

EINSCHÄTZUNG DES VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBANDES ZUM FAIR-USE- VORSCHLAG DER EU-KOMMISSION (ZWEITER ENTWURF)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt den zweiten Entwurf der Europäischen Kommission zur Ausgestaltung der Regelung über die angemessene Nutzung (Fair-Use). Die EU-Kommission sieht nun weder eine mengenmäßige, noch eine zeitliche Beschränkung des Roamings zu Inlandspreisen vor, sondern zielt alleine auf die Bekämpfung von Missbrauch. Damit entspricht die EU-Kommission dem in der EU-Roaming-Verordnung genannten Ziel für die Ausgestaltung der Regelung über die angemessene Nutzung. Alleiniges Ziel für die Ausgestaltung der Fair-Use-Regelung ist es, eine „zweckwidrige und missbräuchliche Nutzung“ zu vermeiden. Mit diesem Ansatz rückt die EU-Kommission davon ab, alle Verbraucher unter Generalverdacht zu stellen. Für die Missbrauchsbekämpfung sollen Mobilfunkanbieter eine Reihe von Indikatoren an die Hand bekommen, mit deren Hilfe sie gegen Missbrauch vorgehen können. Aus verbraucherpolitischer Sicht ist es sehr zu begrüßen, dass die Pflicht, Missbrauch nachzuweisen, künftig bei den Anbietern liegt.

Der Entwurf der Kommission soll am 15. Dezember 2016 angenommen werden, nachdem das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und die Mitgliedsstaaten Stellung genommen haben. Gerne möchten wir Ihnen unsere detaillierte Einschätzung des Entwurfs und die aus Verbrauchersicht wichtigen Aspekte, die bei einer näheren Ausgestaltung der Regelung berücksichtigt werden sollten, nachfolgend erläutern:

1) Missbrauchsindikatoren

(+) Die Einführung eines indikatorbasierten Systems zur Erkennung von Missbrauch ist positiv zu beurteilen. Anhand der definierten Indikatoren/Prinzipien können Anbieter und nationale Regulierungsbehörden (NRBs) erkennen, ob Missbrauch vorliegt.

(-) Die genannten „objektiven Indikatoren“ sind noch keine abschließende Liste – Unternehmen können selbst weitere definieren.

(-) Da die erwähnten Indikatoren keine abschließende Liste darstellen, fehlt die Festschreibung von Grundprinzipien als Leitschnur für die Erstellung von weiteren Indikatoren: Neben der „Objektivität“ von Indikatoren, müssen Indikatoren weiteren

qualitativen Kriterien unterliegen. Zentral sind „fair“, „verhältnismäßig“, „nicht-diskriminierend“ und „angemessen“.

(-) Grundprinzipien fehlen auch für die Einrichtung der Kontrollmechanismen zum Aufspüren von Missbrauch. Eine verbraucherfreundliche Qualifikation solcher Kontrollmechanismen, wie sie von den Mobilfunkanbietern eingerichtet werden dürfen, sollte mindestens beinhalten: „verhältnismäßig“ und „angemessen“. Verbraucher sollten durch Kontrollmechanismen nicht eingeschränkt werden, außerdem dürfen diese keine Abschreckung der Roaming-Nutzung zum Ziel haben. Kosten für solche Kontrollmechanismen dürfen auch nicht unverhältnismäßig sein, da sie am Ende an die Verbraucher weitergegeben werden.

(-) Die EU-Kommission schreibt, die Abschaffung von Roaming-Aufschlägen sei nur für „vorübergehendes Reisen“ angedacht. Dies ist jedoch rechtshistorisch falsch. Die TSM-Verordnung 2015/2120 spricht in einem Erwägungsgrund (Nr. 22) von der Vermeidung des Missbrauchs der Abschaffung von Roaming-Aufschlägen zum Beispiel indem es für andere Zwecke als „vorübergehendem Reisen“ genutzt wird. (Originaltext aus TSM: *„Mit der Regelung zur angemessenen Nutzung soll eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung regulierter Endkunden-Roamingdienste durch Roamingkunden vermieden werden, wie etwa die Nutzung solcher Dienste durch Roamingkunden in einem Mitgliedstaat, der nicht der ihres jeweiligen Anbieters ist, für andere Zwecke als vorübergehende Reisen.“*). „Vorübergehendes Reisen“ ist daher nur einer von vielen möglichen Indikatoren, aber keinesfalls eine vom Gesetzgeber vorgegebene Prämisse für die Gebührenabschaffung beim Roaming.

(-) Es soll die Möglichkeit der Wohnortsüberprüfung (proof of residency) für Anbieter geben. Diese Möglichkeit muss so ausgestaltet sein, dass Anbieter sie nicht als Pflicht verstehen, bzw. nicht per se als Absicherung eine Wohnortsüberprüfung vornehmen und dass sie dies auch nur im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung tun.

2) Verbraucherinformation

(+) Die Beweislast liegt beim Mobilfunkanbieter: Der Mobilfunkanbieter muss nachweisen, dass Missbrauch vorliegt, nicht umgekehrt. Diese Architektur muss unbedingt erhalten bleiben.

(-) Der Verbraucher wird nur in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen über die Fair-Use-Regelung und den damit zusammenhängenden Kontrollmechanismus informiert. Das ist gerade bei komplizierten Indikatoren, welche möglicherweise von Unternehmen entwickelt werden, ein Problem für Verbraucher. Stattdessen sollte der Roaminganbieter Roamingkunden auf die Art der Fair-Use-Policy und den damit verbundenen Kontrollmechanismus hinweisen.

(-) Die Regelung im ursprünglichen Entwurf, dass das Auftreten von Missbrauch (definiert anhand der Indikatoren) über mindestens 45 Tage beobachtet werden muss, bevor eine Mahnung ausgesprochen werden darf, sollte auch in den neuen Vorschlag aufgenommen werden.

(-) Es sollte in den zweiten Vorschlag aufgenommen werden, dass Verbraucher mindestens zwei Wochen Zeit erhalten, ihr Verhalten zu ändern, nachdem sie eine Mahnung auf Basis der Missbrauchsindikatoren erhalten haben.

3) Kontrolle durch Nationale Regulierungsbehörden

(-) Die Fair-Use-Policies müssen zwar bei nationalen Regulierungsbehörden notifiziert werden, aber diese müssen auch das Recht haben, die Policies zurückzuweisen und Änderungen zu verlangen.

4) Tragfähigkeitsklausel

(+) Bei der Tragfähigkeitsregelung ist es gut, dass die Konstruktion Verrechnungspreisgestaltung („Transfer pricing“) innerhalb einer Unternehmensgruppe herangezogen wird, wenn die nationale Regulierungsbehörde der Frage nachgeht, ob die Kosten einer Roaminggebühren-Abschaffung für einen Anbieter verkraftbar sind. Es darf nicht sein, dass Anbieter sich zum Schaden der Verbraucher „arm rechnen“ können.

5) Großhandelspreise

(-) Die Großhandelspreise für Roaming müssen deutlich stärker sinken. Der Berichtsentwurf der Berichterstatterin im Europäischen Parlament vom 19.09.2016 zeigt einen Weg auf, wie man über mehrere Stufen z.B. bei Datenroaming von Großhandelspreisen von 8,5 Euro/Gigabyte zu 1 Euro/Gigabyte kommen kann. Dieser Vorschlag sollte unterstützt werden.

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

Digitales@vzbv.de