

044016/EU XXIII.GP
Eingelangt am 25/09/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.9.2008
SEK(2008) 2490

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 580 endgültig}
{SEK(2008) 2489}

ZUSAMMENFASSUNG

1. HINTERGRUND

Die Europäische Kommission muss die Durchführung der Roamingverordnung überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 30. Dezember 2008 darüber Bericht erstatten. In ihrem Bericht hat die Kommission zu bewerten, ob die Ziele der Roamingverordnung erreicht wurden und ob die Verordnung verlängert und/oder geändert werden sollte. Insbesondere haben das Europäische Parlament und der Rat die Kommission beauftragt, die Entwicklung der Roamingentgelte auf der Vorleistungs- und Endkundenebene für die Abwicklung von Sprach- und Datenkommunikationsdiensten, einschließlich SMS und MMS, zu überprüfen und dabei gegebenenfalls Empfehlungen zur Notwendigkeit einer Regulierung dieser Dienste vorzulegen.

In dieser Folgenabschätzung werden die Alternativen untersucht, die sich aus der Überprüfung des Funktionierens der Roamingverordnung durch die Kommission ergeben. So wird die etwaige Verlängerung der Geltungsdauer über den 30. Juni 2010 hinaus für Sprachroamingdienste und eine mögliche Ausweitung des Geltungsbereichs auf SMS-Roamingdienste und/oder paketvermittelte Datenroamingdienste geprüft. Die am 1. September vom Ausschuss für Folgenabschätzung abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt.

2. ENTWICKLUNGEN SEIT DEM ERLASS DER ROAMINGVERORDNUNG

Die Roamingverordnung trat am 30. Juni 2007 in Kraft und bereits im Herbst 2007 trafen die Kommissionsdienststellen Vorbereitungen für die Überprüfung der Durchführung der Verordnung. Abgesehen von den wenigen Ausnahmen, die von den nationalen Regulierungsstellen festgestellt wurden, verlief die Durchführung und insbesondere die Einführung des Eurotarifs reibungslos.

In Absprache mit der Kommission veranlasste die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) eine umfassende sechsmonatige Datenerhebung, auf deren Grundlage zwei Benchmark-Berichte erstellt wurden. Bei dieser Überprüfung wurde festgestellt, dass aufgrund der geringen Abweichungen bei den Vorleistungs- und Endkundenentgelten nicht davon ausgegangen werden kann, dass auf diesen Märkten jetzt Wettbewerb herrscht. Auch wurde in dem Bericht das Problem angesprochen, dass viele Betreiber Roamingdienste im Minutentakt und nicht anhand der tatsächlichen Roamingdauer abrechnen.

Die Berichte machen auch deutlich, dass sich die SMS-Roamingentgelte sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene in den meisten Mitgliedstaaten offenbar nur geringfügig bewegten. Die durchschnittlichen Datenroamingentgelte pro MB ergaben hingegen ein sehr uneinheitliches Bild mit nach wie vor großen Preisunterschieden zwischen den Ländern und mit noch sehr hohen Durchschnittspreisen in einigen Ländern.

2.1. Öffentliche Konsultation

Am 7. Mai 2008 leitete die Europäische Kommission eine umfangreiche öffentliche Konsultation ein, in der sie um Stellungnahmen zur Roamingverordnung und zur möglichen

Ausweitung der Verordnung auf SMS- und Datenroaming bat. Während die Betreiber eine Verlängerung der Verordnung für die Sprachroamingdienste überwiegend ablehnten, sprachen sich die meisten nationalen Regulierungsbehörden, die Mitgliedstaaten, einige kleinere Betreiber und Verbrauchergruppen dafür aus.

Zur Frage der minuten- oder sekundengenauen Abrechnung sind die Betreiber im Allgemeinen der Auffassung, dass dies dem Markt überlassen werden sollte, während die ERG und Verbrauchergruppen hier dringenden Handlungsbedarf sehen, damit das Problem der von ihnen als „versteckt“ bezeichneten Entgelte gelöst werden kann.

Die ERG stellte fest, dass es bei den SMS-Roamingentgelten auf der Endkundenebene bis April 2008 kaum Bewegung gab. Sie empfahl daher, eine Preisobergrenze für die durchschnittlichen SMS-Roamingtarife auf der Vorleistungsebene einzuführen und die Eurotarif-Verpflichtung dahingehend zu ändern, dass dieser Tarif auch ein SMS-Roamingangebot zu einem Endkundenpreis enthalten muss, der die festgesetzte Obergrenze nicht überschreitet. Auch Verbraucherorganisationen würden eine Regulierung der SMS-Roamingentgelte sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene begrüßen. Dagegen waren, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Mobilfunk-Verband und die Mobilfunkbetreiber in der Regel gegen eine solche Regulierung.

In Bezug auf die Datenroamingdienste herrschte nahezu Einvernehmen darüber, dass unerwartet hohe Rechnungen („Rechnungsschock“) vermieden werden sollen. Auch Verbraucherorganisationen würden eine Regulierung sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene begrüßen. Die ERG hält es für notwendig, zur Erhöhung der Transparenz und zur Vermeidung unerwartet hoher Rechnungen unverzüglich verbindliche Maßnahmen zu ergreifen. Der Mobilfunk-Verband „GSM Association“ und die meisten Betreiber lehnen eine Preisregulierung ab, wenn auch einige Betreiber die Regulierung auf der Vorleistungsebene befürworten.

2.2. Sonstige Entwicklungen

Die Kommissionsdienststellen waren während des ganzen Verfahrens gesprächsbereit. Außerdem gab die Kommission eine Studie in Auftrag, die von unabhängigen Beratern durchgeführt und am 27. Juni 2008 veröffentlicht wurde.

Kommissionsmitglied Viviane Reding machte auf dem GSM-Weltkongress in Barcelona im Februar 2008 deutlich, dass die Branche die Entgelte für SMS- und Datenroaming bis zum Juli 2008 senken müsste, um eine Regulierung zu vermeiden. Die Kommissarin forderte die Unternehmensleitungen sämtlicher Mobilfunkbetreiber in der Europäischen Union am 4. Juni 2008 in einem Schreiben auf, bis zum 1. Juli 2008 Angaben zu ihren Preisangeboten für SMS- und Datenroamingdienste in der EU vorzulegen und die Maßnahmen zu erläutern, die für beide Dienste zur Erhöhung der Transparenz ergriffen wurden.

Alle nationalen Regulierungsbehörden übermittelten Daten zu den einzelnen Betreibern, die sie im Zuge ihrer allgemeinen Überwachungstätigkeit erhoben hatten. Mit Hilfe dieser umfassenden Daten konnten die Kommissionsdienststellen ein Wirtschaftsmodell erstellen, das Annahmen zu den Auswirkungen der geltenden Verordnung sowie zu den wirtschaftlichen Folgen der in diesem Bericht dargestellten politischen Alternativen ermöglicht.

3. PROBLEMSTELLUNG

3.1. Sprachroaming

Obwohl die Endkunden in den Genuss niedrigerer Roamingentgelte kamen, zeigt sich, dass sich seit Verabschiedung der Verordnung die strukturellen Probleme auf dem Sprachroamingmarkt nicht verändert haben. In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation bekräftigte die ERG, dass sich an den grundlegenden Problemen, die bereits vor Einführung der Verordnung bestanden, nichts geändert hat.

3.2. Abrechnungseinheiten beim Sprachroaming

In der Verordnung sind die Preisobergrenzen für die innergemeinschaftlichen Sprachroamingdienste in einem Geldbetrag „pro Minute“ ausgedrückt. In der entsprechenden Bestimmung der Verordnung ist jedoch nicht ausdrücklich festgelegt, anhand welche Zeittakte die Entgelte für Sprachroamingdienste auf der Vorleistungs- und Endkundenebene zu berechnen sind. So geht die ERG in ihrem Benchmarkbericht über den Zeitraum September 2007 bis März 2008 davon aus, dass bei einer minutengenauen Abrechnung dem Endkunden bei Anwendung des Eurotarifs für abgehende Anrufe in der Regel durchschnittlich etwa 24 % und für ankommende Anrufe 19 % mehr in Rechnung gestellt werden. Die Praxis der Mobilfunkbetreiber, nach unterschiedlichen Zeiteinheiten abzurechnen, stellt eine ernsthafte Beeinträchtigung der einheitlichen Anwendung des Eurotarifs dar.

3.3. SMS

Ähnlich wie bei den Sprachroamingdiensten sind die hohen SMS-Roamingpreise u. a. darauf zurückzuführen, dass die Kunden bei der Wahl des Betreibers nicht auf diese Preise achten. Folglich werden den Kunden die hohen Preise erst dann bewusst, wenn sie diesen Dienst nutzen. Die innergemeinschaftlichen SMS-Roamingpreise wirken sich auf Millionen von EU-Bürgern aus. Insbesondere von jungen Verbrauchern werden SMS-Dienste häufig genutzt. Die Höhe der Vorleistungsentgelte für innergemeinschaftliche SMS-Roamingdienste scheint angesichts der dabei entstehenden Kosten nicht gerechtfertigt und offenbar ist der Wettbewerbsdruck auf die Betreiber nicht groß genug, um sie zu einer Preissenkung zu veranlassen.

3.4. Paketvermittelte Datenroamingdienste

Bedenken hinsichtlich der Höhe der Entgelte für Datenroamingdienste wurden bereits in den politischen Diskussionen vor Verabschiedung der Verordnung laut. Verglichen mit entsprechenden inländischen Diensten und mit den tatsächlich verursachten Kosten sind die Entgelte für das gemeinschaftsweite Datenroaming trotz einiger positiver Entwicklungen sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene unangemessen hoch und führen häufig zu unerwartet hohen Rechnungen. Die weiterhin hohen Datenroamingentgelte auf der Vorleistungsebene (insbesondere in nicht bevorzugten Netzen), die u. a. in den Beschränkungen der Verkehrssteuerung begründet sind, führen zu einer enorm großen Bandbreite bei den Vorleistungskosten. Diese überhöhten Vorleistungsentgelte verzerren die Wettbewerbsbedingungen und untergraben das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts.

4. ZIELE

Das allgemeine Ziel der EU-Maßnahmen ist die Förderung des weiteren Ausbaus des Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste, zu dem Dienste wie Sprachtelefondienst, SMS und Datenkommunikation gehören, zu Gunsten derjenigen, die auf Reisen innerhalb der EU die öffentlichen Mobilfunknetze für gemeinschaftsweite Roamingdienste nutzen. Konkret soll sichergestellt werden, dass die Preise, die Nutzern öffentlicher Mobilfunknetze auf ihren Reisen in der EU für gemeinschaftsweite Roamingdienste berechnet werden, nicht ungerechtfertigterweise höher sind als die Entgelte, die dieser Nutzer für Anrufe, den SMS-Versand oder Datendienste in seinem Heimatland entrichten muss.

5. POLITISCHE ALTERNATIVEN

In dieser Folgenabschätzung werden Alternativen zur gezielten Regulierung wie Selbstregulierung, Mitregulierung und unverbindliche Regelung untersucht. Angesichts der Art der sich hier stellenden Probleme erscheinen diese Optionen allerdings als nicht machbar (siehe Kapitel 5).

Die einzelnen Regulierungsalternativen werden anhand der folgenden Kriterien bewertet: Wirksamkeit, Wettbewerb, Effizienz, Schlüssigkeit und Einheitlichkeit.

6. ALTERNATIVEN IN BEZUG AUF DAS SPRACHROAMING

In Bezug auf die Regulierung der Sprachroamingdienste wurden verschiedene Alternativen geprüft. Hierzu gehört eine unveränderte Politik, was dazu führen würde, dass die Verordnung am 30. Juni 2010 ausläuft. Hier besteht jedoch aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks auf dem Sprachroamingmarkt das große Risiko einer Rückkehr zu höheren Vorleistungs- und Endkundenentgelten, sobald die in der Verordnung festgelegten Preisobergrenzen 2010 wegfallen. Aus diesem Grund sollte die Verordnung über das Jahr 2010 hinaus um drei Jahre bis zum 30. Juni 2013 verlängert werden.

Die Transparenzmaßnahmen für Sprachroamingdienste sind ein unverzichtbares Element der geltenden Verordnung. Transparenzmaßnahmen allein sind aber wirkungslos.

Ferner sollte die Verordnung sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene ausgeweitet werden. Ohne eine Regulierung auf der Vorleistungsebene besteht die Gefahr einer Störung des Roamingmarktes, da kleinere Betreiber im Wettbewerb gravierend benachteiligt würden. Ebenso dürfte eine Regulierung ausschließlich auf der Vorleistungsebene dazu führen, dass die Endkunden keinen Vorteil daraus in Form niedrigerer Preise hätten.

In dieser Folgenabschätzung wird auch überprüft, welche strukturellen Alternativen sich für die verlängerte Regulierung der Sprachroamingdienste bieten. Vor allem wird der Frage nachgegangen, ob für die Senkung der geltenden Preisobergrenzen auf der Vorleistungs- und Endkundenebene Übergangsfristen („Gleitpfad“) eingeräumt und in welcher Höhe die Preise gesenkt werden sollen. Die Prüfung ergab, dass diese Preisobergrenzen weiter gesenkt werden sollten, um den erwarteten Kostensenkungen Rechnung zu tragen. Am effizientesten dürfte es sein, einen Gleitpfad für die Fortsetzung des in der geltenden Verordnung bereits vorgegebenen linearen Rückgangs der Endkundenentgelte festzulegen, damit auf der

Vorleistungsebene größere Preissenkungen möglich werden und so den prognostizierten Kostensenkungen Rechnung getragen werden kann. Dieser Ansatz fördert durch die größere Flexibilität auch den Wettbewerb.

7. ALTERNATIVEN IN BEZUG AUF DIE ABRECHNUNGSEINHEITEN

Die unterschiedlichen Ansätze für die Abrechnung von Roaminganrufen führen zu unterschiedlichen Voraussetzungen, die eine einheitliche Anwendung des Eurotarifs verhindern und damit den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verzerren. Daher sollten mit der Verordnung die diesbezüglichen Bestimmungen für die Mobilfunkbetreiber vereinheitlicht werden.

In dieser Fragen stellen sich als Alternativen: eine unveränderte Politik, ein Wechsel zu einer strikten sekundengenauen Abrechnung, eine modifizierte sekundengenaue Abrechnung und eine Anpassung der Preisobergrenzen. Die Prüfung ergab, dass die modifizierte sekundengenaue Abrechnung wohl der effizienteste Ansatz ist, da den Kunden so nur die tatsächliche Gesprächsdauer berechnet wird, gleichzeitig die Betreiber aber ihre Kosten für den Verbindungsaufbau in angemessener Weise decken und flexibel ihre Angebote differenzieren können, da sie zu Beginn des Anrufs einen ersten Zeittakt von höchstens 30 Sekunden berechnen dürfen. Ankommende Anrufe und Anrufe auf der Vorleistungsebene sollten immer sekundengenau abgerechnet werden.

8. ALTERNATIVEN IN BEZUG AUF SMS

Wie auch beim Sprachroaming wurden verschiedene Alternativen zur Lösung der Probleme beim SMS-Roaming untersucht. Die großen Preisunterschiede zwischen den inländischen und innergemeinschaftlichen Preisen für SMS sind nach wie vor nicht gerechtfertigt. Trotz der jüngsten, von der Europäischen Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden mit Nachdruck geforderten deutlichen Preissenkungen, kam kaum Bewegung in den Markt.

Zwar gelten Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz bei SMS-Roamingdiensten als unverzichtbar, doch damit allein lassen sich die Probleme nicht lösen.

Eine Regulierung allein auf der Vorleistungsebene ginge davon aus, dass die Marktkräfte ausreichen, um eine Weitergabe von Preissenkungen auf der Vorleistungsebene an die Endkunden innerhalb relativ kurzer Zeit sicherzustellen. Ohne Regulierung auf der Vorleistungsebene besteht hingegen die Gefahr, dass kleinere Betreiber keinen Spielraum mehr hätten, da sie relativ hohen Vorleistungsentgelten gegenüber stünden, während ihre Endkundenpreise begrenzt sind.

Bei den Sprachroamingdiensten dürfte sich die Kombination von Transparenzmaßnahmen und Regulierung der Vorleistungs- und Endkundenentgelte als wirksam erweisen. Diese Ansicht wird von der ERG unterstützt, die der Auffassung ist, dass sich die SMS-Entgelte nicht durch die Kosten des ausländischen Betreibers rechtfertigen lassen.

Die Kommissionsdienststellen sind der Auffassung, dass die Verordnung auf regulatorische Maßnahmen auf Vorleistungs- und Endkundenebene sowie auf Transparenzmaßnahmen für SMS-Roamingdienste mit Wirkung vom 1. Juli 2009 für die Dauer von vier Jahren bis zum 30. Juni 2013 ausgeweitet werden sollte.

Für die Folgenabschätzung wurden drei Alternativen für die Regulierung der Vorleistungs- und Endkundenentgelte geprüft. Ein Modell, das von den Kosten ausgeht, wurde von der nationalen Regulierungsbehörde Dänemarks (NITA) vorgeschlagen, die anderen Alternativen wurden von der ERG vorgeschlagen. Die NITA schlägt in ihrem Modell 3,48 Cent auf der Endkundenebene und 0,8 Cent auf der Vorleistungsebene vor. Die erste Alternative der ERG sieht 15 Cent auf der Endkundenebene und 8 Cent auf der Vorleistungsebene vor. Die zweite Alternative der ERG schlägt 11 Cent auf der Endkundenebene und 4 Cent auf der Vorleistungsebene vor. Wenngleich das NITA-Konzept viele Vorzüge hat, dürfte es zu Preisobergrenzen führen, die für die praktische Anwendung in den meisten Mitgliedstaaten zu aggressiv wären.

Für die Vorleistungsebene wird der zweite Alternativvorschlag der ERG ihrem ersten Vorschlag vorgezogen, da er die tatsächlich entstandenen Vorleistungskosten besser wiedergibt und dabei flexibler ist als das von der NITA vorgeschlagene Konzept. Für die Endkundenebene ist aus Verbrauchersicht der zweite Alternativvorschlag der ERG klar zu bevorzugen.

9. ALTERNATIVEN IN BEZUG AUF DAS DATENROAMING

Nach wie vor gibt es bei der Datenkommunikation große Unterschiede zwischen Inlandspreisen und Roamingpreisen sowie zwischen den Mitgliedstaaten, was für den Verbraucher die Gefahr unerwartet hoher Rechnungen birgt. Ein großes Problem ist immer noch die fehlende Transparenz und es steht bei weitem nicht fest, dass die jüngsten Bemühungen einiger Betreiber, die Transparenz für diesen Dienst zu erhöhen, dazu führen werden, dass in allen Mitgliedstaaten das Problem der unerwartet hohen Rechnungen gebannt ist. Auch wenn bei einem regulatorischen Eingreifen Sorgfalt geboten ist, stellt die Beibehaltung des Status quo daher keine Alternative dar.

Insbesondere zwei Maßnahmen müssen ergriffen werden, um die Transparenz zu erhöhen: Für die Kunden kommt es darauf an, über die Grundpreise informiert zu werden, weshalb diese Maßnahme zur Regulierung vorgeschlagen wird. Ebenso dürfte die Möglichkeit für Kunden, eigene Kostengrenzen festzulegen, ein wirksames Instrument darstellen, das Problem der unerwartet hohen Rechnungen zu lösen und sollte daher in den Vorschlag aufgenommen werden.

Auch die Möglichkeit einer Regulierung sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene wird im Zuge dieser Folgenabschätzung sorgfältig geprüft. Die hohen Vorleistungsentgelte (insbesondere bei nicht bevorzugten Netzen) und Probleme bei der Verkehrssteuerung des Datenroaming führen dazu, dass der Wettbewerb verzerrt wird und Betreiber ihre Vorleistungskosten nicht vorhersagen können. Ein Schutzmechanismus zur Kostenbegrenzung auf der Vorleistungsebene würde übermäßige Entgelte verhindern, während ansonsten auf dem Vorleistungsmarkt der Wettbewerb greifen könnte. Eine solche Obergrenze muss niedrig genug sein, um unerwartet hohe Rechnungen zu vermeiden, liegt jedoch so weit über einigen derzeitigen Angeboten auf dem Markt, dass eine Störung des Wettbewerbs vermieden wird.

Daher dürfte eine Regulierung auf der Vorleistungsebene (in Kombination mit Transparenzmaßnahmen) notwendig sein. Die Dauer der Regulierung orientiert sich an den Fristen für Sprachtelefon- und SMS-Dienste, d. h. sie gilt bis zum 30. Juni 2013.

Da die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass aus den potenziellen Ersatzdiensten auf dem Markt ein Wettbewerbsdruck entsteht, sollten die Endkundenentgelte nicht reguliert werden.

10. BEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG

Die Durchführung der Verordnung über das Mobilfunkroaming wird auch während des Verlängerungszeitraums weiterhin sowohl von den nationalen Regulierungsbehörden als auch von der Kommission genau überwacht. Die Kommissionsdienststellen sind der Auffassung, dass für die Dauer der vorgeschlagenen Verlängerung weiterhin Daten ähnlich wie bisher in Umfang und Häufigkeit erhoben werden sollten. Die nationalen Regulierungsbehörden werden aufgefordert, halbjährlich Daten zu den Sprach-, SMS- und Datenroamingdiensten auf Vorleistungs- und Endkundenebene zu erheben. Gegen Ablauf dieser drei Jahre werden Wirksamkeit, Effizienz und Relevanz der Roamingregulierung im Zuge der Überprüfung bewertet.