

Der VATM befürwortet die Absicht der EU-Kommission, in Anbetracht der massiven Eingriffe in die bislang gelebten Geschäftsmodelle, die Neu-Regelung zum Roaming innerhalb der EU für die betroffenen Anbieter fair und ausgewogen auszugestalten.

Die Beibehaltung der zunächst von der EU-Kommission vorgeschlagenen Fair-Use-Policy im Umfang von maximal 30 Tagen in Folge und insgesamt 90 Tagen, ist dabei in Anbetracht der Lebenswirklichkeit der EU-Bürger ein durchaus nachvollziehbarer Weg gewesen. Nahezu alle Bürger wären vor dem Hintergrund des durchschnittlich verfügbaren Jahresurlaubs für Angestellte von deutlich unter 30 Tagen von Roaming-Gebühren befreit.

Kostspielige Weichenstellung für den Nutzer

Der VATM warnt, dass die Vervielfachung des kostenlosen Zeitraums und die Ausweitung der Regelung auf nun 365 Tage eine für die Verbraucher letztlich kostspielige Weichenstellung ist. Ohne nachvollziehbaren Grund für diese signifikante Ausweitung wurde ein Vorschlag zulasten einer realistischen Lösung im Sinne eines tatsächlichen „Fair-use“ präsentiert, der den Wettbewerb noch stärker belastet und Arbitrage Modelle incentiviert. Global diskutieren TK-Experten unter Einschluss der EU-Kommission und Politiker aller Nationen darüber, wie der Wert von Telekommunikationsdienstleistungen und die Bedeutung von gigabitfähigen Infrastrukturen dem Kunden zukünftig besser vermittelbar sind, damit ein ruinöser Preiswettbewerb zum Nachteil der Investitionsspielräume verhindert werden kann. Gleichzeitig wird mit einer breiten Kampagne der EU-Kommission erreicht, dass die „Kostenlos“-Mentalität vieler Nutzer zementiert und von öffentlicher Hand bestätigt wird.

Investitionsmittel werden entzogen und Endkundenpreise steigen

Fakt ist: Die neue 365-Tage Regelung entzieht dem Markt Geld, das für den Infrastrukturausbau in Europa und Deutschland an der Schwelle zur Gigabit-Gesellschaft dringend benötigt wird. Die Umsetzung einer eigentlich als Entlastung gedachten Einschränkung lässt extrem hohe Kosten für Mobilfunkanbieter entstehen. Der Vorschlag schädigt den Wettbewerb in den nationalen Märkten erheblich.

Außerordentlich hohe Kosten in einem sehr wettbewerbsintensiven und mit hohem Margendruck ausgesetzten Markt müssen auf die Tarife und Entgelte umgelegt werden. Beides geschieht zu Lasten der Nutzer und konterkariert die Intention der EU-Kommission.

Auch die weiteren, zur Abmilderung der Folgen eines kostenlosen Roaming-Konzepts ange-dachten „Leitplanken“ der „Fair-use-policy“ überzeugen nicht:

Der vorgeschlagene „solide“ Schutzmechanismus wirft Fragen auf bezüglich seiner prakti-schen Anwendbarkeit sowie Wirksamkeit, möglichen Missbrauch des „Roam like at home“ (RLAH) tatsächlich zu verhindern. Von einer 365-Tage-Regelung profitieren letztlich wenige vielreisende Geschäftskunden sowie ironischerweise Politiker.

1) Schutzmechanismen auf der Grundlage des Wohnortprinzips / dauerhafter Bindung zum Heimatland des Anbieters

- Die Regelung soll nur für jene SIM-Karten gelten, die im Land des Wohnsitzes erwor-ben werden. Eine europaweite Regelung für derartige Kontrollen gibt es nicht.
- Der Anbieter darf Nachweise der Bindung zum Heimatstaat verlangen. Hier ist zu be-zweifeln, dass dies mit überschaubarem Aufwand umsetzbar wäre. Auch sind an dieser Stelle bereits Bedenken angebracht, inwieweit sich der Nutzer gegenüber dem Anbie-ter „offenbaren“ muss.

2) Kontrolle von Missbrauch (z. B. übermäßige Nutzung im Ausland, lange Inaktivität)

- Der neue Entwurf soll es den Betreibern ermöglichen, Nutzungsmuster zu kontrollieren, um zu verhindern, dass das Konzept des „Roam like at home“ missbraucht wird. Hier ist ein erheblicher bürokratischer Aufwand für die nationalen Anbieter zu erwarten, der für alle Beteiligten, insbesondere jedoch für die kleinen und mittelständischen Wett-bererber ohne eigenes Netz in den nationalen Märkten, technisch kaum umsetzbar und wirtschaftlich nur schwer tragbar ist.
- Die für die Überwachung notwendige IT-Infrastruktur ist nicht vorhanden und müsste bei jedem einzelnen Roaming-Anbieter erst unter hohen Zusatzkosten beschafft wer-den.
- Missbrauch soll beispielweise dann vorliegen, wenn der inländisch anfallende Sprach- und Datenverkehr erheblich geringer ist als der Roaming Verkehr. Dies steht offenkun-dig in Widerspruch zu einem 365-Tage-Nutzungsrecht im Ausland.
- Um die lange Inaktivität einer bestimmten SIM-Karte nachzuweisen oder den Vertrags-abschluss für mehrere SIM-Karten und deren aufeinanderfolgende Nutzung durch den-selben Kunden während des Roaming nachzuverfolgen, bedarf es der Überwachung

seitens der Unternehmen und / oder Regulierungsbehörden. Dies ist bislang datenschutzrechtlich unzulässig. Der Verbraucher wird zum gläsernen Kunden, was weit über die geplanten Vorgaben zur Vorratsdatenspeicherung hinausgeht. Inwieweit Informationen zur Roaming-Nutzung der Nutzer erhoben und dann zu Nachweiszwecken gespeichert werden dürfen, ist völlig unklar.

3) Kontrolle des organisierten Verkaufs ausländischer SIM-Karten durch Dritte

- Auch im Falle des massenhaften An- und Weiterverkaufs von SIM-Karten zur ständigen Verwendung außerhalb des Landes kann der Betreiber unverzüglich angemessene Maßnahmen ergreifen und muss zugleich die nationale Regulierungsbehörde informieren. Hierbei werden nicht nur Betreiber belastet, sondern auch die nationalen Regulierer.
- Es ist fraglich, welche Maßnahmen konkret ergriffen werden dürfen.

4) Rechtsfolgen und weitere Voraussetzungen

- In Missbrauchsfällen können Betreiber, nachdem sie den Nutzer vorgewarnt haben, diesem geringe Aufschläge in Rechnung stellen. Diese werden technisch nur schwer umsetzbar sein und kaum zu den gewünschten Ergebnissen führen.
- Die für Streitfälle vorgesehen Beschwerdeverfahren bedeuten nicht nur eine extrem hohe bürokratische Mehrbelastung und -kosten (basierend auf der womöglich steigenden Anzahl der BNetzA-Verfahren) für die Anbieter. Auch Verbraucher, die sich bei Nichteinigung an die nationalen Regulierungsbehörden wenden können, müssen mit einer erhöhten Verunsicherung und erheblichen Aufwand rechnen.
- Die EU-Kommission schlägt zudem vor, dass Betreiber Nachweise darüber erbringen müssen, dass durch das RLAH ihre inländischen Entgeltmodelle gefährdet sind. Dieses Verfahren ist aufwendig und nach vorne verlagert: In der Praxis bedeuten diese Vorgaben, dass mindestens ein halbes Jahr mit hohen Verlusten Roaming angeboten werden muss, bevor Aufschläge durch den Regulierer genehmigt werden könnten. Diese würden dann zwar den zukünftigen Verlust kompensieren, die Wettbewerbsfähigkeit der Angebote aber zerstören.
- Um außergewöhnlichen Umständen auf den inländischen Märkten entgegenzuwirken, sollen dem Nutzer – in Absprache mit dem nationalen Regulierer – geringe Aufschläge berechnet werden können. Aufschläge jeder Art sind jedoch wettbewerbsverdrängend.

Sie werden aller Voraussicht nach dazu führen, dass besonders preisaggressive nationale Angebote entweder gar nicht oder nicht mehr mit Roaming angeboten werden. Dies würde das Ziel eines europäischen Binnenmarktes für Telekommunikation konterkarieren.

- In der Diskussion über die geeigneten Entgelte weist der VATM daraufhin, dass neben der Debatte um die Höhe von Wholesaleentgelten eine vernünftige Fair-Use-Policy notwendig ist.

Konkrete Lösungsvorschläge zur zukunftsorientierten Fair-Use- und Sustainability-Regelung

1) Wettbewerbsorientiertere Ausrichtung

Anstelle geeignete Lösungsvorschläge hervorzubringen, wurden vor allem neue Hürden geschaffen und die Preis-Kosten-Schere verschärft. Für alle Anbieter ohne eigene Netzinfrastruktur bedeutet das Angebot von kostenlosem Roaming ein Angebot unter Einstandspreis, welches grundsätzlich wettbewerbsrechtlich unzulässig ist (§ 20 Abs. 3 und 4 GWB).

Darüber hinaus trifft diese Regelung nicht nur die europäischen Telco-Incumbents, sondern schädigt gerade verstärkt auch die national agierenden Wettbewerber.

2) Änderung der wirtschaftlichen Annahmen

Auch die Sustainability-Regelung setzt gerade auf dieser Betrachtung von Incoming-Roaming und Outgoing-Roaming auf, indem sie eventuelle Verluste aus der Differenz zwischen beiden Verkehren betrachtet. Faktisch unterstellt RLAH ein Peering zwischen Outgoings und Incomings.

Artikel 7 (2): *“With regard to the actual costs incurred for the purchase of regulated wholesale roaming services, only the amount by which the applicant’s overall payments to counterparts providing such services in the Union exceed the overall sums due to it for the provision of the same services to other roaming providers in the Union shall be taken into account.”*

Der Entwurf der EU-Kommission basiert in seinen wirtschaftlichen Annahmen darauf, dass Anbieter eigene Incomings haben und eine mögliche Differenz durch asymmetrische Verkehre notfalls durch Aufschläge ausgeglichen werden kann. Anbieter ohne eigenes Netz, die diese

Einnahmen nicht haben, werden nicht berücksichtigt. Diese Anbieter werden in dem aktuellen Entwurf gezwungen, Angebote unter den eigenen Einkaufspreisen anzubieten.

3) Wirksame „Leitplanken“ der Fair-Use-Policy

Um wirksame Schutzmöglichkeiten der Anbieter gewährleisten zu können, bedarf es Klärung diverser Fragen.

- Es muss die Vereinbarkeit der Regeln zur Vorratsdatenspeicherung und der neuen Fair-Use-Regeln sichergestellt werden.
- Zudem ist eine europaweite Fair-Use-Regelung, die den Erwerb von SIM-Karten im Land des Wohnsitzes kontrolliert, unabdingbar.
- Laut Artikel 3 müssen Anbieter allen Verbrauchern auf der Grundlage des Wohnortprinzips / dauerhafter Bindung zum Heimatland des Anbieters Roaming-Dienstleistungen zur Verfügung stellen. „A roaming provider shall provide regulated retail roaming services at domestic price *to its customers who are normally resident in or have stable links entailing a frequent and substantial presence in the Member State of that roaming provider while they are periodically travelling in the Union.*“ Hier besteht Korrekturbedarf, da der Anbieter diese Roamingdienste zu inländischen Preisen nur lediglich Roaming-Kunden anbieten muss. Der VATM schlägt deshalb folgende Formulierung vor: „A roaming provider shall provide regulated retail roaming services at domestic price to its *roaming* customers who are normally resident (...)“.
- Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen „Aufschläge“ seitens der Betreiber müssen genauer definiert und unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten analysiert werden. Zum Beispiel wäre eine einfache 50-50-Regelung hier vorstellbar. Sollte also eine Roaming-Nutzung die durchschnittliche monatliche inländische Nutzung der letzten drei Monate übersteigen, könnte man daraufhin Aufschläge verlangen oder ein alternatives Zusatzpaket anbieten. Um in diesem Szenario Arbitrage Modelle zu Lasten des Infrastrukturwettbewerbs zu verhindern, muss dann zudem eine Fair-Use-Policy eingeführt werden, die maximal 30 Tage RLAH zulässt.
- Massiver Missbrauch von SIM-Karten mit kostenloser Roaming-Nutzung im EU-Ausland muss von Anbietern sofort und ohne bürokratische Hürden unterbunden werden. Mit der neuen Regelung darf die Verhinderung von „permanent roaming“ nicht unmöglich

lich oder faktisch unmöglich gemacht werden. Nur so lassen sich massive Auswirkungen auf den nationalen Märkten und damit auf die Investitionsmöglichkeiten der Mobilfunknetzbetreiber in Deutschland umgehen. Deshalb sollte der Anbieter in der Lage sein bei Verdacht einer missbräuchlichen Nutzung sofort einzuschreiten.

- Um einen Missbrauch vorweg zu umgehen und dem Kunden eine nachvollziehbare Regelung anzubieten, wäre ein von dem Heimattarif abgeleitetes Volumenlimit ein geeigneter Lösungsansatz. Denkbar wäre ein Volumenlimit von 25 % des im Kalenderjahr vom Kunden nutzbaren inländischen Volumens. Würde man diesen Ansatz konkret auf die Datennutzung übertragen, wäre folgendes Beispiel bezogen auf die Datennutzung denkbar: Ein Kunde mit einem monatlich verfügbaren Datenvolumen von 5 GB (60 GB jährlich) könnte dementsprechend 15 GB zeitlich unlimitiert für Roaming nutzen. Die Mehrheit der Kunden nutzt ihr verfügbares Volumenlimit meist nicht vollständig, sodass effektiv eine deutlich längere Nutzung möglich wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die neue Fair-Use- und Sustainability-Regelung also nicht nur den Betreiber und den nationalen Regulierern schadet, sondern auch drastisch den Wettbewerb in den nationalen Märkten zulasten des Verbrauchers reduziert.

Wir plädieren daher im Interesse von Netzausbau, Wettbewerb und Datenschutz dringend dafür, die Fair-Use-Regelung als eine einfach umzusetzende Frist aufzusetzen, die 30 Tage in Folge und 90 Tage insgesamt in keinem Fall überschreiten sollte.

Sollte, entgegen unserer Warnung, die Ausweitung der Regelung auf 365 Tage in die Realität umgesetzt werden, bittet der VATM die im Papier vorgeschlagenen Mechanismen unbedingt zu berücksichtigen.

Brüssel, 21.10.2016