



Brüssel, den 16. Juni 2016
(OR. en)

10327/16

TELECOM 120
COMPET 380
MI 457
CONSOM 153

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Juni 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 398 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 398 final.

Anl.: COM(2016) 398 final



Brüssel, den 15.6.2016
COM(2016) 398 final

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

über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts

{SWD(2016) 200 final}

1. EINLEITUNG

Seit 2006 hat die Kommission Maßnahmen gegen die hohen Roamingentgelte ergriffen, die Verbraucher für die Nutzung ihrer Mobiltelefone bei Auslandsreisen in einen anderen EU-Mitgliedstaat zahlen müssen. Mit den von den beiden Gesetzgebern in den Jahren 2007, 2009 und 2012 erlassenen Regulierungsmaßnahmen wurden verbindliche Höchstbeträge für Roamingentgelte auf der Endkunden- und Vorleistungsebene eingeführt.

Das Ziel dieser Maßnahmen bestand letztendlich darin, dafür zu sorgen, dass die Marktkräfte einen Binnenmarkt für Mobilfunkdienste hervorbringen, auf dem nicht mehr zwischen Inlands- und Roamingtarifen unterschieden wird. Die Kommission hatte daher zu prüfen, ob mit den erlassenen Maßnahmen dieses Ziel erreicht wurde¹. Obwohl die Roamingentgelte auf der Vorleistungs- und Endkundenebene nach dem Erlass dieser Maßnahmen sanken, blieben Unterschiede zwischen Roaming- und Inlandstarifen erhalten. Da es ein wichtiger Bestandteil eines tatsächlichen, funktionierenden Telekommunikationsbinnenmarkts ist, dass die Unterscheidung zwischen Inlands- und Roamingtarifen abgeschafft wird, hielt es die Kommission für erforderlich, weitere Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Ziels zu ergreifen.

Die Kommission bekräftigte in ihrer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt die Abschaffung von Roamingaufschlägen als ein allgemeines politisches Ziel, das sie als ein wichtiges Element für die Schaffung der richtigen Bedingungen für florierende digitale Netze und Dienste in die Strategie aufnahm².

Im Jahr 2015 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2015/2120³, die am 29. November 2015 in Kraft trat und mit der u. a. die Verordnung (EU) Nr. 531/2012⁴ (Roamingverordnung) geändert wurde. Mit der Verordnung (EU) 2015/2120 wurde die Abschaffung der Roamingaufschläge für Endkunden in der Union ab dem 15. Juni 2017 unter der Voraussetzung eingeführt, dass Roamingdienste angemessen genutzt werden und dass Betreiber in außergewöhnlichen Fällen eine Ausnahmeregelung beantragen können, wenn ein Roaminganbieter seine gesamten tatsächlichen und veranschlagten Kosten der Bereitstellung regulierter Roamingdienste nicht aus seinen gesamten tatsächlichen und veranschlagten Umsätzen aus der Bereitstellung dieser Dienste decken kann. Diese neue Regelung für Endkundenroamingdienste in der Union wird nachstehend als „Roaming zu Inlandspreisen“ (*Roam-like-at-Home*, RLAH) bezeichnet.

In der Verordnung (EU) 2015/2120 waren jedoch keine Maßnahmen für den Roamingvorleistungsmarkt vorgesehen, weil dafür eine zusätzliche Untersuchung der Marktbedingungen erforderlich war.

¹ Siehe insbesondere Artikel 19 Absatz 2 der ursprünglichen Fassung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012, wonach die Kommission gehalten ist, geeignete Vorschläge zu unterbreiten, wenn sich die Unterschiede zwischen Roaming- und Inlandstarifen nicht gegen Null bewegt haben.

² 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 final vom 6.5.2015.

³ 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.

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

Damit die Abschaffung der Roamingaufschläge für Endkunden in der gesamten EU tragfähig ist, müssen die nationalen Roamingvorleistungsmärkte in der EU vom Wettbewerb bestimmt sein und Roamingvorleistungsentgelte aufweisen, die es den Betreibern ermöglichen, Roamingdienste für Endkunden in tragfähiger Weise ohne zusätzliche Entgelte anzubieten.

Da ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Roamingvorleistungsmarkts eine Voraussetzung für die Umsetzung des Roamings zu Inlandspreisen ist, wurde die Kommission gemäß der Roamingverordnung mit der Aufgabe betraut, die Roamingvorleistungsmärkte zu überprüfen und gegebenenfalls geeignete Vorschläge zu unterbreiten, um die Abschaffung der Roamingaufschläge für Endkunden in der Union bis zum 15. Juni 2017⁵ zu ermöglichen.

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Überprüfung der Roamingvorleistungsebene. In Abschnitt 2 des Berichts analysiert die Kommission die Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte in der Union unter der derzeit geltenden Verordnung. In Abschnitt 3 stellt sie ihren Vorschlag vor, wie durch Maßnahmen auf der Vorleistungsebene die Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge in der EU ab dem 15. Juni 2017 ermöglicht werden soll.

Zur Ermittlung der für die Überprüfung erforderlichen Faktengrundlage hat die Kommission die folgenden Schritte unternommen:

- umfassende Erhebung von Daten der Betreiber in Zusammenarbeit mit dem Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) im Herbst 2015⁶;
- Beauftragung einer externen Studie zur Schätzung der Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungen⁷;
- Durchführung einer zwölfwöchigen öffentlichen Konsultation vom 26. November 2015 bis zum 18. Februar 2016⁸.

Dem vorliegenden Bericht ist ein Legislativvorschlag zur Änderung der Roamingverordnung beigelegt. Die Einzelheiten und die Begründung dieses Vorschlags sind dem Legislativvorschlag⁹ selbst und der zugehörigen Folgenabschätzung¹⁰ zu entnehmen. Die ausführliche Beschreibung der Methodik und der Analyseergebnisse zur Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte, auf die sich dieser Bericht stützt, sind der beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD)¹¹ zu entnehmen.

⁵ Gemäß Artikel 19 der Roamingverordnung.

⁶ Die Auswertung der gesammelten Daten erfolgte in Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Kommission.

⁷ Europäische Kommission, „*Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EEA*“ (Bewertung der Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten im EWR), Abschlussbericht, Studie von TERA Consultants, noch nicht veröffentlicht.

⁸ Eine Zusammenfassung und der vollständige Überblicksbericht über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation sind abzurufen unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy>. Neben den Fragen zur Überprüfung der Roamingvorleistungsmärkte umfasste die öffentliche Konsultation zwei Fragenblöcke zur Regelung der angemessenen Nutzung und zu dem in der Verordnung vorgesehenen Tragfähigkeitsmechanismus. Mit der Roamingverordnung werden der Kommission Durchführungsbefugnisse zu diesen beiden Themen übertragen.

⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in Bezug auf Vorschriften für Roamingvorleistungsmärkte.

¹⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 in Bezug auf Vorschriften für Roamingvorleistungsmärkte.

¹¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung des Roamingvorleistungsmarkts.

2. FUNKTIONSWEISE DER ROAMINGVORLEISTUNGSMÄRKTE IN DER EU

Gemäß Artikel 19 der Roamingverordnung hat die Kommission Folgendes überprüft¹²:

- Entwicklungen des Wettbewerbs auf den Endkundenroamingmärkten;
- Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten in der EU;
- Intensität des Wettbewerbs auf den nationalen Vorleistungsmärkten.

Die Kommission hat außerdem eine Bewertung der voraussichtlichen Auswirkungen der Verpflichtung, das zum Roaming zu Inlandspreisen für Endkunden anzubieten, auf die Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte durchgeführt.

2.1. Entwicklungen des Wettbewerbs auf den Endkundenroamingmärkten

Laut einer Analyse des GEREK¹³ haben sich auf den Endkundenroamingmärkten in letzter Zeit einige wichtige Entwicklungen vollzogen. So gibt es beispielsweise inländische Angebote, die Kunden mit erschwinglicheren Roamingpreisen locken. Allerdings wies das GEREK darauf hin, dass die meisten der neuen Endkundenangebote für das Roaming zu Inlandspreisen nicht wirklich dem Grundsatz der Roamingverordnung entsprechen, wonach sie für die gesamte Union ohne zusätzliche Aufschläge innerhalb der Grenzen der angemessenen Nutzung gelten müssten. Diese Entwicklungen sind zudem sehr ungleichmäßig auf die Mitgliedstaaten verteilt.

Beim derzeitigen Stand des Wettbewerbs auf den Roamingvorleistungsmärkten konnte auf den Endkundenmärkten noch kein umfassendes unionsweites Roaming zu Inlandspreisen erreicht werden. Mögliche Entwicklungen der Technologie und der Dienstleistungen, wie z. B. die Verbreitung von Over-the-Top-Diensten und eingebetteten SIMs, stellen bisher keinen vollwertigen und praktisch einsatzfähigen Ersatz für Endkundenroamingdienste dar¹⁴. Daher ist der Druck auf die Märkte bisher begrenzt geblieben, was sich wahrscheinlich in naher Zukunft auch nicht ändern dürfte.

2.2. Bewertung der Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungen

Die Bewertung der Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungen ist eine schwierige und komplexe Aufgabe. Es gibt keine einheitliche Methode für die Analyse und Bewertung dieser Kosten, und jede Methode bringt ein breites Spektrum an Wahlmöglichkeiten und Annahmen mit ihren Vor- und Nachteilen mit sich. In den letzten Jahren haben die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) fundierte Erfahrungen im Bereich der Kostenmodellierung zur Regulierung der Zustellungsentgelte unter Berücksichtigung der Empfehlung 2009/396/EG der Kommission über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU¹⁵ gesammelt. In der externen Studie wurde auf diesen Erfahrungen aufgebaut und ein Kostenmodell entwickelt, in dem die besonderen Merkmale der Länder so weit wie möglich berücksichtigt werden¹⁶. Zu diesem Zweck stellten die NRB dem Auftragnehmer genaue Angaben über ihre jeweiligen Kostenmodelle sowie Eingabedaten ihrer Länder zur

¹² Die weiteren Elemente der Überprüfung gemäß Artikel 19 der Roamingverordnung hat die Kommission bei der Bewertung der am besten geeigneten Regulierungsmaßnahmen betrachtet (siehe Abschnitt 3; nähere Einzelheiten hierzu finden sich in der beigefügten Folgenabschätzung).

¹³ GEREK-Bericht zum Roamingvorleistungsmarkt, BoR(16)33, Februar 2016, Abschnitt 2.3.

¹⁴ Siehe Abschnitt 4 der beigefügten Arbeitsunterlage.

¹⁵ Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU, K(2009) 3359 endg.

¹⁶ Siehe Abschnitt 5 der beigefügten Arbeitsunterlage.

Verfügung. Darüber hinaus sind in der Studie für Roamingdienste spezifische Kostendaten der Betreiber verwendet worden, darunter roamingspezifische Betriebs- und Verwaltungskosten, Finanz- und Datenabgleichskosten, Verhandlungs- und Vertragsverwaltungskosten.

Auch wenn hinsichtlich der sich aus dem Modell ergebenden Kostenschätzungen ein gewisses Maß an Unsicherheit bestehen bleibt, bieten sie einen nützlichen Richtwert, der in Verbindung mit anderen Datenquellen und Beobachtungen verwendet werden kann, insbesondere im Hinblick auf tatsächliche, auf dem Markt praktizierte Roamingvorleistungsentgelte, inländische Endkunden- und Vorleistungspreise sowie national regulierte Mobilfunk-Zustellungsentgelte (MTR) für Sprachanrufe.

Auf der Grundlage dieser unterschiedlichen Datenquellen kann sicher davon ausgegangen werden, dass die Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unter 4 Cent/Minute¹⁷, 1 Cent/SMS und 0,85 Cent/MB liegen, einschließlich der vom Betreiber im besuchten Mitgliedstaat getragenen Transitkosten.

Zur besonderen Frage der Auswirkungen saisonaler Schwankungen auf die Kosten der Bereitstellung von Roamingvorleistungen heben zahlreiche Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen politischen Erklärung, die zur Annahme der Verordnung (EU) 2120/2015 abgegeben wurde, ausdrücklich hervor, dass „der Saisonabhängigkeit der Kostenstruktur bei Anbietern in Tourismusgebieten ... Rechnung getragen werden“¹⁸ muss. Die Auswirkungen der Saisonabhängigkeit des Roamings wurden zur Quantifizierung in der Studie anhand der besten verfügbaren Daten sorgfältig analysiert¹⁹.

Aufgrund der massiven Zunahme der inländischen Nachfrage nach Datendiensten übersteigen die für Inlandsnutzer benötigten Netzkapazitäten die sommersaisonbedingte Nachfragespitzen in der Regel bereits wenige Monate später und in jedem Fall, bevor es im folgenden Jahr erneut zu Nachfragespitzen kommt. Da die Netze entsprechend bereits so dimensioniert und ständig erweitert werden, dass sie diesem allgemeinen Aufwärtstrend gerecht werden, dürften etwaige Spitzen aufgrund saisonbedingter Verkehrsströme die Netzkosten, die von Datenroaming unter Bedingungen des Roamings zu Inlandspreisen verursacht werden, nicht allgemein in die Höhe treiben.

Während saisonbedingte Kosten für Sprachdienste in einigen Ländern nicht unerheblich sind²⁰, bleiben die tatsächlichen Auswirkungen der Saisonabhängigkeit auf die geschätzte

¹⁷ Die anhand des Kostenmodells geschätzten Kosten liegen in Malta etwas über 4 Cent/Minute. Diese Schätzung steht allerdings im Widerspruch zu den von den örtlichen Betreibern für das Jahr 2015 gemeldeten durchschnittlichen Roamingvorleistungsentgelten für unausgeglichene Verkehr (3,7 Cent/Minute).

¹⁸ Des Weiteren muss „Situationen Rechnung getragen werden, in denen der Verkehr saisonbedingt oder infolge unterschiedlich stark ausgeprägter Reisetätigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede aufweist, wobei sich diese Tendenzen durch den zu erwartenden Anstieg der Nachfrage infolge der Abschaffung der Aufschläge noch verstärken dürften“; siehe Dok. 12279/15 vom 29. September 2015.

¹⁹ Vierteljährliche Daten des GEREK über den Roamingverkehr, Daten einiger NRB und Betreiber, monatliche Eurostat-Daten über die Zahl der Übernachtungen von Nichtinländern pro Land.

²⁰ Die theoretische Schätzung ist angesichts der örtlich begrenzten Auswirkungen saisonbedingter Nachfragespitzen (und der ebenso örtlich begrenzten Auswirkungen ausgleichender Effekte), etwaiger Strategien zur Minderung von Netzüberlastungen und der (geografisch und zeitlich) begrenzten Detailgenauigkeit der verfügbaren Daten besonders schwierig. Aufgrund der erheblichen saisonalen inländischen Verlagerungen in die Fremdenverkehrsgebiete sowie der ausgleichenden Effekte der Roamingnutzer auf die Kapazitätsauslastung in städtischen Ballungsgebieten in der Sommerferienzeit verteilen sich mögliche zusätzliche Kosten für saisonbedingte Nachfragespitzen in einigen Ländern auf alle Nutzer (Inlands- und Roamingnutzer).

Obergrenze der Roamingvorleistungskosten im EWR gering. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Länder, in denen die Saisoneffekte einschätzungsgemäß am höchsten sind (Kroatien, Griechenland, Spanien, Bulgarien), nicht zu den Ländern mit höheren Kosten für Sprachverbindungsaufbaudienste (Malta, Niederlande, Schweden, Lettland) gehören. In den Ländern mit höheren Kosten für den Sprachverbindungsaufbau sind dagegen die gemessenen Saisoneffekte geringer.

2.3. Stand des Wettbewerbs auf den Roamingvorleistungsmärkten im EWR

Roamingvorleistungsmärkte weisen eine Reihe von Fällen des Marktversagens auf, die in der Vergangenheit bereits beschrieben wurden²¹. Sie besitzen einen oligopolistischen Charakter: Um Roamingdienste für seine Kunden zu erbringen, kann ein Betreiber im jeweiligen Land die nötigen Roamingvorleistungen nur von drei bis vier Anbietern erwerben, wobei einige dieser Anbieter aus Gründen der Netzabdeckung und -kapazitäten möglicherweise nur schwer zu umgehen sind. Außerdem stehen den Betreibern auf der Vorleistungsebene nur unzulängliche Substitute zur Verfügung. Diese Situation wurde bereits zuvor in einem von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht analysiert²². Roamingvorleistungsvereinbarungen werden im Allgemeinen durch die Verkehrsmenge bestimmt, die der besuchende Betreiber bei den bilateralen Verhandlungen anbieten kann. Das wichtigste Argument bei Verhandlungen über bilaterale Roamingvereinbarungen ist eher das Aufkommen an ankommendem und abgehendem Verkehr, der zwischen jeweils zwei Betreibern ausgeglichen werden kann, als der für den unausgeglichenen Verkehr vereinbarte Endpreis. Betreiber virtueller Mobilfunknetze oder kleinere Betreiber mit geringem Verkehrsaufkommen bekommen üblicherweise keine oder nur geringe Nachlässe auf die in der Roamingverordnung festgesetzten maximalen Roamingvorleistungsentgelte.

Zur Senkung dieser Roamingvorleistungsentgelte, die aufgrund des nicht vollständig dem Wettbewerb geöffneten Marktes übermäßig hoch sind, wurden diese Entgelte durch aufeinanderfolgende Verordnungen der Union gedeckelt. Diese Obergrenzen liegen gemäß der Roamingverordnung gegenwärtig bei 5 Cent/Minute, 2 Cent/SMS und 5 Cent/MB. Bei dieser Überprüfung wurde die tatsächliche Intensität des entsprechend der derzeitigen Regelung auf den Roamingvorleistungsmärkten bestehenden Wettbewerbs bewertet²³.

Entwicklung der Roamingvorleistungsentgelte seit 2007

Die Entwicklung der Vorleistungsentgelte für Sprach- und SMS-Roamingdienste war bei der seit 2007 fortschreitenden Senkung der Obergrenzen für Vorleistungsentgelte auf Ebene der Union eng miteinander verknüpft²⁴. Im Falle der Vorleistungsentgelte für Datenroaming lagen die Marktpreise im Zeitraum 2009 bis 2015 deutlich unter den sukzessiven Obergrenzen (beim Datenroaming trat eine Obergrenze für Vorleistungsentgelte erstmals 2009 in Kraft).

²¹ Europäische Kommission, Folgenabschätzung der politischen Entscheidungsalternativen zur von der Kommission durchgeführten Überprüfung der Funktionsweise der Verordnung (EG) Nr. 544/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft (KOM(2011) 407 endg., SEK(2011) 871 endg.).

²² WIK-Consult (2010), „Study on the Options for addressing Competition Problems in the EU Roaming Market“ (Studie zu den Optionen für die Lösung von Wettbewerbsproblemen im EU-Roamingmarkt), SMART 2010/018, Dezember 2010, S. 20-23.

²³ Siehe Abschnitt 6 der beigefügten Arbeitsunterlage.

²⁴ „International roaming BEREC Benchmark Data Report April–September 2015“ (GEREK Benchmark Data Report zum internationalen Roaming April–September 2015), BoR(16)28, Februar 2016.

Roamingverkehrsströme im EWR

Die beim Sprachroamingverkehr zwischen den EWR-Ländern beobachteten Nutzungsmuster spiegeln in gewissem Maße besondere historische, sprachliche, kulturelle und wirtschaftliche Verbindungen zwischen den Ländern wider²⁵. Die Verhältnisse des ankommenden und abgehenden Roamingverkehrs der drei Mobilfunkdienste (Sprachtelefonie, SMS, Daten) bestätigen in der Regel ein Nord-Süd-Gefälle in Europa zwischen südlichen Orten mit hohem Fremdenverkehrsaufkommen und nördlichen Gebieten mit weniger Fremdenverkehr. Dieses Gefälle ist jedoch nicht systematisch. Zypern, Griechenland, Malta und Spanien stechen als sehr ausgeprägte Nettoempfänger von Roamingverkehr bei allen drei Diensten hervor, während Irland, die Niederlande, Norwegen, die Slowakei und das Vereinigte Königreich ausgesprochene Nettosender sind. In einigen Ländern, wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen und Schweden, ist die Situation ausgewogener.

Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte

Bei der öffentlichen Konsultation räumten die Interessenträger weitgehend ein, dass jedwede Wettbewerbsdynamik auf den Roamingvorleistungsmärkten in der EU im Wesentlichen mit den bestehenden EU-Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte im Zusammenhang stehen, die als Ausgangspunkt für die Preisverhandlungen zum Abschluss bilateraler Roamingvereinbarungen dienen. Ohne Regulierung auf der Ebene der Union wären die Roamingentgelte auf der Vorleistungsebene höher, als sie es heute sind, wie die nicht regulierten Roamingvorleistungsentgelte in der Union vor Erlass der Regulierungsmaßnahmen sowie die aktuelle Lage außerhalb der Union belegen. Aufgrund des beschriebenen Marktversagens wiese der Roamingvorleistungsmarkt nach wie vor strukturelle Probleme auf, wenn die Regulierung aufgehoben würde.

Im Hinblick auf die Regulierung auf Unionsebene zeigt die Überprüfung, dass – obwohl in allen Mitgliedstaaten auf den nationalen Roamingvorleistungsmärkten ein gewisser Grad an Wettbewerb herrscht²⁶ – auf einigen dieser Märkte die festgestellten Preise deutlich über den geschätzten Kosten liegen. Nur beim unausgeglichenen Teil des Roamingverkehrs besteht etwas Preiswettbewerb (die Preise für den ausgeglichenen Teil bleiben in der Regel nahe der Obergrenze). Diese Preise sind jedoch normalerweise so viel höher als die Inlandspreise auf Vorleistungsebene (soweit bekannt), dass der Betrag nicht durch roamingbedingte Kosten zu rechtfertigen ist. Zu Konzernen gehörende Betreiber, die in mehreren Ländern präsent sind, können den Verkehr innerhalb ihrer Netze lenken und so die Roamingvorleistungskosten internalisieren. Des Weiteren handeln sie Roamingvorleistungsentgelte mit anderen Betreibern üblicherweise auf Konzernebene aus, so dass die Mitglieder des Konzerns durch höhere Volumenzusagen attraktivere Bedingungen und Preise erhalten. Dagegen profitieren zahlreiche Marktteilnehmer, insbesondere kleinere Betreiber mit geringerem Verkehrsaufkommen und Betreiber virtueller Mobilfunknetze, im Allgemeinen nicht von deutlich unter den Obergrenzen liegenden Roamingvorleistungsentgelten.

Im Großen und Ganzen versuchen Betreiber, deren abgehender Roamingverkehr den ankommenden (weit) überschreitet, die an besuchte Netze für die Bereitstellung von Endkundenroamingdiensten für ihre Kunden zu zahlenden Vorleistungsentgelte zu minimieren. Aus diesem Grund befürworten sie niedrige Roamingvorleistungsentgelte.

²⁵ GEREK-Bericht zum Roamingvorleistungsmarkt, BoR(16)33, Februar 2016, Abschnitt 2.4.

²⁶ Vor allem Roamingvorleistungsentgelte für unausgeglichenen Verkehr blieben in den letzten Jahren unter den Obergrenzen, auch wenn sie weiterhin erheblich höher sind als die geschätzten Bereitstellungskosten der meisten Betreiber.

Dagegen bemühen sich Betreiber, deren ankommender Roamingverkehr den abgehenden (weit) überschreitet, ihre Umsätze aus der Erbringung von Roamingvorleistungen zu maximieren. Daher befürworten sie hohe Roamingvorleistungsentgelte.

In Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Stellung und Verhandlungsmacht in bilateralen Roamingvorleistungsverhandlungen schätzten die Betreiber in der öffentlichen Konsultation das wirksame Funktionieren der Roamingvorleistungsmärkte unterschiedlich ein²⁷.

Einige langjährig etablierte Betreiber und weiträumig präsenste Betreiber sowie im Allgemeinen Betreiber mit hohem ankommenden Roamingverkehr behaupten, dass die Roamingvorleistungsmärkte durchaus auf Wettbewerb beruhen, da die Roamingvorleistungsentgelte oftmals unter den geltenden regulierten Obergrenzen liegen.

Andere Betreiber, insbesondere kleinere Unternehmen, Betreiber virtueller Mobilfunknetze sowie Betreiber mit hohem abgehenden Roamingverkehr, machen geltend, dass die von ihnen auf dem Vorleistungsmarkt verlangten Preise auf oder nahe den derzeitigen Obergrenzen liegen. In jedem Fall lägen sie aber deutlich über den Kosten und seien viel zu hoch, als dass ihre jeweiligen inländischen Entgeltmodelle noch tragfähig wären, sobald die Endkundenroamingaufschläge im Juni 2017 abgeschafft würden.

Betreiber virtueller Mobilfunknetze argumentieren weiterhin, dass die von ihnen für Roaming verlangten Vorleistungsentgelte einem Vielfachen der Vorleistungstarife entsprechen, die sie ihren eigenen Mobilfunknetzbetreibern im Inland bezahlen. Das zeige, dass Mobilfunknetzbetreiber zwar bei inländischen Vorleistungsdiensten für Betreiber virtueller Mobilfunknetze im Wettbewerb stünden, bei der Bereitstellung von Roamingvorleistungen aber nicht aktiv miteinander konkurrierten.

2.4. Voraussichtliche Auswirkungen der Verpflichtung zum Roaming zu Inlandspreisen für Endkunden auf die Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte

Die Verpflichtung, das Roaming zu Inlandspreisen für Endkunden anzubieten, kann sich auf unterschiedliche Weise auf die Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte auswirken. Eine durch das Roaming zu Inlandspreisen ausgelöste Erhöhung des Roamingverkehrs könnte dazu beitragen, dass die Roamingvorleistungsentgelte aufgrund von Größenvorteilen fallen. Die Verpflichtung der Heimatanbieter, ihren Kunden Roaming zu Inlandspreisen zu ermöglichen, könnte jedoch die strukturellen Unterschiede und Ungleichgewichte hinsichtlich der relativen Verhandlungspositionen der Marktteilnehmer in bilateralen Roamingverhandlungen verschärfen. Dies würde den Nettoempfängern von Roamingverkehr zusätzliche Verhandlungsvorteile verschaffen und die Position der Nettosender weiter schwächen.

Außerdem könnte der Betreiber des besuchten Netzes beim Roaming zu Inlandspreisen möglicherweise versuchen, einen Teil der mit Endkundenroamingdiensten (als Heimatanbieter) entgangenen Umsätze durch höhere Roamingvorleistungsentgelte auszugleichen. Mit anderen Worten werden die potenzielle Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und die Investitionsanreize auf inländischen und besuchten Vorleistungsmärkten, die sich aus der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen ergeben,

²⁷ Die öffentliche Konsultation war vom 26. November 2015 bis zum 18. Februar 2016 über folgende Website abrufbar: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy-and>.

stark davon abhängen, wie der Vorleistungsmarkt funktioniert, wenn das Roaming zu Inlandspreisen in Kraft tritt.

3. VORSCHLAG ZUR LÖSUNG DER AUF DEM ROAMINGVORLEISTUNGSMARKT FESTGESTELLTEN PROBLEME

3.1. Verbleibende Hindernisse für das Funktionieren des Roamings zu Inlandspreisen

Durch die Verpflichtung zur Berechnung von Inlandspreisen für Endkundenroamingdienste (keine Endkundenroamingaufschläge mehr) unter der Voraussetzung der angemessenen Nutzung dieser Dienste wurde mit der Verordnung (EU) 2015/2120 eine neue Regelung für regulierte Roamingdienste auf der Endkundenebene eingeführt. Dabei handelt es sich um die Regelung des „Roamings zu Inlandspreisen“, das in der Union unter den gegenwärtig auf den Vorleistungsmärkten herrschenden Bedingungen bisher nur selten angeboten wird.

Während nämlich die Endkundenpreise für Roaming und inländische Dienste durch die Verordnung aneinander angeglichen werden, werden bei der Bereitstellung von Endkundenroamingdiensten jedoch nicht die gleichen Vorleistungsbestandteile genutzt wie bei den inländischen Endkundendiensten. Dies liegt darin begründet, dass für die Bereitstellung von Endkundenroamingdiensten definitionsgemäß die Inanspruchnahme eines anderen (besuchten) Mobilfunknetzes erforderlich ist. Diese Roamingvorleistungen müssen daher vom Betreiber des besuchenden Netzes auf dem Markt erworben werden und schließen eine Reihe roamingspezifischer Kosten ein (d. h. Kosten, die bei der Bereitstellung von inländischen Diensten nicht entstehen).

Damit Endkundenroamingdienste zu inländischen Endkundenpreisen angeboten werden können, müssen die Vorleistungsbestandteile zu einem Preis erhältlich sein, der es dem Betreiber des besuchenden Netzes (Heimatanbieter) grundsätzlich gestattet, Roaming zu Inlandspreisen bereitzustellen, und zu dem der Betreiber des besuchten Netzes die Kosten für die Bereitstellung dieser Dienste decken kann.

Vollständig vom Wettbewerb geprägte nationale Roamingvorleistungsmärkte, in denen die Preise unmittelbar mit den Grenzkosten der besuchten Netze verknüpft sind, würden die Tragfähigkeit des Roamings zu Inlandspreisen eindeutig erhöhen. Die Analyse zeigt jedoch, dass die Roamingvorleistungsmärkte nicht immer so funktionieren und dass die künftige Verpflichtung zum Roaming zu Inlandspreisen allein aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einem gut funktionierenden Roamingvorleistungsmarkt führen würde, der die Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen in der Union ab 15. Juni 2017 ermöglichen würde.

Angesichts der in diesem Bericht zusammengefassten Probleme sind zusätzliche Maßnahmen zur Regulierung der Roamingvorleistungsmärkte erforderlich, um die Bereitstellung des Roamings zu Inlandspreisen in nachhaltiger Weise zu ermöglichen.

Ein unionsweites Vorgehen würde darüber hinaus verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze zur Lösung des Problems der hohen Vorleistungsentgelte wählen. Eine solche Situation würde Hemmnisse im Binnenmarkt schaffen, da Roamingdiensteanbieter in ihrem Heimatland (als Betreiber des besuchten Netzes) und in dem Land, in dem sie (als Betreiber des besuchenden Netzes) Endkundenroamingdienste anbieten, unterschiedlich behandelt würden.

Beim Roaming zu Inlandspreisen könnte das Fehlen eines einheitlichen Regulierungskonzepts für die nationalen Vorleistungsmärkte in der Tat verteilungsbezogene Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen, die in keinem Zusammenhang mit den Kosten der Betreiber und letztlich der Verbraucher stehen. Der Grund dafür läge in den folgenden zwiespältigen Interessen auf der Vorleistungsebene:

- Einerseits müssen besuchte Netze die ihnen durch die Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten entstandenen Kosten decken und angemessen in ihre Netze investieren, um dem Roamingverkehr Rechnung zu tragen;
- andererseits müssen die besuchenden Betreiber, die möglicherweise die ihnen durch die Bereitstellung von Endkundenroamingdiensten entstehenden Kosten durch regulierte Endkundenroamingentgelte nicht decken können, das Entstehen von Preis-Kosten-Scheren vermeiden.

Das Risiko einer Kosten-Preis-Schere könnte potenziell zu höheren Preisen auf den Inlandsmärkten („Wasserbetteffekt“) und/oder zu einer Weigerung führen, Endkundenroamingdienste – zumindest für bestimmte Endkunden – bereitzustellen.

Daher sind weitergehende Vorschriften auf Unionsebene erforderlich, um niedrigere und eher den zugrunde liegenden Kosten entsprechende Roamingvorleistungsentgelte durchzusetzen. Dies würde das Roaming zu Inlandspreisen ab dem Jahr 2017 ermöglichen und gleichzeitig die Tragfähigkeit der inländischen Entgeltmodelle erhalten. Daher legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat begleitend zu diesem Überprüfungsbericht einen Legislativvorschlag vor.

3.2. Standpunkte der Interessenträger

Nahezu alle Marktteilnehmer, die sich an der öffentlichen Konsultation²⁸ beteiligt haben, sind sich einig, dass die Vorgabe von in allen Mitgliedstaaten geltenden Entgeltobergrenzen auf der Ebene der Union der geeignetste Ansatz ist, um die Roamingvorleistungsmärkte auch im Zusammenhang mit dem Roaming zu Inlandspreisen weiterhin zu regulieren²⁹.

Die Betreiber sind jedoch geteilter Meinung, was die Höhe dieser Obergrenzen angeht, die ein tragfähiges Roaming zu Inlandspreisen ermöglichen würde. Nur 28 % der befragten Betreiber (langjährig etablierte Betreiber, weiträumig präsenste Betreiber und im Allgemeinen Betreiber mit hohem ankommenden Roamingverkehr) vertreten den Standpunkt, dass mit der Funktionsweise der Roamingvorleistungsmärkte nach den aktuellen Vorschriften das Roaming zu Inlandspreisen bis 2017 verwirklicht werden könnte. 53 % (kleinere Betreiber, Betreiber virtueller Mobilfunknetze sowie Betreiber mit hohem abgehenden Roamingverkehr) sind hingegen der Meinung, dass das Roaming zu Inlandspreisen so nicht bis 2017 zustande kommen würde. Ein erheblicher Anteil der Betreiber (18 %) weiß keine Antwort, und nur ein Betreiber glaubt, dass es vom jeweiligen Mitgliedstaat abhängt.

Die Standpunkte der Mobilfunknetzbetreiber zu der Frage, ob die Verpflichtung zum Roaming zu Inlandspreisen den Wettbewerb auf dem Roamingvorleistungsmarkt ankurbeln oder bremsen wird, sind gleichermaßen gespalten³⁰. Die Betreiber, die die derzeitigen

²⁸ Anhang 2 der beigefügten Folgenabschätzung enthält eine detaillierte Analyse der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation.

²⁹ Nur vier der 40 Mobilfunkbetreiber, die sich an der Konsultation beteiligt haben (einschließlich zweier Antwortgeber aus demselben Unternehmen) sind der Ansicht, dass eine Aufhebung der Regulierung auf der Vorleistungsebene die beste Lösung wäre.

³⁰ Siehe Abschnitt 7 der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Obergrenzen verteidigen, behaupten, dass diese Verpflichtung für mehr Wettbewerb auf den Roamingvorleistungsmärkten sorgen wird. Dagegen vertreten die Betreiber, die niedrigere Obergrenzen befürworten, das Gegenteil.

Was die Wahl der am besten geeigneten Regulierungsmaßnahme auf der Vorleistungsebene betrifft, um das Roaming zu Inlandspreisen bis 2017 zu verwirklichen, sind 28 % der befragten Marktteilnehmer für die Beibehaltung der geltenden Obergrenzen in unveränderter Form oder für die Beseitigung jeglicher Regulierung auf der Vorleistungsebene. Dem stehen 58 % gegenüber, die denken, dass die Obergrenzen für die Roamingvorleistungsentgelte gesenkt werden sollten.

Die nationalen 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 abgehenden Roamingverkehr gegenteiliger Ansicht sind. Verbraucher und Verbraucherverbände schließlich äußern sich eher zurückhaltend zu den Roamingvorleistungsmärkten, weil sie nicht direkt mit diesen Märkten zu tun haben.

3.3. Legislativvorschlag

Aus der Perspektive des Heimatmarkts

Wettbewerbsverfälschungen und Investitionsprobleme auf den Inlandsmärkten der Heimatanbieter hängen vor allem davon ab, ob aufgrund hoher Roamingvorleistungsentgelte im Vergleich zu inländischen Endkundenpreisen, die den Endnutzern berechnet werden können, gerade für kleinere Betreiber und Betreiber mit überwiegend abgehendem Verkehr das Risiko einer Kosten-Preis-Schere besteht. Simulationen auf Länder- und Betreiberebene³¹ zeigen, dass das Roaming zu Inlandspreisen nicht mit den inländischen Entgeltmodellen vereinbar sein wird, sollten die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte im Jahr 2017 gleich bleiben. Damit wäre die Tragfähigkeit der inländischen Entgeltmodelle von mindestens 20 % der Betreiber in der analysierten Stichprobe und/oder in mindestens sechs Mitgliedstaaten nicht gewährleistet. Dies steht nicht in Einklang mit dem Ziel der Roamingverordnung, Roaming zu Inlandspreisen in der Union zu ermöglichen. Ebenso wenig ist dies mit dem außergewöhnlichen Charakter der Möglichkeit einer Ausnahmeregelung aus Gründen der Tragfähigkeit vereinbar, denn die Voraussetzung ist, dass das inländische Entgeltmodell im Rahmen des Roamings zu Inlandspreisen für alle oder fast alle Betreiber in der Union zum Nutzen ihrer Kunden tragfähig ist.

Darüber hinaus dürften die Einnahmemöglichkeiten auf der Vorleistungsebene mit steigendem Roamingverkehrsaufkommen im Zusammenhang mit dem Roaming zu Inlandspreisen erheblich wachsen und folglich die zugrunde liegenden Kosten pro Roamingvorleistungseinheit sinken. Dies dürfte zu beträchtlichen und zunehmenden Transfers von Betreibern mit überwiegend abgehendem Verkehr zu Betreibern mit überwiegend ankommendem Verkehr führen, wenn die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte auf dem heutigen Niveau bleiben.

Wie in Abschnitt 2.4 kurz zusammengefasst, ist nicht damit zu rechnen, dass dieses Problem durch eine besondere, einseitige, positive Wirkung der Verpflichtung zum Roaming zu Inlandspreisen auf den Wettbewerb auf den Roamingvorleistungsmärkten gelöst würde. Es ist

³¹ Siehe Abschnitt 6.2 der beigefügten Folgenabschätzung.

unwahrscheinlich, dass das durch das Roaming zu Inlandspreisen entstehende Verkehrsaufkommen allein zu einer allgemeinen Senkung der Roamingvorleistungsentgelte in einer Größenordnung beitragen würde, dank derer die Kosten für das Roaming zu Inlandspreisen auf ein tragfähiges Niveau fallen würden. Dies gilt vor allem für Länder, in denen diese Kosten im Vergleich zu inländischen Umsätzen hoch sind. Mit der Einführung des Roamings zu Inlandspreisen werden sich möglicherweise neue Geschäftsmodelle entwickeln, und auch die Dynamik der Verhandlungen zwischen den Betreibern könnte sich ändern. Allerdings besteht die Gefahr, dass sich die Verhandlungsposition der Netzosender von Roamingverkehr und der schwächeren Teilnehmer auf den Roamingvorleistungsmärkten in der Tat durch die Verpflichtung zur Einführung des Roamings zu Inlandspreisen weiter verschlechtern könnte. Ohne Gegenmaßnahmen kann dieses Risiko nicht ausgeschlossen werden. Gleichzeitig erscheint es legitim, Schutzobergrenzen in einer Höhe festzulegen, die es Betreibern mit einer größeren unionsweiten Netzabdeckung oder höheren Verkehrsaufkommen ermöglicht, wirtschaftliche Vorteile aus der Möglichkeit der Kosteninternalisierung innerhalb des Konzerns oder der Aushandlung besserer Bedingungen mit den Betreibern der besuchten Netze, die über einen gewissen Verhandlungsspielraum hinsichtlich der eigenen zugrunde liegenden Netzkosten verfügen, zu ziehen.

Letztlich erfordert die Einführung des Roamings zu Inlandspreisen in der Union im Jahr 2017 bei gleichzeitigem Erhalt der Tragfähigkeit der inländischen Entgeltmodelle für alle oder fast alle Betreiber eine weitere Regulierung der Roamingvorleistungsmärkte, so dass sie niedrigere Entgelte als heute hervorbringen. Niedrigere Obergrenzen dürften zu einer Senkung der Vorleistungsentgelte gegenüber den heutigen Preisen führen, indem durch sie der Ausgangspunkt für Verhandlungen herabgesetzt wird.

Aus der Perspektive des besuchten Marktes

In Bezug auf die Gefahren für Wettbewerb und Investitionsanreize auf den besuchten Märkten sollte durch die Funktionsweise der Roamingmärkte die Kostendeckung gewährleistet werden. Dadurch sollen 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 die auferlegten Roamingzugangsverpflichtungen ausnutzen, um auf andernfalls wettbewerbsbestimmten besuchten Inlandsmärkten in den Wettbewerb zu treten.

Hinsichtlich des ersten Aspekts zeigen die Kostenschätzungen und die eingeholten Informationen zu aktuellen Preisen am Vorleistungsmarkt, dass die derzeitigen Roamingvorleistungsentgelte die zugrunde liegenden Kosten, insbesondere bei Datendiensten, deutlich übersteigen.

Mit Blick auf die Gefahr der Regulierungsarbitrage sollte zunächst berücksichtigt werden, dass die Betreiber der besuchten Netze gemäß Artikel 3 Absatz 6 der Roamingverordnung berechtigt sind, Bedingungen festzulegen, um ein dauerhaftes Roaming oder eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung des Roamingvorleistungszugangs zu verhindern. Letzteres kann durch Vertragsbedingungen in Roamingvorleistungsvereinbarungen erreicht werden, die von solchen Praktiken abschrecken. Dies geschieht in der Regel durch den Ausschluss des dauerhaften Roamings von etwaigen Preisnachlässen. Das Bestehen einer Differenz zwischen ermäßigten und nicht ermäßigten Roamingvorleistungsentgelten, d. h. zwischen maximalen Entgelten und möglichen ausgehandelten Preisen, ist daher für die Betreiber ein entscheidendes Element, solche

Praktiken in den Griff zu bekommen. Auch in diesem Fall wurden die vorgeschlagenen Maßnahmen vor dem Hintergrund dieses Risikos und die möglichen Vorgehensweisen zu seiner Verringerung geprüft.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durchaus Spielraum für eine weitere Senkung der Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte gegenüber dem heutigen Niveau, insbesondere bei Datendiensten, besteht, wobei die Obergrenzen in allen Ländern über den zugrunde liegenden Kosten gehalten werden können.

Neue Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte in der Union

Bei der Bewertung der Maßnahmen, die für die Ermöglichung des Roamings zu Inlandspreisen im Jahr 2017 erforderlich sind, hat die Kommission die folgenden in der Roamingverordnung festgeschriebenen politischen Ziele erwogen:

- i. Ermöglichung einer tragfähigen Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge für alle oder fast alle Betreiber in der Union unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf den Heimatmärkten;
- ii. Gewährleistung der Kostendeckung auf der Vorleistungsebene unter Erhaltung der Anreize für Investitionen in die besuchten Netze und Vermeidung von Verzerrungen des inländischen Wettbewerbs auf den besuchten Märkten.

Die Kommission hat sich daher um eine Minimierung der Fälle bemüht, in denen Betreiber die Möglichkeit einer Ausnahme aus Gründen der Tragfähigkeit in Anspruch nehmen würden, indem sie die Obergrenzen für Roamingvorleistungsentgelte auf Unionsebene absenkt und gleichzeitig in allen Ländern über den zugrunde liegenden Kosten hält (siehe Abschnitt 2.2).

Die Bewertung der Tragfähigkeit für die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 6c der Roamingverordnung beruht auf zwei Prüfungen:

- länderbezogene Schätzung der durchschnittlichen Kosten des Roamings zu Inlandspreisen für den Endkundenroaminganbieter (Heimatanbieter) im Vergleich zu seinen durchschnittlichen Umsätzen;
- Prüfung der Tragfähigkeit auf Betreiberebene (Heimatanbieter)³².

Die beiden Prüfungen auf der Grundlage teils unterschiedlicher verfügbarer Datensätze ergänzen einander und geben Aufschluss über den Grad der Tragfähigkeit der inländischen Entgeltmodelle angesichts der in den Vorschlag aufgenommenen Roamingvorleistungsentgelte. Insbesondere die Prüfung auf Betreiberebene ist nicht dazu gedacht, eine genaue Vorhersage über die tatsächliche Zahl möglicher Ausnahmeregelungen zur Sicherung der Tragfähigkeit zu treffen. Dies wird durch die NRB anhand weit mehr Daten von den Betreibern, die tatsächlich eine solche Ausnahmeregelung beantragen, zu prüfen sein, als der Kommission derzeit vorliegen. Als Grundlage wird hier eine in einem künftigen Durchführungsrechtsakt festzulegende Methodik dienen.

³² Auf der Grundlage der im Herbst 2015 in Zusammenarbeit mit dem GEREK für die Überprüfung der Roamingvorleistungsmärkte erhobenen Daten.

Aufgrund dieser Analyse schlägt die Kommission vor, die maximalen regulierten Roamingvorleistungsentgelte auf 4 Cent/Minute, 1 Cent/SMS und 0,85 Cent/MB festzulegen. Nach Auffassung der Kommission wird mit dieser Höhe Folgendes erzielt:

- Kostendeckung bei der Bereitstellung von Roamingvorleistungsdiensten durch die Betreiber der besuchten Netze wird gewährleistet;
- Raum für Wettbewerb unterhalb der Obergrenze bleibt erhalten;
- Anreize für Investitionen auf den besuchten Märkten bleiben erhalten;
- ein ausreichender Schutz gegen unerwünschtes dauerhaftes Roaming oder zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung des Roamingvorleistungszugangs und möglicherweise damit verbundene nationale Marktverzerrungen ist geboten.

Mit Blick auf die Endkunden sollte diese Entgelthöhe dafür sorgen, dass das Roaming zu Inlandspreisen von fast allen Betreibern in der Union auf tragfähige Weise angeboten werden kann, einschließlich jener Anbieter mit weniger Verhandlungsmacht auf den Roamingvorleistungsmärkten. Gleichzeitig wird Betreibern mit größerer Reichweite in der Union nicht die Möglichkeit genommen, Vorteile aus dieser Geschäftsstrategie zu ziehen.

Zusätzliche Maßnahmen

Die Kommission schlägt ferner vor, den Betreibern besuchter und besuchender Netze zu ermöglichen, sich gemeinsam gegen die regulierte Obergrenze zugunsten einer unregulierten Entgelthöhe zu entscheiden, z. B. für die kapazitätsgestützte Preisgestaltung oder ein anderes Preismodell. Die Analyse zeigt, dass dies eine positive Auswirkung auf den Roamingvorleistungsmarkt haben könnte, insbesondere in der Anfangsphase des Roamings zu Inlandspreisen, solange Unsicherheit in Bezug auf die Entwicklung der Nachfrage besteht.

Schließlich bringt die besondere Preisregulierung des Roamings eine unionsweite Gesamtobergrenze für ein zusammengesetztes Produkt mit sich, das noch 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 Rahmenrichtlinie 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 der Rahmenrichtlinie und den Einzelrichtlinien geregelt werden.

Überprüfung

Die Kommission schlägt vor, die von den Gesetzgebern erlassenen Maßnahmen zwei Jahre nach dem 15. Juni 2017 zu überprüfen und das GEREK zur Erhebung der für diese Überprüfung erforderlichen Daten zu ermächtigen.

Die Kommission beabsichtigt, ihr Möglichstes zu tun, um das Europäische Parlament und den Rat bei einer möglichst raschen Einigung über den Vorschlag zu unterstützen, so dass die Nutzer von Mobilfunkdiensten ab dem 15. Juni 2017 in den Genuss des Roamings zu Inlandspreisen kommen. Es gilt, die legitimen Erwartungen der Öffentlichkeit zu erfüllen und

sicherzustellen, dass die EU auch in Zukunft konkrete Ergebnisse für ihre Bürger hervorbringt.