Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2025/2592

18.12.2025

UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2025/2592 VAN DE COMMISSIE

van 17 december 2025

voor de toepassing van Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft redelijk gebruik, op basis van normale gebruikspatronen, en fraudebestrijdingsmaatregelen voor communicaties binnen de EU

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en retailtarieven voor gereguleerde communicaties binnen de EU en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG en Verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie ([1]), en met name artikel 5 bis, lid 8,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De in artikel 5 bis, lid 1, van Verordening (EU) 2015/2120 vastgestelde retailprijsplafonds voor communicaties binnen de EU, die op 15 mei 2019 in alle lidstaten in werking zijn getreden, werden vastgesteld op een niveau dat aanbieders van openbaar beschikbare nummergebaseerde interpersoonlijke communicatiediensten in staat stelde hun kosten terug te verdienen, waardoor een evenredige interventie op zowel de markt voor mobiele als op de markt voor vaste communicatie werd gewaarborgd. Die maatregelen, die overeenkomstig artikel 10 van Verordening (EU) 2015/2120, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2018/1971 van het Europees Parlement en de Raad ([2]), op 14 mei 2024 zouden verstrijken, hadden tot doel ervoor te zorgen dat consumenten geen buitensporige prijzen voor communicatie binnen de EU werden aangerekend.

(2) Artikel 10, lid 5, van Verordening (EU) 2015/2120 verlengt de toepassing van de retailprijsplafonds voor communicaties binnen de EU tot en met 30 juni 2032. Volgens artikel 5 bis, lid 9, van die verordening moet de Commissie uiterlijk op 30 juni 2027 artikel 5 bis evalueren en kan zij in voorkomend geval besluiten een wetgevingsvoorstel in te dienen om dat artikel te wijzigen.

(3) Volgens artikel 5 bis, lid 8, van Verordening (EU) 2015/2120 moeten aanbieders die vrijwillig besluiten geen verschillende retailprijzen toe te passen op consumenten voor binnenlandse communicaties en communicatie binnen de EU, worden vrijgesteld van de toepassing van de retailprijsplafonds die zijn vastgesteld voor communicaties binnen de EU, onder voorbehoud van een beleid inzake redelijk gebruik. In dat geval moeten zij worden vrijgesteld van gereguleerde prijzen voor communicaties binnen de EU. Een beleid inzake redelijk gebruik vormt een waarborg zodat aanbieders kunnen afwijken van de geconvergeerde prijzen en toeslagen kunnen toepassen indien het gebruik door consumenten van communicaties binnen de EU verder gaat dan de voorwaarden die de aanbieder heeft gesteld om het normale gebruik van communicaties binnen de EU in een bepaalde lidstaat te definiëren.

(4) Ten eerste moeten in de voorwaarden voor normaal gebruik volumes communicaties binnen de EU worden gespecificeerd die consumenten in staat stellen een aantal eenheden te verbruiken voor gesprekken en sms-berichten binnen de EU, aangerekend tegen de toepasselijke binnenlandse retailprijzen die in overeenstemming zijn met hun respectieve tariefplannen en die voldoende zijn om een breed scala aan gebruikspatronen van consumenten te bestrijken, waaronder met name consumenten met een relatief hoog maandelijks verbruik van communicaties binnen de EU die nog steeds traditionele communicatie zoals telefoongesprekken of sms-berichten gebruiken. Ten tweede moeten de voorwaarden voor normaal gebruik specificeren op welke periode zij van toepassing zijn. Deze vastgestelde toepassingsperiode moet ten minste gelijk zijn aan één factureringsperiode, maar kan zich uitstrekken over meerdere door de aanbieder gespecificeerde facturatieperioden. Aanbieders kunnen grenswaarden voor volumeverbruik vaststellen die van toepassing zijn op een of meer perioden binnen de toepassingsperiode. Ten derde moeten voor alle tariefplannen van de aanbieder in een lidstaat dezelfde voorwaarden gelden voor normaal gebruik.

([1]) PB L 310 van 26.11.2015, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj.

([2]) Verordening (EU) 2018/1971 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot instelling van het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (Berec) en het Bureau voor ondersteuning van Berec (Berec-Bureau), tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1211/2009 (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1971/oj).

(5) Het beleid inzake redelijk gebruik moet enerzijds consumenten voorzien van passende volumes gesprekken en sms-berichten binnen de EU en anderzijds toekomstige aanpassingen mogelijk maken op basis van marktomstandigheden en consumentengedrag. Normaal gebruik van gesprekken en sms-berichten binnen de EU kan onder meer variëren afhankelijk van het soort consument, de aanbieder of de lidstaat.

(6) Daarom moeten de voorwaarden waarmee normaal gebruik wordt bepaald, aanbieders de nodige flexibiliteit bieden om een beleid inzake redelijk gebruik vast te stellen dat zij passend achten en dat in overeenstemming is met deze uitvoeringsverordening, en tegelijkertijd toekomstige aanpassingen mogelijk maken op basis van marktomstandigheden en consumentengedrag.

(7) Communicaties binnen de EU zijn van een andere aard en bedoeld om anders te worden gebruikt dan roaming. In tegenstelling tot communicaties binnen de EU is gereguleerde roaming een grensoverschrijdende dienst die bestemd is voor periodieke reizen en niet voor permanent gebruik. Bij roaming bestaat dan ook het risico op afwijkend gebruik en misbruik voor andere dan de beoogde doeleinden, terwijl bij communicaties binnen de EU het risico erin bestaat dat het gebruik het normale gebruik overstijgt. Het begrip gebruik dat het normale gebruik van communicaties binnen de EU overstijgt, verschilt dus van het begrip "afwijkend gebruik en misbruik" van retailroamingdiensten tegen binnenlandse prijzen, zoals gedefinieerd in artikel 5 van Verordening (EU) 2022/612 van het Europees Parlement en de Raad ([3]), dat verwijst naar het gebruik van gereguleerde retailroamingdiensten door roamende klanten in een andere lidstaat dan die van hun binnenlandse aanbieder voor andere doeleinden dan periodieke reizen en waarvoor een beleid inzake redelijk gebruik kan worden toegepast.

(8) Het beleid inzake redelijk gebruik mag geen afbreuk doen aan het recht van aanbieders om fraudebestrijdingsmaatregelen te nemen indien hun vrijwillige besluit om consumenten voor communicatie binnen de EU geen andere retailprijzen aan te rekenen dan voor binnenlandse communicatie, tot frauduleus gebruik leidt. Aanbieders van elektronischecommunicatiediensten aan het publiek moeten de mogelijkheid krijgen om misbruik door derden van het beleid inzake redelijk gebruik voor prijsarbitrage om een economisch voordeel te behalen (bv. International Revenue Share Fraud, misbruik van simkaarten), op te sporen en te voorkomen. Dergelijke maatregelen moeten evenredig zijn en kunnen onder meer het monitoren van verkeerspatronen omvatten om onregelmatigheden op te sporen die kunnen wijzen op frauduleus of misbruik, of de tijdelijke opschorting van de dienst in afwachting van de verificatie van het gebruik.

(9) Tegelijkertijd moeten consumenten worden beschermd tegen maatregelen die op enigerlei wijze van invloed kunnen zijn op hun vermogen om communicaties binnen de EU te gebruiken. In dit verband zijn alle consumentenrechten die voortvloeien uit Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad ([4]) betreffende consumentenrechten van toepassing. Overeenkomstig artikel 102 van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad ([5]) moeten contractbepalingen die het beleid inzake redelijk gebruik bepalen, duidelijk aan de consumenten worden meegedeeld voordat zij van toepassing worden.

(10) Bovendien moeten aanbieders consumenten op de in de contracten met de consument gespecificeerde wijze waarschuwen voordat hun verbruik van communicaties binnen de EU het normale gebruik overschrijdt. Dergelijke maatregelen moeten in ieder geval de administratieve lasten voor consumenten tot een minimum beperken en het aantal onnodige waarschuwingen beperken.

(11) Voor de toepassing van deze wet moet het begrip consumenten worden begrepen als gedefinieerd in artikel 2, lid 15, van Richtlijn (EU) 2018/1972.

(12) Het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie is geraadpleegd overeenkomstig artikel 5 bis, lid 8, van Verordening (EU) 2015/2120.

(13) Het bij artikel 118, lid 1, van Richtlijn (EU) 2018/1972 opgerichte Comité voor communicatie heeft binnen de door de voorzitter bepaalde termijn geen advies uitgebracht,

([3]) Verordening (EU) 2022/612 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (PB L 115 van 13.4.2022, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/612/oj).

([4]) Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 64, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj).

([5]) Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj).

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Beleid inzake redelijk gebruik

1. Het beleid inzake redelijk gebruik biedt aanbieders van elektronische communicatie aan het publiek de waarborg dat zij maatregelen kunnen nemen wanneer het gebruik van communicaties binnen de EU door een consument het normale gebruik overschrijdt.

2. Een aanbieder van elektronische communicatie aan het publiek kan alleen gebruikmaken van de waarborg die een beleid inzake redelijk gebruik biedt, als hij voorwaarden vaststelt voor het normale gebruik van communicaties binnen de EU gedurende een minimumperiode van één factureringsperiode, en voor al zijn tariefplannen in een lidstaat.

3. Om te bepalen wat normaal gebruik van communicaties binnen de EU is, wordt gebruikgemaakt van volumes communicatie binnen de EU die aanzienlijk hoger zijn dan het gemiddelde aantal minuten of sms-berichten binnen de EU dat per maand per consument in een lidstaat wordt verbruikt, zoals gerapporteerd in het meest recente intra-EU-communicatiebenchmarkverslag van Berec dat beschikbaar is op het moment dat de voorwaarden worden vastgesteld. Indien er geen benchmark beschikbaar is voor een lidstaat, gebruikt de aanbieder de gemiddelde cijfers van de EU.

4. Wanneer het gebruik van communicaties binnen de EU door een consument in een bepaalde periode afwijkt van de voorwaarden die kenmerkend zijn voor normaal gebruik, mogen aanbieders alleen extra kosten in rekening brengen voor de betrokken eenheden communicatie binnen de EU tot het einde van de vastgestelde periode waarin een dergelijke afwijking zich voordoet.

5. Dit beleid inzake redelijk gebruik geldt afzonderlijk voor oproepen binnen de EU, voor vaste en mobiele gesprekken en voor sms-berichten binnen de EU.

6. De nationale regelgevende instanties zien toe op en handhaven de correcte toepassing van de waarborg.

Artikel 2

Fraudebestrijdingsmaatregelen

Aanbieders van communicaties binnen de EU kunnen fraudebestrijdingsmaatregelen toepassen om op te sporen of frauduleus gebruik wordt gemaakt van hun vrijwillige besluit om gelijke retailprijzen toe te passen voor binnenlandse communicatie en communicatie binnen de EU. Wanneer de aanbieder frauduleuze activiteiten vaststelt en besluit dat maatregelen nodig zijn om de vermoedelijke fraude onverwijld aan te pakken, stelt hij de nationale regelgevende instantie of andere bevoegde instantie daarvan zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen vijf werkdagen na de vaststelling van de maatregelen in kennis.

Artikel 3

Consumentenbescherming

1. Wanneer een aanbieder van communicatie binnen de EU een beleid inzake redelijk gebruik toepast, neemt hij in de contracten met consumenten die zijn gesloten overeenkomstig artikel 102 van Richtlijn (EU) 2018/1972, de voorwaarden op die met dat beleid verband houden, en met name de toeslagen per oproep en sms binnen de EU die van toepassing kunnen zijn op het verbruik van communicaties binnen de EU dat het normale gebruik overschrijdt. Wanneer een consument 80 % van een normale gebruikslimiet heeft gebruikt, waarschuwt de aanbieder de consument bovendien onmiddellijk over het risico dat toeslagen kunnen worden aangerekend en over hoeveel die toeslagen dan bedragen.

2. Consumenten hebben het recht beroep in te stellen tegen de besluiten van de aanbieder van communicatie binnen de EU, ook via bemiddeling en bevoegde organen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting als bedoeld in artikel 25 van Richtlijn (EU) 2018/1972.

Artikel 4

Overgangsperiode voor de benchmark van Berec

1. Berec actualiseert de benchmark voor communicaties binnen de EU om ervoor te zorgen dat die benchmark in de toekomst al het gebruik van communicaties binnen de EU rapporteert. Het geactualiseerde benchmarkverslag zal uiterlijk oktober 2026 beschikbaar zijn.

2. Om een overgangsperiode mogelijk te maken, mogen aanbieders tot en met uiterlijk 1 januari 2027 het meest recente beschikbare Berec-benchmarkverslag voor communicatie binnen de EU toepassen.

Artikel 5

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing tot en met 31 december 2028.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 17 december 2025.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN