Vorschriften für das Roaming sind möglicherweise nicht ausreichend geeignet, um Innovationen zu ermöglichen und technischen und geschäftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen.

Was soll erreicht werden?

Mit der Initiative sollen folgende Ziele erreicht werden:

A) **Sicherung der Tragfähigkeit des Roamings zu Inlandspreisen für die Betreiber und der Kostendeckung auf der Vorleistungsebene** unter Erhaltung der Anreize für Investitionen in die besuchten Netze und Vermeidung von Verzerrungen des inländischen Wettbewerbs auf den besuchten Märkten;

B) Erreichen eines **wirklich erlebbaren Roamings zu Inlandspreisen für die Roamingkunden** und Vertrauensbildung bei den Endnutzern, sodass diese auf Reisen innerhalb der EU vernetzt bleiben. Verbraucher und gewerbliche Endnutzer sollten beim Roaming in den Genuss der gleichen Dienstqualität wie zu Hause kommen, innovative Dienste nutzen können und von mehr Transparenz profitieren, um „Rechnungsschocks“ durch die Nutzung von Mehrwertdiensten zu vermeiden. Darüber hinaus sollte – ebenso wie im Heimatnetz – für alle ein gleichwertiger Zugang zu Notdiensten sichergestellt werden;

C) **Förderung von Innovation**, Gewährleistung des Roamingvorleistungszugangs mit der beantragten Netztechnik und Unterstützung der Betreiber bei der Vermeidung von Verlusten in Verbindung mit Mehrwertdiensten. Die Initiative zielt auch darauf ab, die Gegebenheiten zu vereinfachen und den Aufwand für die Betreiber und andere Interessenträger zu verringern.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Auf dem internationalen Roamingmarkt sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, um den Binnenmarkt für

elektronische Kommunikation zu verbessern. Wie in einer wegweisenden Rechtssache des Gerichtshofs zum Roaming (C-58/08 Vodafone) festgestellt wurde, rechtfertigt der **grenzüberschreitende Charakter des internationalen Roamings** an sich Maßnahmen auf EU-Ebene, da die Mitgliedstaaten das Problem allein nicht wirksam angehen können. Darüber hinaus verfügten die nationalen Regulierungsbehörden nicht über die Instrumente, um die Probleme selbst zu beseitigen.

Die Ergebnisse des Überprüfungsberichts der Kommission von 2019 und die Erkenntnisse des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) bestätigen, dass die Abschaffung der Endkunden-Roamingentgelte im EWR wesentlich zur Vollendung des Binnenmarkts beigetragen hat. Auch die Endnutzer konnten vom Roaming zu Inlandspreisen profitieren, dessen Umfang seit Juni 2017 erheblich gewachsen ist. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass es zwar Anzeichen einer gewissen Wettbewerbsdynamik auf dem Roamingmarkt sowohl auf der Endkunden- als auch auf der 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-Roamingmarkt oder den Roamingvorleistungsmarkt aufgehoben werden könnten. Der Mehrwert besteht in der Ermöglichung eines tragfähigen wirklichen Roamings zu Inlandspreisen für Endnutzer durch EU-weite Obergrenzen auf der Vorleistungsebene, die nur durch ein EU-Instrument gewährleistet werden können.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die Kommission schlägt vier verschiedene Optionen vor und bewertet sie:

Option 1 (Basisszenario) – Verlängerung der Vorschriften, Beibehaltung der derzeitigen Bestimmungen der Roamingverordnung sowohl auf der Endkunden- als auch der Vorleistungsebene.

Option 2 – Fortführung der Roamingverordnung mit Klarstellungen, mehr Transparenz und Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs.

Option 3 – Ein tragfähiges und wirklich erlebbares Roaming zu Inlandspreisen (bevorzugte Option).

Option 4 – Ausweitung der Verpflichtungen auf der Vorleistungs- und der Endkundenebene für ein verbessertes Roaming zu Inlandspreisen.

Die bevorzugte Option ist Option 3, die die größtmögliche Wirksamkeit und Effizienz bei der Erreichung der Ziele der Überprüfung und Verlängerung der Roamingverordnung (in Form einer Neufassung) gewährleisten würde. Sie umfasst Maßnahmen zur Gewährleistung einer tragfähigen Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen mit einem vorgeschlagenen Gleitpfad zur Senkung der Obergrenzen auf der Vorleistungsebene. Ferner werden Maßnahmen eingeführt, um auf technische und geschäftliche Entwicklungen zu reagieren und den Endnutzern ein wirklich erlebbares Roaming zu Inlandspreisen in Bezug auf Dienstqualität, Mehrwertdienste und Notrufe zu ermöglichen. Sie beinhaltet horizontale Vereinfachungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger vertreten unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf die Höhe der Preisobergrenzen, die Anforderungen an die Dienstqualität und den Zugang zu Notdiensten. Große Netzbetreiber mit überwiegend eingehendem Verkehr (und insbesondere paneuropäische Konzerne) bevorzugen tendenziell die Beibehaltung der Obergrenzen auf der Vorleistungsebene in der derzeitigen Höhe. Kleine abgebende Betreiber (mit einem Kundenstamm, der mehr Mobilfunkdienste im Ausland in Anspruch nimmt, als von den Kunden der Partnerbetreiber in seinem eigenen Netz genutzt werden) und Betreiber virtueller Netze hingegen scheinen eine erhebliche Senkung der Obergrenzen auf der Vorleistungsebene zu befürworten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option bringt das Interesse der Betreiber an der Gewährleistung einer tragfähigen Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen in ein Gleichgewicht, ohne die Kostendeckung bei der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten zu gefährden. Niedrigere Obergrenzen auf der Vorleistungsebene bewirken eine voraussichtliche Senkung der Roamingvorleistungskosten für abgebende Betreiber. In ihrer Tragfähigkeitsanalyse schätzt die Kommission, dass dies zu einer Verringerung des Anteils der nicht tragfähigen Betreiber (mit negativer Roaming-Marge von über 3 % ihrer inländischen Marge) und zu einer damit verbundenen Verringerung der negativen Roaming-Gesamtmarge gegenüber dem Ausgangswert von 42 % im Jahr 2023 und 52 % im Jahr 2025 führen wird.

Auch die **Vorteile für die Verbraucher** sind wichtig. Der Anteil der Endnutzer, bei denen das Risiko von Aufschlägen besteht, wenn dem Betreiber eine Ausnahme zur Sicherung der Tragfähigkeit gewährt wurde, würde um mehr als 40 % fallen, und ausnahmsweise entrichtete Aufschläge würden weiter gesenkt. Diese Option wird die Roamingwahrnehmung der Endnutzer verbessern, weil sie zu einer besseren Dienstqualität und einem besseren Bewusstsein der Verbraucher für die Dienstqualität beiträgt, die sie beim Roaming erwarten dürfen, und weil sie Roamingnutzern hilft, „Rechnungsschocks“ aufgrund von Anrufen zu Mehrwertdiensten zu vermeiden. Beides dürfte zu einer größeren Kundenzufriedenheit und weniger Beschwerden führen.

Darüber hinaus gibt diese Option den Betreibern die Hilfsmittel, die sie benötigen, um für alle Roaming-Endnutzer, einschließlich solcher mit Behinderungen, einen kostenlosen Zugang zu Notdiensten zu gewährleisten und Angaben zum Anruferstandort bereitzustellen. Dies wird dazu beitragen, die Gesundheit, das Leben und Eigentum der Endnutzer zu schützen.

Schließlich soll die bevorzugte Option den Verbrauchern und gewerblichen Nutzern die Möglichkeit geben, auf Reisen von technologischen Entwicklungen und 5G-gestützten Innovationen zu profitieren.

Darüber hinaus werden einige (geringfügige) Umweltvorteile erwartet, da es für Roamingnutzer einfacher wird, umweltfreundliche mobile Dienste und Anwendungen zu nutzen (z. B. neue mobile 5G- und IoT-Mobilfunkdienste zur Vernetzung von Fahrzeugen und Straßeninfrastrukturen, wodurch Unfälle mit menschlicher Beteiligung verhindert sowie Kraftstoffkosten und die Luftverschmutzung verringert werden könnten).

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Senkung der Obergrenzen auf der Vorleistungsebene bewirkt eine voraussichtliche Senkung der Roamingvorleistungskosten für abgebende Betreiber bei gleichzeitiger Gewährleistung einer vollständigen Kostendeckung. Für Betreiber ist eine mögliche Senkung der Erlöse aus dem Endkunden-Roaming mit geringeren Aufschlägen verknüpft, die in Ausnahmefällen, in denen dies zulässig ist (Regelung der angemessenen Nutzung und Ausnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit) von den Verbrauchern zu zahlen wären. In diesen Fällen dürfen die Aufschläge die Obergrenzen auf der Vorleistungsebene nicht überschreiten. Die zusätzlichen Befolgungskosten für Betreiber und Behörden sind gering (schätzungsweise durchschnittlich jeweils weniger als sechs Personentage pro Jahr).

Die vorgeschlagene Maßnahme für den Zugang zu Notdiensten verursacht Umsetzungskosten. Diese hängen jedoch meist mit der Umsetzung von Rechten und Pflichten zusammen, die ohnehin bereits in anderen EU-Rechtsvorschriften (Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation) festgelegt sind. Schließlich entstehen durch die Entwicklung und Pflege einer Datenbank mit den für Mehrwertdienste verwendeten Nummernbereichen im EWR Kosten für das GEREK (das für beide Aufgaben zuständig ist) und geringe Kosten für die nationalen Regulierungsbehörden (die für die Aktualisierung der Datenbankinhalte zuständig sind).

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU)?

KMU werden aufgrund der verbesserten Dienstqualität und des geringeren Risikos von Ausnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit von einem wirklich erlebbaren Roaming zu Inlandspreisen profitieren können. KMU und Anwendungsentwickler werden außerdem davon profitieren, wenn Verbraucher dank einer verbesserten und bekannten Dienstqualität Anwendungen grenzüberschreitend nutzen. Neuen Anwendungen und Diensten, die eine hohe Dienstqualität oder 5G erfordern, kann indirekt zugutekommen, dass die nahtlose Nutzung im gesamten Binnenmarkt ihre Verbreitung fördern kann.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Mit nennenswerten Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden ist nicht zu rechnen.
Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?
Durch einen Vorschlag zur Überarbeitung der Obergrenzen auf der Vorleistungsebene im Wege eines delegierten Rechtsakts, der das Gesetzgebungsverfahren (nach 2025) vereinfacht, kann der Verwaltungsaufwand verringert werden. Weitere Einsparungen hängen mit einem gestrafften Überwachungssystem, vereinfachten Anforderungen für Betreiber außerhalb der Eurozone und der Aufhebung überholter Bestimmungen zusammen.
Verhältnismäßigkeit
Die bevorzugte Option umfasst eine Reihe von Maßnahmen, die weder in die Privatsphäre eingreifen noch unverhältnismäßig sind. Sie beschränken sich auf die Aspekte, die in der geltenden Verordnung nicht ausreichend berücksichtigt wurden und die auf nationaler Ebene nicht wirksam angegangen werden können. Die begrenzte Geltungsdauer von zehn Jahren gewährleistet ebenfalls die Verhältnismäßigkeit.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft?
Die Kommission schlägt für die neue Verordnung eine Geltungsdauer von zehn Jahren vor, um den Märkten Rechtssicherheit zu geben und den Regulierungsaufwand zu minimieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich der Wettbewerb auf dem Markt in diesem Zeitraum wesentlich verändern wird. Für 2025 ist ein erster Überprüfungsbericht geplant, in dem die Kommission bewerten wird, wie der Roamingmarkt funktioniert und ob eine Überprüfung der Politik erforderlich ist, um neuen Herausforderungen zu begegnen.