

TK-BINNENMARKT – TEIL 3

ROAMING UND EU-VERBINDUNGEN

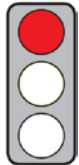
cepAnalyse Nr. 12/2014

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will einen EU-Binnenmarkt für elektronische Kommunikation schaffen.

Betroffene: Roaminganbieter, Regulierungsbehörden, Festnetzbetreiber und Endnutzer.

Pro: –



Contra: (1) Das Ziel gleicher Endkundenpreise für Inlands- und Roamingdienste ist ineffizient, denn die Annahme identischer Vorleistungspreise für Roaming- und Inlandsdienste ist unrealistisch..

(2) Die Abschaffung des Endkundenentgelts für ankommende Roaminganrufe führt zu einer Umverteilung zugunsten von Netzbetreibern in Ländern mit höheren Zustellungsentgelten und zugunsten von Netzbetreibern in Urlaubsländern.

(3) Die Preisgleichheit von inländischen und ausländischen Festnetzgesprächen ist verfehlt, weil Telekommunikationsunternehmen Auslandsverbindungen durch höhere Preise in anderen Geschäftsbereichen quersubventionieren müssen.

(4) Die geplanten Verbote von Endkunden-Roamingentgelten für ankommende Anrufe und von höheren Preisen für EU-Auslandsanrufe als für Inlandsanrufe im Festnetz verstoßen gegen das Grundrecht auf unternehmerische Freiheit.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 627 vom 11. September 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents** und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012

Kurzdarstellung

[Teil 1](#) der cepAnalyse behandelt die Netzneutralität und die Rechte der Endnutzer. [Teil 2](#) behandelt die EU-weite Anmeldepflicht für TK-Anbieter, Funkfrequenzen und harmonisierte virtuelle Breitbandzugangsprodukte. Der vorliegende Teil 3 behandelt die Vorschriften für Roaming und grenzüberschreitende Verbindungen innerhalb der EU.

Artikel ohne Angabe eines Rechtsakts sind solche der Roaming-Verordnung (EU) 531/2012.

► Ziel der Verordnung

- Ziel ist die „Vollendung eines europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation“ [COM(2013) 627, Art. 1 Abs. 1]. Zu diesem Zweck will die Kommission u.a.
 - Anreize schaffen, dass für Mobilfunkdienste Roaming- und Inlandsdienste zu gleichen Preisen angeboten werden, und
 - vorschreiben, dass im Festnetz EU-Auslandstelefonate nicht mehr kosten als Inlandstelefonate.
- Die Verordnung ändert die Roaming-Verordnung [(EU) 531/2012] [Art. 37 COM(2013) 627]. Letztere schreibt insbesondere vor (siehe [cepAnalyse](#)):
 - regulierte Preisobergrenzen für Roamingdienste sowohl auf Vorleistungsebene – zwischen TK-Anbietern – als auch auf Endkundenebene (Art. 7 bis 10),
 - die Pflicht für alle Roaminganbieter, ihren Endkunden ab dem 1. Juli 2014 den Zugang und den Wechsel zu alternativen Roaminganbietern zu ermöglichen („Decoupling“) (Art. 4).

► Begriffe

- „Roaming“ ist die Nutzung eines Mobiltelefons oder eines anderen Geräts für Mobilfunkdienste – Anrufe, SMS-Nachrichten oder Datendienste – im gesamten EU-Ausland (Art. 2 Abs. 2 lit. f).
- „Inländische Anbieter“ sind Unternehmen, die für Endkunden Mobilfunkdienste im Inland bereitstellen (Art. 2 Abs. 2 lit. b).
- „Roaminganbieter“ sind Unternehmen, die als inländische Anbieter tätig sind und ihren Endkunden im Ausland Roaminganrufe, SMS-Roamingnachrichten und Datenroamingdienste anbieten (Art. 2 Abs. 2 lit a).
- „Alternative Roaminganbieter“ sind Unternehmen, die im Wettbewerb zum jeweiligen inländischen Anbieter ebenfalls Roamingdienste anbieten (Art. 2 Abs. 2 lit. c).

- „Roamingvereinbarungen“ sind Vereinbarungen zwischen inländischen Anbietern und ausländischen Netzbetreibern. Der Abschluss solcher Roamingvereinbarungen ermöglicht es dem inländischen Anbieter, „auf tragfähige Weise“ seinen Endkunden Roamingdienste zu Inlandspreisen anzubieten (neuer Art. 2 Abs. 2 lit. r).
- ▶ **Befreiung von regulierten Preisobergrenzen und vom Decoupling**
 - Roaminganbieter erhalten ein Wahlrecht: Wenn sie in allen Mitgliedstaaten und in allen Tarifen gleiche Preise für Inlandsdienste und Roamingdienste anbieten, müssen sie
 - weder die Preisobergrenzen für Endkunden einhalten (neuer Art. 4a Abs. 4 UAbs. 1)
 - noch ihren Kunden im EU-Ausland Decoupling gewähren (neuer Art. 4 Abs. 7 i.V.m. neuer Art. 4a Abs. 1).
 - Roaminganbieter dürfen den Nutzungsumfang von Roamingdiensten zu Inlandspreisen auf die „übliche Nutzung“ beschränken. Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) erstellt Leitlinien für das Kriterium der „üblichen Nutzung“ von Roamingdiensten. (neuer Art. 4a Abs. 2)
 - Roaminganbieter müssen Endnutzer informieren, sobald diese die Grenze der „üblichen Nutzung“ von Roamingdiensten erreicht haben (neuer Art. 4a Abs. 2). Wird die Grenze der „üblichen Nutzung“ überschritten, gelten die regulierten Preisobergrenzen (neuer Art. 4a Abs. 4 UAbs. 2).
 - Endnutzer können auf die Nutzung von Roamingdiensten zu Inlandspreisen verzichten, wenn Roaminganbieter ihnen im Gegenzug „andere Vorteile“ anbieten. Die nationalen Regulierungsbehörden beobachten, ob Roaminganbieter Geschäftspraktiken anwenden, die zur Umgehung dieser Regelung führen. (neuer Art. 4a Abs. 3)
- ▶ **Übergangsregelung für die Befreiung von den Preisobergrenzen und vom Decoupling**
 - Roaminganbieter, die nicht in allen Mitgliedstaaten und in allen Tarifen gleiche Preise für Inlandsdienste und Roamingdienste anbieten, können vom 1. Juli 2014 bis zum 30. Juni 2016 eine Übergangsregelung in Anspruch nehmen. Auch sie werden von den Preisobergrenzen und von der Decoupling-Pflicht befreit, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen. (neuer Art. 4a Abs. 6 und 7)
 - Anforderungen vom 1. Juli 2014 bis zum 30. Juni 2015
 - Sie bieten in mindestens 17 Mitgliedstaaten mit mindestens 70% der EU-Bevölkerung zumindest in einem Tarif gleiche Preise für Inlandsdienste und Roamingdienste an (neuer Art. 4a Abs. 6 lit. c); oder
 - sie bieten in mindestens 10 Mitgliedstaaten mit mindestens 30% der EU-Bevölkerung in allen Tarifen gleiche Preise für Inlandsdienste und Roamingdienste an (neuer Art. 4a Abs. 7 lit. b).
 - Anforderungen vom 1. Juli 2015 bis zum 30. Juni 2016
 - Sie bieten in mindestens 17 Mitgliedstaaten mit mindestens 70 % der EU-Bevölkerung in Tarifen, die mindestens 50 % ihrer Kunden nutzen, gleiche Preise für Inlands- und Roamingdienste an (neuer Art. 4a Abs. 6 lit. d); oder
 - sie bieten in mindestens 14 Mitgliedstaaten mit mindestens 50 % der EU-Bevölkerung in allen Tarifen gleiche Preise für Inlandsdienste und Roamingdienste an (neuer Art. 4a Abs. 7 lit. c); oder
 - sie halbieren ihre Roamingentgelte, die am 1. Januar 2015 galten (neuer Art. 4a Abs. 6 lit. e UAbs. 1).
 - Anforderungen vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2018
 - Grundsätzlich müssen Roaminganbieter, die die Übergangsregelung in Anspruch genommen haben, diese Preisgleichheit bis mindestens zum 1. Juli 2018 beibehalten (neuer Art. 4a Abs. 6 lit. e UAbs. 1 und Abs. 7 lit. d UAbs. 1).
 - Ausnahmsweise können sie auch nach dem 1. Juli 2016 von den Preisobergrenzen und von der Decoupling-Pflicht befreit werden, wenn sie (neuer Art. 4a Abs. 9).
 - in mindestens 17 Mitgliedstaaten mit mindestens 70 % der EU-Bevölkerung in allen Tarifen gleiche Preise für Inlandsdienste und Roamingdienste anbieten und
 - noch nicht über die notwendigen Roamingvereinbarungen in den übrigen Mitgliedstaaten verfügen, aber nachweisen, dass sie sich „in gutem Glauben“ um den Abschluss von „fairen und angemessenen“ Roamingvereinbarungen in diesen Mitgliedstaaten bemühen.
- ▶ **Neue Preisobergrenzen für Endkundentarife**
 - Ab 1. Juli 2014 gilt auf Endkundenebene für Roaminganrufe (geänderter Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 40 COM(2013) 627)
 - ein Höchstpreis von 0,19 Euro/Min. für abgehende Anrufe (wie bereits in der Roaming-Verordnung vorgesehen),
 - ein Höchstpreis von 0 Euro für ankommende Anrufe.
 - Ab 1. Juli 2016 [Art. 21 Abs. 3 i.V.m. Art. 40 COM(2013) 627]
 - dürfen Festnetzanrufe vom Inland ins EU-Ausland nicht mehr kosten als ein Ferngespräch im inländischen Festnetz,
 - gelten für mobile Anrufe und SMS-Nachrichten vom Inland ins EU-Ausland die Preisobergrenzen der Roaming-Verordnung (siehe [cepAnalyse](#)).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Schwerpunkt des Vorschlags ist die „Vollendung eines europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation“, die laut Kommission nur auf EU-Ebene erreicht werden kann. Die Kommission liefert keine gesonderte Subsidiaritätsbegründung für die einzelnen Regelungsbereiche.

Politischer Kontext

Mit den Verordnungen (EG) Nr. 717/2007, (EG) Nr. 544/2009 und (EG) Nr. 531/2021 verfolgte die EU bereits seit dem Jahr 2007 das politische Ziel, die – aus ihrer Sicht zu hohen – Roamingentgelte mit Hilfe von regulierten Preisobergrenzen und Decouplingpflichten schrittweise zu senken oder gar abzuschaffen.

Stand der Gesetzgebung

11.09.13 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Connect
Federführender Ausschuss des EP:	Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatterin: Pilar del Castillo Vera (EVP, ES)
Federführendes Bundesministerium:	N.N.
Federführender Ausschuss des BT:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Das nach bisheriger Rechtslage ab dem 1. Juli 2014 verpflichtende Decoupling fördert den Wettbewerb auf dem Roaming-Markt. Denn heute besteht eine Marge zwischen dem Roaming-Vorleistungspreis, den alternative Anbieter an den etablierten Roaminganbieter abführen müssen, und dem Roaming-Endkundenpreis. Diese Marge ist ein Anreiz für den Markteintritt alternativer Anbieter und wird zu fallenden Endkundenpreisen für Roaming führen. Allerdings werden diese Preise auch mit Decoupling nicht auf das Niveau der Endkundenpreise für Inlandsdienste fallen. Ursächlich dafür sind die Vorleistungspreise für Roaming, die auch künftig höher sein dürften als die Vorleistungspreise für Inlandsdienste.

Mit dieser – preissenkenden, aber nicht preisnivellierenden – Entwicklung will sich die Kommission offenbar nicht zufrieden geben. Mit ihrem nun kurzerhand vorgeschlagenen Lockangebot einer Befreiung vom Decoupling bei Gewährung von Preisgleichheit zwischen Inlandsdiensten und Roamingdiensten diskreditiert sie allerdings das von ihr selbst erschaffene Decoupling: Sie macht den Markteintritt alternativer Roaminganbieter unwahrscheinlich, weil ihnen weniger potenzielle Kunden zur Verfügung stehen.

Das von der Kommission verfolgte, politisch getriebene Ziel gleicher Endkundenpreise für Roaming- und Inlandsdienste ist zudem willkürlich und ökonomisch ineffizient. Denn die Annahme der Kommission, dass die von ihr verlangten Roamingvereinbarungen zu identischen Vorleistungspreisen für Roaming- und Inlandsdienste führen werden, ist unrealistisch. Mobilfunknetzbetreiber können daher eine Preisgleichheit zwischen Inlands- und Roamingdiensten auf Endkundenebene nur dann erreichen, wenn sie eine Quersubvention zwischen Inlands- und Roamingdiensten vornehmen. Das ist ökonomisch ineffizient, weil Preise so nicht länger den Kosten entsprechen.

Die vorgeschlagene Abschaffung des Endkundenentgelts für ankommende Roaming-Anrufe verschärft diese Problematik insbesondere für solche Anbieter, die nicht über eigene Netze im Ausland verfügen. Denn diese Anbieter müssen für die Zustellung jedes Roaminganrufs ins Ausland ein Zustellungsentgelt an den ausländischen Netzbetreiber bezahlen, dürfen dieses aber den eigenen Kunden nicht mehr in Rechnung stellen. Da sich zum einen dieses Zustellungsentgelt je nach Mitgliedstaat unterscheidet und da zum anderen gerade in den Urlaubszeiten beim Roaming ein Nord-Süd-Gefälle besteht, **führt** die Abschaffung des Entgelts für ankommende Anrufe **zu einer Umverteilung zugunsten der Netzbetreiber in Ländern mit hohen Zustellungsentgelten und der Netzbetreiber in Urlaubsländern.**

Die vorgesehene Preisgleichheit von Festnetzgesprächen ist verfehlt. Bei nationalen Festnetzanrufen kommt es deutlich seltener als bei grenzüberschreitenden Gesprächen zu einer Zustellung in einem fremden Netz. Die Kosten eines nationalen Gesprächs sind daher im Durchschnitt geringer. Eine Preisgleichheit ist auch deshalb abzulehnen, **weil** sich die Zustellungsentgelte je nach Mitgliedstaat unterscheiden.

Telekommunikationsunternehmen werden **Auslandsverbindungen durch höhere Preise in anderen Geschäftsbereichen quersubventionieren müssen.**

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Kompetenz zur Angleichung von Vorschriften im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) gestützt. Ob die Roaming-Verordnung, die geändert werden soll, selbst auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden kann, war lange umstritten (s. [cepGutachten](#)). Im Jahr 2010 bejahte der EuGH diese Frage allerdings (EuGH, Rs. C-58/08 vom 8. Juni 2010).

Verhältnismäßigkeit

Das Ziel der Kommission, EU-weit einheitliche Preise für Inlands- und Roamingdienste zu erreichen, lässt sich – ungeachtet der ökonomischen Bedenken – am besten mit einer Verordnung erreichen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die bereits bestehenden Preisobergrenzen für Roamingentgelte sind nicht verhältnismäßig (s. [cepAnalyse](#) und [cepGutachten](#)) und verstoßen deshalb gegen das Grundrecht auf unternehmerische Freiheit [Art. 16 Grundrechtecharta der EU (GRCh)].

Die geplanten Verbote von Endkunden-Roamingentgelten für ankommende Anrufe und von höheren Preisen für EU-Auslandsanrufe als für Inlandsanrufe **im Festnetz verstoßen** ebenfalls **gegen das Grundrecht auf unternehmerische Freiheit** (Art. 16 GRCh), da sie einen nicht gerechtfertigten Eingriff in dessen Schutzbereich darstellen. Ziel dieser Verbote ist die Angleichung von In- und Auslandstarifen. Zur Erreichung dieses Ziels sind diese Verbote zwar geeignet. Da eine gleich wirksame, aber mildere Maßnahme nicht ersichtlich ist, sind sie auch erforderlich. Sie sind jedoch unangemessen. Denn sie belasten die Anbieter übermäßig, da diese die betroffenen Dienste oft gar nicht kostendeckend anbieten können. Gleichzeitig ist unsicher, welche Vorteile die angestrebte Preisgleichheit hat, außer dass sie für einen kleinen Teil der Kunden zu Kostenersparnissen führt.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Ziel gleicher Endkundenpreise für Inlands- und Roamingdienste ist ineffizient, denn die Annahme identischer Vorleistungspreise für Roaming- und Inlandsdienste ist unrealistisch. Die Abschaffung des Endkundenentgelts für ankommende Roaming-Anrufe führt zu einer Umverteilung zugunsten der Netzbetreiber in Ländern mit höheren Zustellungsentgelten und der Netzbetreiber in Urlaubsländern. Die Preisgleichheit von Festnetzgesprächen wird dazu führen, dass Telekommunikationsunternehmen Auslandsverbindungen durch höhere Preise in anderen Geschäftsbereichen quersubventionieren müssen. Die geplanten Verbote von Endkunden-Roamingentgelten für ankommende Anrufe und von höheren Preisen für EU-Auslandsanrufe als für Inlandsanrufe im Festnetz verstoßen gegen das Grundrecht auf unternehmerische Freiheit.