Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe L

2025/2592

18.12.2025

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2025/2592 DER KOMMISSION

vom 17. Dezember 2025

zur Anwendung der Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der angemessenen Nutzung auf der Grundlage typischer Nutzungsmuster und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für die intra-EU-Kommunikation

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zu Endkundenentgelten für regulierte intra-EU-Kommunikation sowie zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG und der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 ([1]), insbesondere auf Artikel 5a Absatz 8,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Preisobergrenzen für Endkunden für intra-EU-Kommunikation gemäß Artikel 5a Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/2120, die am 15. Mai 2019 in allen Mitgliedstaaten in Kraft trat, wurden in einer Höhe festgesetzt, die für Anbieter öffentlich zugänglicher nummerngebundener interpersoneller Kommunikationsdienste kostendeckend ist, sodass das Eingreifen sowohl auf dem Mobilfunkmarkt als auch auf dem Festnetzmarkt verhältnismäßig war. Mit diesen Maßnahmen, deren Geltungsdauer gemäß Artikel 10 der Verordnung (EU) 2015/2120 in der durch die Verordnung (EU) 2018/1971 des Europäischen Parlaments und des Rates ([2]) geänderten Fassung am 14. Mai 2024 enden sollte, sollte dafür gesorgt werden, dass den Verbrauchern für intra-EU-Kommunikation keine überhöhten Preise in Rechnung gestellt werden.

(2) Mit Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2015/2120 wurde die Anwendung der Preisobergrenzen für Endkunden für intra-EU-Kommunikation bis zum 30. Juni 2032 verlängert. Gemäß Artikel 5a Absatz 9 der genannten Verordnung muss die Kommission Artikel 5a bis zum 30. Juni 2027 überprüfen und kann gegebenenfalls beschließen, einen Gesetzgebungsvorschlag zu seiner Änderung vorzulegen.

(3) Gemäß Artikel 5a Absatz 8 der Verordnung (EU) 2015/2120 sind Anbieter, die freiwillig beschließen, für inländische und intra-EU-Kommunikation keine unterschiedlichen Endkundenpreise für Verbraucher anzuwenden, vorbehaltlich einer Regelung der angemessenen Nutzung von der Anwendung der Preisobergrenzen für Endkunden für intra-EU-Kommunikation ausgenommen. In diesem Fall sind sie von regulierten Preisen für intra-EU-Kommunikation auszunehmen. Eine Regelung der angemessenen Nutzung ist ein Schutzmechanismus, der es den Anbietern ermöglichen sollte, von den konvergenten Preisen abzuweichen und Aufschläge zu erheben, wenn die Nutzung von intra-EU-Kommunikation durch die Verbraucher nicht den Bedingungen entspricht, die der Anbieter zur Definition einer typischen Nutzung von intra-EU-Kommunikation in einem bestimmten Mitgliedstaat festgelegt hat.

(4) Erstens sollten in den Bedingungen für eine typische Nutzung die Volumina der intra-EU-Kommunikation festgelegt werden, innerhalb deren Verbraucher eine bestimmte Anzahl von Einheiten für Anrufe und SMS-Nachrichten innerhalb der EU zu den geltenden inländischen Endkundenpreisen nutzen können, die mit ihren jeweiligen Tarifen im Einklang stehen und ausreichen, um ein breites Spektrum von Nutzungsmustern der Verbraucher abzudecken, insbesondere Verbraucher mit einem relativ hohen monatlichen Verbrauch von intra-EU-Kommunikation, die weiterhin auf herkömmliche Kommunikation wie Anrufe oder SMS-Nachrichten vertrauen. Zweitens sollte in den Bedingungen für eine typische Nutzung deren Geltungszeitraum festgelegt werden. Dieser festgelegte Geltungszeitraum sollte mindestens einem Abrechnungszeitraum entsprechen, kann sich aber je nach Festlegung des Anbieters auch auf mehrere Abrechnungszeiträume erstrecken. Die Anbieter können Volumenobergrenzen festlegen, die für einen oder mehrere Zeiträume innerhalb des Geltungszeitraums gelten. Drittens sollten für alle Tarife des Anbieters in einem Mitgliedstaat dieselben Bedingungen für eine typische Nutzung gelten.

([1]) ABl. L 310 vom 26.11.2015, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj.

([2]) Verordnung (EU) 2018/1971 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro), zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 (ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1971/oj).

(5) Durch die Regelung der angemessenen Nutzung sollten einerseits die Verbraucher ein angemessenes Volumen an Anrufen und SMS-Nachrichten innerhalb der EU erhalten und andererseits künftige Anpassungen auf der Grundlage der Marktbedingungen und des Verbraucherverhaltens möglich sein. Eine typische Nutzung von Anrufen und SMS-Nachrichten innerhalb der EU kann unter anderem je nach Art des Verbrauchers, Anbieter oder Mitgliedstaat variieren.

(6) Daher sollten die Bedingungen für eine typische Nutzung den Anbietern ausreichenden Spielraum einräumen, um eine Regelung der angemessenen Nutzung festzulegen, die sie für geeignet halten und die mit dieser Durchführungsverordnung im Einklang steht, und gleichzeitig künftige Anpassungen auf der Grundlage der Marktbedingungen und des Verbraucherverhaltens ermöglichen.

(7) Intra-EU-Kommunikation unterscheidet sich ihrem Wesen nach vom Roaming, und der Verwendungszweck ist jeweils ein anderer. Im Gegensatz zu intra-EU-Kommunikation handelt es sich beim regulierten Roaming um einen grenzübergreifenden Dienst, der für vorübergehende Reisen und nicht für eine dauerhafte Nutzung bestimmt ist. Daher besteht beim Roaming das Risiko einer zweckwidrigen und missbräuchlichen Nutzung für andere als die beabsichtigten Zwecke, während bei der intra-EU-Kommunikation das Risiko besteht, dass die Nutzung über die typische Nutzung hinausgeht. Der Begriff der Nutzung über die typische Nutzung von intra-EU-Kommunikation hinaus unterscheidet sich daher vom Begriff der „zweckwidrigen und missbräuchlichen" Nutzung von Endkunden-Roamingdiensten zu Inlandspreisen im Sinne von Artikel 5 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]), der sich auf die Nutzung regulierter Endkunden-Roamingdienste durch Roamingkunden in einem Mitgliedstaat, der nicht der ihres inländischen Anbieters ist, für andere Zwecke als vorübergehende Reisen bezieht und für die eine Regelung der angemessenen Nutzung angewandt werden kann.

(8) Die Regelung der angemessenen Nutzung sollte das Recht der Anbieter unberührt lassen, Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zu ergreifen, wenn die freiwillige Entscheidung, Verbrauchern für intra-EU-Kommunikation keine anderen Endkundenpreise als für inländische Kommunikation zu berechnen, zu einer betrügerischen Nutzung führt. Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste sollten die Möglichkeit haben, aufzudecken und zu verhindern, dass Dritte die Regelung der angemessenen Nutzung zur Preisarbitrage ausnutzen, um einen wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen (z. B. International Revenue Share Fraud (Betrug mit internationalen Umsatzbeteiligungen), missbräuchliche Verwendung von SIM-Karten). Diese Maßnahmen sollten verhältnismäßig sein und können unter anderem die Überwachung von Verkehrsmustern zur Aufdeckung von Anomalien, die auf eine betrügerische oder missbräuchliche Nutzung hindeuten könnten, oder die vorübergehende Aussetzung des Dienstes bis zur Überprüfung der Nutzung umfassen.

(9) Gleichzeitig sollten die Verbraucher vor Maßnahmen geschützt werden, die sie in irgendeiner Weise daran hindern könnten, intra-EU-Kommunikation zu nutzen. In diesem Zusammenhang gelten alle Verbraucherrechte, die sich aus der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([4]) über die Rechte der Verbraucher ergeben. Gemäß Artikel 102 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates ([5]) müssen Vertragsklauseln, die eine Regelung der angemessenen Nutzung vorsehen, den Verbrauchern eindeutig mitgeteilt werden, bevor sie anwendbar werden.

(10) Darüber hinaus sollten die Anbieter, bevor der Verbrauch von intra-EU-Kommunikation über eine typische Nutzung hinausgeht, die betreffenden Verbraucher in der im Voraus in den Verbraucherverträgen beschriebenen Weise auf diese Nutzung aufmerksam machen. In jedem Fall sollte durch solche Maßnahmen der Verwaltungsaufwand für die Verbraucher minimiert und die Zahl überflüssiger Warnmeldungen begrenzt werden.

(11) Für die Zwecke dieses Gesetzes sind Verbraucher im Sinne des Artikels 2 Nummer 15 der Richtlinie (EU) 2018/1972 zu verstehen.

(12) Das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) wurde gemäß Artikel 5a Absatz 8 der Verordnung (EU) 2015/2120 konsultiert.

(13) Der mit Artikel 118 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2018/1972 eingerichtete Kommunikationsausschuss hat innerhalb der vom Vorsitz festgelegten Frist keine Stellungnahme abgegeben —

([3]) Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (ABl. L 115 vom 13.4.2022, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/612/oj).

([4]) Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj).

([5]) Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj).

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Regelung der angemessenen Nutzung

(1) Die Regelung der angemessenen Nutzung ermöglicht es Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation, einen Schutzmechanismus anzuwenden, wenn die Nutzung von intra-EU-Kommunikation durch einen Verbraucher über eine typische Nutzung hinausgeht.

(2) Um den Schutzmechanismus im Rahmen der Regelung der angemessenen Nutzung in Anspruch nehmen zu können, legt ein Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation für alle seine Tarife in einem Mitgliedstaat die Bedingungen für eine typische Nutzung von intra-EU-Kommunikation für eine festgelegte Mindestlaufzeit von einem Abrechnungszeitraum fest.

(3) Die Bedingungen für eine typische Nutzung von intra-EU-Kommunikation werden ausgehend von Volumina der intra-EU-Kommunikation festgelegt, die deutlich höher sind als die durchschnittliche Anzahl von Gesprächsminuten oder SMS innerhalb der EU, die pro Monat und Verbraucher in einem Mitgliedstaat verbraucht wird, wobei der jeweils aktuellste, zum Zeitpunkt der Festlegung der Bedingungen verfügbare Benchmark-Bericht des GEREK über intra-EU-Kommunikation mit entsprechenden Referenzwerten zugrunde zu legen ist. Steht für einen Mitgliedstaat kein Referenzwert zur Verfügung, so zieht der Anbieter die EU-Durchschnittswerte heran.

(4) Weicht die Nutzung von intra-EU-Kommunikation durch einen Verbraucher in einem bestimmten Zeitraum von den Bedingungen für eine typischen Nutzung ab, so dürfen Anbieter nur bis zum Ende des festgelegten Zeitraums, in dem eine solche Abweichung eintritt, für die betreffenden Einheiten der intra-EU-Kommunikation zusätzliche Entgelte erheben.

(5) Diese Regelung der angemessenen Nutzung gilt getrennt für Anrufe innerhalb der EU — sowohl Festnetz- als auch Mobilfunkanrufe — und für SMS-Nachrichten innerhalb der EU.

(6) Die nationalen Regulierungsbehörden überwachen die ordnungsgemäße Anwendung der Schutzmechanismen und setzen diese durch.

Artikel 2

Betrugsbekämpfungsmaßnahmen

Anbieter von intra-EU-Kommunikation können Betrugsbekämpfungsmaßnahmen anwenden, um eine betrügerische Nutzung im Zusammenhang mit der freiwilligen Entscheidung, für inländische und intra-EU-Kommunikation die gleichen Endkundenpreise anzuwenden, aufzudecken. Stellt der Anbieter betrügerische Tätigkeiten fest und beschließt er, dass Maßnahmen erforderlich sind, um den mutmaßlichen Betrug rasch zu bekämpfen, so unterrichtet er die nationale Regulierungsbehörde oder eine andere zuständige Behörde so bald wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Erlass der Maßnahmen.

Artikel 3

Verbraucherschutz

(1) Wendet ein Anbieter von intra-EU-Kommunikation eine Regelung der angemessenen Nutzung an, so nimmt er in die Verbraucherverträge gemäß Artikel 102 der Richtlinie (EU) 2018/1972 die für diese Regelung geltenden Geschäftsbedingungen auf, insbesondere die Aufschläge, die für Anrufe und SMS innerhalb der EU erhoben werden können, welche über eine typische Nutzung von intra-EU-Kommunikation hinausgehen. Hat ein Verbraucher 80 % des Volumens einer typischen Nutzung erreicht, weist der Anbieter den Verbraucher zudem unverzüglich darauf hin, dass unter Umständen Aufschläge anfallen und wie hoch diese ausfallen würden.

(2) Die Verbraucher haben das Recht, gegen die Entscheidungen des Anbieters von intra-EU-Kommunikation Rechtsmittel einzulegen, auch durch Schlichtung und Anrufung zuständiger außergerichtlicher Streitbeilegungsstellen gemäß Artikel 25 der Richtlinie (EU) 2018/1972.

Artikel 4

Übergangszeitraum für den Referenzwert des GEREK

(1) Das GEREK aktualisiert den Referenzwert für intra-EU-Kommunikation, um sicherzustellen, dass dieser Wert künftig die gesamte Nutzung von intra-EU-Kommunikation widerspiegelt. Der aktualisierte Benchmark-Bericht wird spätestens im Oktober 2026 veröffentlicht.

(2) Um einen Übergangszeitraum einzuräumen, haben die Anbieter bis spätestens zum 1. Januar 2027 Zeit, den aktuellsten Benchmark-Bericht der GEREK über intra-EU-Kommunikation anzuwenden.

Artikel 5

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Sie gilt bis zum 31. Dezember 2028.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den 17. Dezember 2025

Für die Kommission
Die Präsidentin
Ursula VON DER LEYEN