

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 10.07.2025 – C-367/24

Achte Kammer

ECLI:EU:C:2025:561

Leitsatz

Art. 3 der Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union ist dahin auszulegen, dass er einer Option auf unbegrenzten Internetzugang ohne zusätzliche Kosten entgegensteht, die ein Anbieter von Internetzugangsdiensten für seine Kunden bereithält und die es seinen Kunden bei Aktivierung ermöglicht, Videostreamingdienste in Anspruch zu nehmen, ohne dass die dafür genutzten Daten auf das im monatlichen Grundpreis enthaltene Datenvolumen angerechnet werden, wobei aber die Bandbreite für diese Inhalte ungeachtet dessen, von wem sie verbreitet oder bereitgestellt werden, im Verhältnis zu der für andere Verkehrskategorien geltenden Bandbreite begrenzt wird, während für den gesamten Verkehr einschließlich Videostreams ein und dasselbe Niveau an Bandbreite verfügbar ist, das genutzte Datenvolumen aber auf das vom Kunden vereinbarte Datenvolumen angerechnet wird, wenn diese Option von ihm nicht aktiviert wird.

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer) 10. Juli 2025 („Vorlage zur Vorabentscheidung – Elektronische Kommunikation – Verordnung (EU) 2015/2120 – Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet – Art. 3 Abs. 3 – Verpflichtung für Anbieter von Internetzugangsdiensten, den Verkehr gleich, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung zu behandeln – Möglichkeit dieser Anbieter, angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen anzuwenden – Tarifoption, die eine Begrenzung der Bandbreite für Videostreams beinhaltet“ In der Rechtssache C-367/24 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Înalta Curte de Casa?ie ?i Justi?ie (Oberster Kassations- und Gerichtshof, Rumänien) mit Entscheidung vom 4. April 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Mai 2024, in dem Verfahren Autoritatea Na?ional? pentru Administrare ?i Reglementare în Comunica?ii gegen Telekom România Mobile Communications erlässt DER GERICHTSHOF (Achte Kammer) unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten S. Rodin, der Richterin O. Spineanu-Matei und des Richters N. Fenger (Berichterstatter), Generalanwalt: A. Rantos, Kanzler: A. Calot Escobar, aufgrund des schriftlichen Verfahrens, unter Berücksichtigung der Erklärungen – der Autoritatea Na?ional? pentru Administrare ?i Reglementare în Comunica?ii, vertreten durch M. ?R. Rudnic, A. Vasile und M. V. ? Zgonea als Bevollmächtigte, – der Telekom România Mobile Communications, vertreten durch I. A. Hrisafi-Josan, Avocat?, – der rumänischen Regierung, vertreten durch R. Antonie, E. Gane und M. Chicu als Bevollmächtigte, – der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und R. Kanitz als Bevollmächtigte, – der ungarischen Regierung, vertreten durch D. Csoknyai und Z. Fehér als Bevollmächtigte, – der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Conte, O. Gariazzo und E. A. Stamate als Bevollmächtigte, aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden, folgendes Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 der Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (ABl. 2015, L 310, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Autoritatea Na?ional? pentru Administrare ?i Reglementare în Comunica?ii (Nationale Behörde für die Verwaltung und Regulierung der Kommunikation, Rumänien) (im Folgenden: ANCOM) und der Telekom România Mobile Communications

S.A. über eine Entscheidung der ANCOM, mit der die Unvereinbarkeit einer von dieser Gesellschaft angebotenen Tarifoption mit den sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen festgestellt und ihr aufgegeben wurde, jegliche Diskriminierung von Videostreams im Vergleich zu anderen Verkehrskategorien einzustellen. Rechtlicher Rahmen

3 In den Erwägungsgründen 6 bis 9, 11 und 15 der Verordnung 2015/2120 heißt es: „(6) Endnutzer sollten das Recht haben, über ihren Internetzugangsdienst ohne Diskriminierung Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten und Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen. ... (7) Zur Ausübung ihrer Rechte auf Zugang zu und Verbreitung von Informationen und Inhalten sowie auf Nutzung und Bereitstellung von Anwendungen und Diensten ihrer Wahl sollte es den Endnutzern freistehen, mit den Internetzugangsanbietern Tarife mit bestimmten Datenvolumen und bestimmten Geschwindigkeiten des Internetzugangsdienstes zu vereinbaren. Diese Vereinbarungen sowie die Geschäftsgepflogenheiten der Internetzugangsanbieter sollten die Ausübung dieser Rechte nicht beschränken und somit auch nicht die Bestimmungen dieser Verordnung über die Gewährleistung des Zugangs zum offenen Internet umgehen. Die nationalen Regulierungsbehörden und die anderen zuständigen Behörden sollten befugt sein, gegen Vereinbarungen oder Geschäftsgepflogenheiten vorzugehen, die aufgrund ihrer Tragweite zu Situationen führen, in denen die Auswahlmöglichkeit der Endnutzer in der Praxis wesentlich eingeschränkt wird. Daher sollte bei der Bewertung von Vereinbarungen und Geschäftsgepflogenheiten unter anderem der jeweiligen Marktposition der betreffenden Internetzugangsanbieter und Anbieter von Inhalten, Anwendungen und Diensten Rechnung getragen werden. Die nationalen Regulierungsbehörden und die anderen zuständigen Behörden sollten im Rahmen ihrer Überwachungs- und Durchsetzungsfunktion verpflichtet sein, einzugreifen, wenn Vereinbarungen oder Geschäftsgepflogenheiten dazu führen würden, dass dieses Recht der Endnutzer in seinem Kern untergraben würde. (8) Bei der Bereitstellung der Internetzugangsdienste sollten Anbieter dieser Dienste den gesamten Datenverkehr ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, ungeachtet des Senders, des Empfängers, des Inhalts, der Anwendung, des Dienstes oder des Endgeräts, gleich behandeln. Entsprechend den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und der ständigen Rechtsprechung sollten vergleichbare Situationen nicht unterschiedlich und unterschiedliche Situationen nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt. (9) Ziel eines angemessenen Verkehrsmanagements ist es, zu einer effizienten Nutzung der Netzressourcen und zur Optimierung der Gesamtübermittlungsqualität entsprechend den objektiv unterschiedlichen Anforderungen an die technische Qualität der Dienste bei speziellen Verkehrskategorien und somit den übermittelten Inhalten, Anwendungen und Diensten beizutragen. Von den Internetzugangsanbietern angewandte angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen sollten transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein, und sie sollten nicht auf kommerziellen Erwägungen beruhen. Die Anforderung, dass Verkehrsmanagementmaßnahmen nicht diskriminierend sein dürfen, schließt nicht aus, dass die Internetzugangsanbieter zur Optimierung der Gesamtübermittlungsqualität Verkehrsmanagementmaßnahmen anwenden, bei denen zwischen objektiv verschiedenen Verkehrskategorien unterschieden wird. Um die Gesamtqualität und das Nutzererlebnis zu optimieren, sollte jede derartige Differenzierung nur auf der Grundlage objektiv verschiedener Anforderungen an die technische Qualität der Dienste (beispielsweise in Bezug auf Verzögerung, Verzögerungsschwankung, Paketverlust und Bandbreite) bei bestimmten Verkehrskategorien, nicht aber auf Grundlage kommerzieller Erwägungen zulässig sein. Derartige differenzierende Maßnahmen sollten in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck der Optimierung der Gesamtqualität stehen und gleichartigen Verkehr gleich behandeln. Derartige Maßnahmen sollten nicht länger als erforderlich beibehalten werden. ... (11) Jede Verkehrsmanagementpraxis, die über solche angemessenen Verkehrsmanagementmaßnahmen hinausgeht indem sie eine Blockierung, Verlangsamung, Veränderung, Beschränkung, Störung, Schädigung oder Diskriminierung je nach spezifischen Inhalten, Anwendungen oder Diensten oder spezifischen Kategorien derselben vornimmt, sollte – vorbehaltlich begründeter und genau festgelegter Ausnahmen nach Maßgabe dieser Verordnung – verboten werden.

Diese Ausnahmen sollten einer strengen Auslegung und strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterliegen. Bestimmte Inhalte, Anwendungen und Dienste, wie auch bestimmte Kategorien derselben, sollten geschützt werden wegen der negativen Auswirkungen, die eine Blockierung oder andere, nicht unter die begründeten Ausnahmen fallende Beschränkungsmaßnahmen auf die Wahl der Endnutzer und die Innovation haben. ... (15) ... Maßnahmen, die über derartige angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen hinausgehen, [können] auch erforderlich sein, um eine drohende Netzüberlastung zu vermeiden, d. h. in Situationen, in denen sich die Überlastung abzeichnet, und zur Milderung der Auswirkungen einer Netzüberlastung, sofern diese Netzüberlastung nur zeitweilig oder unter außergewöhnlichen Umständen auftritt. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist es erforderlich, dass auf diese Ausnahme gestützte Verkehrsmanagementmaßnahmen gleichartige Verkehrskategorien gleich behandeln. Eine zeitweilige Überlastung sollte so verstanden werden, dass sie sich auf spezielle Situationen von kurzer Dauer bezieht, in denen ein plötzlicher Anstieg der Zahl der Nutzer über die Zahl der regelmäßigen Nutzer hinaus oder ein plötzlicher Anstieg der Nachfrage nach einzelnen Inhalten, Anwendungen oder Diensten die Übertragungskapazität einiger Netzkomponenten übersteigt und den Rest des Netzes schwerfälliger reagieren lässt. ... Eine außergewöhnliche Überlastung sollte so verstanden werden, dass sie sich – sowohl in Mobil- als auch in Festnetzen – auf unvorhersehbare und unvermeidbare Situationen der Überlastung bezieht. ... Die Anforderlichkeit, über die angemessenen Verkehrsmanagementmaßnahmen hinausgehende Verkehrsmanagementmaßnahmen anzuwenden, um den Auswirkungen einer zeitweiligen oder außergewöhnlichen Netzüberlastung vorzubeugen oder sie zu mildern, sollte den Betreibern von Internetzugangsdiensten nicht die Möglichkeit bieten, das allgemeine Verbot der Blockierung, Verlangsamung, Veränderung, Beschränkung, Störung, Schädigung oder Diskriminierung bestimmter Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder bestimmter Kategorien derselben zu umgehen. Für wiederkehrende und länger dauernde Fälle von Netzüberlastungen, bei denen es sich weder um außergewöhnliche noch um zeitweilige Überlastungen handelt, sollte nicht auf diese Ausnahmen zurückgegriffen werden können, sondern sie sollten vielmehr im Wege einer Erweiterung der Netzkapazität angegangen werden.“

4 Art. 1 („Gegenstand und Geltungsbereich“) dieser Verordnung bestimmt in Abs. 1: „In dieser Verordnung werden gemeinsame Regeln zur Wahrung der gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Behandlung des Verkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und der damit verbundenen Rechte der Endnutzer festgelegt.“

5 Art. 3 Abs. 1 bis 3 der Verordnung sieht vor: „(1) Endnutzer haben das Recht, über ihren Internetzugangsdienst, unabhängig vom Standort des Endnutzers oder des Anbieters und unabhängig von Standort, Ursprung oder Bestimmungsort der Informationen, Inhalte, Anwendungen oder Dienste, Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten, Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen und Endgeräte ihrer Wahl zu nutzen. ... (2) Vereinbarungen zwischen Anbietern von Internetzugangsdiensten und Endnutzern über die gewerblichen und technischen Bedingungen und die Merkmale von Internetzugangsdiensten wie Preis, Datenvolumina oder Geschwindigkeit sowie die Geschäftspraxis der Anbieter von Internetzugangsdiensten dürfen die Ausübung der Rechte der Endnutzer gemäß Absatz 1 nicht einschränken. (3) Anbieter von Internetzugangsdiensten behandeln den gesamten Verkehr bei der Erbringung von Internetzugangsdiensten gleich, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, sowie unabhängig von Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen oder Diensten oder den verwendeten Endgeräten. Unterabsatz 1 hindert die Anbieter von Internetzugangsdiensten nicht daran, angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen anzuwenden. Damit derartige Maßnahmen als angemessen gelten, müssen sie transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und dürfen nicht auf kommerziellen Erwägungen, sondern auf objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Dienstqualität bestimmter Datenverkehrskategorien beruhen. Mit diesen Maßnahmen darf nicht der konkrete Inhalt überwacht werden, und sie dürfen nicht länger als erforderlich aufrechterhalten

werden. Anbieter von Internetzugangsdiensten wenden keine Verkehrsmanagementmaßnahmen an, die über die Maßnahmen gemäß Unterabsatz 2 hinausgehen; insbesondere dürfen sie nicht bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste – oder bestimmte Kategorien von diesen – blockieren, verlangsamen, verändern, einschränken, stören, verschlechtern oder diskriminieren, außer soweit und solange es erforderlich ist, um a) Gesetzgebungsakten ... zu entsprechen ...; b) die Integrität und Sicherheit des Netzes ... zu wahren; c) eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern, sofern gleichwertige Verkehrsarten gleich behandelt werden.“ Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

6 Telekom România Mobile Communications ist ein im Telekommunikationssektor tätiges Unternehmen.

7 Es bot ab dem 15. Oktober 2017 im Rahmen des für bestimmte Mobilfunkabonnements angebotenen Internetzugangsdienstes und ab dem 13. November 2017 für bestimmte Prepaidangebote eine Option an, die als „Bonus Net Nelimitat“ (Bonus unbegrenztes Internet) bezeichnet wurde.

8 Der Grundpreis dieser Abonnements bzw. Prepaidkarten schließt ein monatliches Datenvolumen ein, das für sämtliche Verkehrsarten einschließlich Videostreams verwendet werden kann und über eine Geschwindigkeit von bis zu 150 Megabit pro Sekunde (Mbps) verfügt. Die Aktivierung des „Bonus unbegrenztes Internet“ durch den betreffenden Kunden schließt neben einem Zugang zu einem unbegrenzten Datenvolumen, dessen Verwendung im Grundtarif nicht in Rechnung gestellt wird, eine Begrenzung der Geschwindigkeit für Videostreaming-Verkehr auf höchstens 1,5 Mbps ein. Diese Begrenzung zieht eine Verringerung der Auflösung der Videos nach sich. Wenn der betreffende Kunde diesen Bonus deaktiviert, wird für alle Verkehrskategorien die ursprüngliche Geschwindigkeit verwendet, allerdings wird das monatlich genutzte Datenvolumen von dem im Tarif vereinbarten Datenvolumen abgezogen oder in Rechnung gestellt.

9 Mit einer Entscheidung vom 8. August 2018 stellte die ANCOM fest, dass die Tarifooption „Bonus unbegrenztes Internet“ eine mit Art. 3 Abs. 3 der Verordnung 2015/2120 unvereinbare Verkehrsmanagementmaßnahme darstelle und dass Telekom România Mobile Communications sie zu beenden habe. In dieser Entscheidung wurde ausgeführt, dass verschiedene Verkehrsarten ohne objektive Rechtfertigung unterschiedlich behandelt würden, wobei Videostreaming durch die Begrenzung der maximalen Geschwindigkeit für diese Verkehrsart auf 1,5 Mbps diskriminiert werde, wohingegen die Geschwindigkeit für andere Verkehrsarten bis zu 150 Mbps betragen könne. Diese Geschwindigkeitsbegrenzung für eine bestimmte Art von Datenverkehr beruhe zum einen nicht auf technischen Erwägungen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung. Zum anderen könne diese Begrenzung nicht unter eine der in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen fallen.

10 Mit Urteil vom 26. Mai 2021 gab die Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest, Rumänien) der von Telekom România Mobile Communications gegen diese Entscheidung erhobenen Aufhebungsklage statt. Sie entschied im Wesentlichen, dass Videostreams eine Verkehrskategorie darstellten, die sich objektiv von anderen Verkehrskategorien unterscheide, und dass die Tarifooption „Bonus unbegrenztes Internet“ eine Verkehrsmanagementmaßnahme sei, die transparent, nicht diskriminierend, verhältnismäßig und vorübergehend sei und auch nicht auf kommerziellen Erwägungen beruhe, sondern auf objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Dienstqualität bestimmter Verkehrskategorien.

11 Die ANCOM legte gegen dieses Urteil ein Rechtsmittel bei der Înalta Curte de Casa și Justiție (Oberster Kassations- und Gerichtshof, Rumänien), dem vorlegenden Gericht, ein.

12 Dieses Gericht ist der Ansicht, dass die Urteile vom 15. September 2020, Telenor Magyarország (C-807/18 und C-739/19, EU:C:2020:708), vom 2. September 2021, Vodafone (C-854/19, EU:C:2021:675), vom 2. September 2021, Vodafone (C-5/20, EU:C:2021:676), und vom 2. September 2021, Telekom Deutschland (C-34/20, EU:C:2021:677), bereits hinreichende Anhaltspunkte zu den

Fragen lieferten, die von Telekom România Mobile Communications zur Auslegung von Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2120 unter Berücksichtigung von deren siebtem Erwägungsgrund sowie zum Verhältnis zwischen dieser Bestimmung und Art. 3 Abs. 3 der Verordnung aufgeworfen worden seien.

13 Das Gericht führt allerdings aus, es müsse erstens entscheiden, ob die unterschiedliche Behandlung, die Telekom România Mobile Communications bei der Aktivierung des „Bonus unbegrenztes Internet“ zwischen Videostreams und anderen Verkehrskategorien vornehme, eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung 2015/2120 darstelle. Zweitens sei zu klären, ob das von Telekom România Mobile Communications im Rahmen dieser Aktivierung durchgeführte Verkehrsmanagement nach Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung unter Berücksichtigung von deren neuntem Erwägungsgrund eine angemessene Verkehrsmanagementmaßnahme darstelle. Drittens möchte das vorlegende Gericht geklärt wissen, ob eine solche Verkehrsmanagementmaßnahme insoweit unter die in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. c der Verordnung für die Notwendigkeit, eine vorübergehende Netzüberlastung zu verhindern, vorgesehene Ausnahme fallen kann, als sie eine Begrenzung der an eine spezifische Verkehrskategorie gebundenen Geschwindigkeit und eine Verringerung der Auflösung von Videostreams auf höchstens 480 Pixel umfasse.

14 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass sich der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens von denjenigen unterscheide, in denen die in Rn. 12 des vorliegenden Urteils angeführten Urteile ergangen seien. In diesen Rechtssachen sei es nämlich um Tarifoptionen gegangen, die unterschiedliche Anbieter von Inhalten dadurch diskriminiert hätten, dass Partner des betreffenden Telekommunikationsunternehmens bevorzugt worden seien oder die Geschwindigkeit des Verkehrs für diejenigen Anwendungen oder Dienste begrenzt worden sei, die nicht in dem in Rede stehenden Tarifangebot eingeschlossen gewesen seien. In der vorliegenden Rechtssache finde die Ungleichbehandlung dagegen unabhängig von den Videostreaming-Anbietern statt, mithin ungeachtet dessen, ob sie Partner von Telekom România Mobile Communications seien oder nicht.

15 Daher hat die Înalta Curte de Casa?ie ?i Justi?ie (Oberster Kassations- und Gerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen: Ist Art. 3 der Verordnung 2015/2120 dahin auszulegen, dass mit den Verpflichtungen aus dieser Bestimmung eine Tarifoption eines Telekommunikationsunternehmens vereinbar ist, die es den Endkunden, die sie gewählt haben, gestattet, alle Videostreamingdienste unentgeltlich zu nutzen, unabhängig davon, von welchen Anbietern sie stammen und ob sie die Eigenschaft von Contentpartnern des Telekommunikationsunternehmens haben oder nicht, und ohne dass das durch die Nutzung dieser Dienste verbrauchte Datenvolumen in das monatlich durch den für den jeweiligen Kunden spezifischen Mobilfunktarif garantierte Datenvolumen einbezogen wird, aber mit einer Bandbreitenlimitierung für diese Art von Inhalten? Zur Vorlagefrage

16 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 3 der Verordnung 2015/2120 dahin auszulegen ist, dass er einer Option auf unbegrenzten Internetzugang ohne zusätzliche Kosten entgegensteht, die ein Anbieter von Internetzugangsdiensten für seine Kunden bereithält und die es seinen Kunden bei Aktivierung ermöglicht, Videostreamingdienste in Anspruch zu nehmen, ohne dass die dafür genutzten Daten auf das im monatlichen Grundpreis enthaltene Datenvolumen angerechnet werden, wobei aber die Bandbreite für diese Inhalte ungeachtet dessen, von wem sie verbreitet oder bereitgestellt werden, im Verhältnis zu der für andere Verkehrskategorien geltenden Bandbreite begrenzt wird, während für den gesamten Verkehr einschließlich Videostreams ein und dasselbe Niveau an Bandbreite verfügbar ist, das genutzte Datenvolumen aber auf das vom Kunden vereinbarte Datenvolumen angerechnet wird, wenn diese Option von ihm nicht aktiviert wird.

17 Die verschiedenen Bestimmungen von Art. 3 der Verordnung 2015/2120 dienen, wie sich aus deren Art. 1 ergibt, zur Wahrung der gleichberechtigten und nicht diskriminierenden Behandlung des Verkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und der damit verbundenen Rechte der Endnutzer

(Urteile vom 15. September 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 und C-39/19, EU:C:2020:708, Rn. 27, und vom 2. September 2021, Telekom Deutschland, C-34/20, EU:C:2021:677, Rn. 24).

18 Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2120 in Verbindung mit deren sechstem Erwägungsgrund führt die Rechte der Endnutzer auf, wozu das Recht gehört, Informationen und Inhalte abzurufen sowie Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen. Nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung dürfen Vereinbarungen zwischen Anbietern von Internetzugangsdiensten und Endnutzern sowie die Geschäftspraxis dieser Anbieter die Ausübung der Rechte der Endnutzer nicht einschränken.

19 In Bezug auf Art. 3 Abs. 3 der Verordnung 2015/2120 ist zunächst festzustellen, dass der erste Unterabsatz dieser Bestimmung in Verbindung mit dem achten Erwägungsgrund der Verordnung den Anbietern von Internetzugangsdiensten eine allgemeine Pflicht auferlegt, den gesamten Verkehr gleich zu behandeln, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung; davon darf in keinem Fall durch die Geschäftspraxis der Anbieter oder in ihren mit Endnutzern geschlossenen Vereinbarungen abgewichen werden (Urteil vom 15. September 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 und C-39/19, EU:C:2020:708, Rn. 47).

20 Sodann ergibt sich aus Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 in Verbindung mit dem neunten Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2120, dass es den Anbietern von Internetzugangsdiensten, auch wenn sie diese allgemeine Pflicht einhalten müssen, freisteht, angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen zu erlassen. Diese Möglichkeit hängt jedoch u. a. davon ab, dass solche Maßnahmen nicht länger als erforderlich aufrechterhalten werden und auf „objektiv unterschiedlichen Anforderungen an die technische Qualität der Dienste bei speziellen Verkehrskategorien“ beruhen und nicht auf „kommerziellen Erwägungen“ (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 und C-39/19, EU:C:2020:708, Rn. 48).

21 Schließlich geht aus Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung 2015/2120 hervor, dass alle Maßnahmen, die darin bestehen, u. a. bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste zu blockieren, zu verlangsamen, zu verändern, einzuschränken, zu stören, zu verschlechtern oder zu diskriminieren – es sei denn, sie wurden für gewisse Zeit getroffen und sind erforderlich, um es einem Anbieter von Internetzugangsdiensten zu ermöglichen, einer gesetzlichen Verpflichtung zu entsprechen, die Integrität und die Sicherheit des Netzes zu wahren oder dessen Überlastung zu verhindern oder zu beheben –, nicht als angemessen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 angesehen werden können und daher als solche als mit dieser Bestimmung unvereinbar einzustufen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 und C-39/19, EU:C:2020:708, Rn. 49).

22 Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte ist festzustellen, dass das Ziel der in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung 2015/2120 aufgestellten allgemeinen Verpflichtung nicht nur darin besteht, zu gewährleisten, dass Anbieter von Internetzugangsdiensten keine Maßnahmen ergreifen, die eine Diskriminierung zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsteilnehmern bedeuten, die Inhalte, Anwendungen oder Dienste verbreiten oder bereitstellen, sondern darüber hinaus darin, sicherzustellen, dass sämtliche abgerufenen oder verbreiteten Inhalte sowie sämtliche über einen Anbieter von Internetzugangsleistungen genutzten oder zur Verfügung gestellten Anwendungen oder Dienste gleich behandelt werden.

23 Daraus, dass eine Maßnahme eines Anbieters von Internetzugangsdiensten nicht darauf ausgerichtet ist, bestimmten Partner-Unternehmen, die Inhalte, Anwendungen oder Dienste verbreiten oder bereitstellen, eine unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu der anderer Unternehmen zu gewähren, die ebenfalls Inhalte, Anwendungen oder Dienste verbreiten oder bereitstellen, aber nicht seine Partner sind, lässt sich nicht schon von vornherein auf die Einhaltung dieser allgemeinen Verpflichtung schließen.

24 Daraus ergibt sich, dass durch eine Maßnahme, die bei Aktivierung einer Tarifoption die Bandbreite für Videostreams im Vergleich zu derjenigen für andere Verkehrsarten begrenzt, obgleich sämtlicher Internetverkehr einschließlich Videostreams bei einer Deaktivierung dieser Option die gleiche Bandbreite

zur Verfügung gestellt bekommt, eine Differenzierung des Datenverkehrs vorgenommen wird, die gegen diese allgemeine Verpflichtung verstoßen kann.

25 Der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich entnehmen, dass eine solche Ungleichbehandlung nicht mit dem in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2120 anerkannten Grundsatz der Vertragsfreiheit gerechtfertigt werden kann, und zwar auch nicht durch zwischen Anbietern von Internetzugangsdiensten und Endnutzern wie Verbrauchern geschlossenen Vereinbarungen oder auch Geschäftspraktiken, mit denen die Nachfrage des betreffenden Kunden befriedigt werden soll (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. September 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 und C-39/19, EU:C:2020:708, Rn. 36 und 47, sowie vom 2. September 2021, Telekom Deutschland, C-34/20, EU:C:2021:677, Rn. 26 und 32).

26 Eine Maßnahme, die zwischen objektiv unterschiedlichen Datenverkehrskategorien differenziert, darf hingegen, wie sich aus Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2120 ergibt, angewandt werden, wenn sie die Voraussetzungen erfüllt, um als „angemessene Verkehrsmanagementmaßnahme“ im Sinne dieser Bestimmung eingestuft zu werden. Soweit diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann eine solche Maßnahme auch dann angewandt werden, wenn sie unter eine der drei in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung 2015/2120 abschließend aufgezählten Ausnahmen fällt, im vorliegenden Fall unter die dort in Buchst. c vorgesehene.

27 Was erstens Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2120 betrifft, so ergibt sich aus dieser Bestimmung unter Berücksichtigung des neunten Erwägungsgrundes der Verordnung, dass Anbieter von Internetzugangsdiensten Verkehrsmanagementmaßnahmen, die eine Differenzierung zwischen bestimmten Datenverkehrskategorien vornehmen, anwenden dürfen, soweit diese Maßnahmen insbesondere dazu dienen, die Gesamtübermittlungsqualität und das Nutzererlebnis zu optimieren und auch auf diesen Kategorien innewohnenden, objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Dienstqualität beruhen und nicht auf kommerziellen Erwägungen.

28 Eine Verkehrsmanagementmaßnahme kann damit nur dann als auf solche objektiven Unterschiede gestützt angesehen werden, wenn die technischen Voraussetzungen, die die Maßnahme auf eine bestimmte Verkehrskategorie anwendet, den dieser besonderen Verkehrskategorie innewohnenden technischen Anforderungen an die Dienstqualität entsprechen.

29 Auf solchen „kommerziellen Erwägungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2120 beruht hingegen jede Maßnahme eines Anbieters von Internetzugangsdiensten gegenüber einem Endnutzer, die, ohne auf solche objektiv unterschiedlichen Anforderungen gestützt zu sein, darauf hinausläuft, dass die von den verschiedenen Anbietern von Inhalten, Anwendungen oder Diensten bereitgestellten Inhalte, Anwendungen oder Dienste nicht gleich und ohne Diskriminierung behandelt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 und C-39/19, EU:C:2020:708, Rn. 48). Auf solchen kommerziellen Erwägungen beruht namentlich eine Maßnahme, die eine Differenzierung innerhalb des Verkehrs vornimmt und die ein Anbieter von Internetzugangsdiensten mit dem Vorliegen eines bloßen Unterschieds zwischen Verkehrskategorien rechtfertigt, ohne dass aber der Gegenstand dieser Maßnahme mit diesem Unterschied zusammenhinge.

30 Gleiches gilt für eine Maßnahme, die bei Aktivierung einer Tarifoption nicht nur eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Verkehrskategorien vornimmt, sondern ein und dieselbe Verkehrskategorie in Abhängigkeit von dem vom Endnutzer für ein bestimmtes Datenvolumen bezahlten Preis unterschiedlich behandelt.

31 Daraus ergibt sich, dass eine Tarifoption wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die die Bandbreite für Videostreams im Vergleich zu derjenigen für die übrigen Verkehrsarten begrenzt, obgleich bei einer Deaktivierung dieser Option sämtlicher Verkehr einschließlich Videostreams die gleiche Bandbreite zur Verfügung gestellt bekommt, eine Differenzierung des Internetverkehrs aufgrund von kommerziellen Erwägungen vornimmt. Dies gilt umso mehr, als nicht geltend gemacht wird, dass Ausstrahlung und Abspielen von Videostreams eine Begrenzung der Bandbreite erfordern würden, um

die Gesamtübermittlungsqualität und das Nutzererlebnis zu optimieren. Wie sich dem Vorabentscheidungsersuchen entnehmen lässt, verringert eine solche Begrenzung vielmehr die Auflösung der Videoinhalte und damit deren Qualität.

32 Außerdem kann, wenn es eine solche Option den betreffenden Kunden eines Anbieters von Internetzugangsdiensten überlässt, sie zu aktivieren bzw. zu deaktivieren – wodurch der tatsächliche Zeitraum, in dem die von diesem Anbieter angewandte Verkehrsmanagementmaßnahme Wirkung entfaltet, seiner Kontrolle entzogen ist –, nicht davon ausgegangen werden, dass die Maßnahme „nicht länger als erforderlich“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2120 aufrechterhalten wird.

33 Was zweitens Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. c der Verordnung 2015/2120 betrifft, so ist festzustellen, dass diese Bestimmung – die, wie im elften Erwägungsgrund der Verordnung ausgeführt, einer strengen Auslegung unterliegt – die Anwendung von Verkehrsmanagementmaßnahmen erlaubt, die den in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2120 vorgesehenen Anforderungen nicht entsprechen müssen, soweit und solange die Maßnahmen erforderlich sind, um eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern. Wenn ein Anbieter von Internetzugangsdiensten, wie in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils ausgeführt, den tatsächlichen Zeitraum, in dem eine von ihm angewandte Verkehrsmanagementmaßnahme Wirkung entfaltet, nicht kontrollieren kann, kann darüber hinaus nicht davon ausgegangen werden, dass diese Maßnahme lediglich auf den erforderlichen Zeitraum begrenzt ist, um eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern, wie in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 Buchst. c der Verordnung 2015/2120 verlangt.

34 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass eine Tarifoption, die aufgrund kommerzieller Erwägungen eine Differenzierung des Datenverkehrs über eine Begrenzung der Bandbreite für Videostreams vornimmt, ohne unter eine der Ausnahmen in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung 2015/2120 zu fallen, gegen die in deren Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 aufgestellte allgemeine Verpflichtung zur Gleichbehandlung ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung des Verkehrs verstößt.

35 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 3 der Verordnung 2015/2120 dahin auszulegen ist, dass er einer Option auf unbegrenzten Internetzugang ohne zusätzliche Kosten entgegensteht, die ein Anbieter von Internetzugangsdiensten für seine Kunden bereithält und die es seinen Kunden bei Aktivierung ermöglicht, Videostreamingdienste in Anspruch zu nehmen, ohne dass die dafür genutzten Daten auf das im monatlichen Grundpreis enthaltene Datenvolumen angerechnet werden, wobei aber die Bandbreite für diese Inhalte ungeachtet dessen, von wem sie verbreitet oder bereitgestellt werden, im Verhältnis zu der für andere Verkehrskategorien geltenden Bandbreite begrenzt wird, während für den gesamten Verkehr einschließlich Videostreams ein und dasselbe Niveau an Bandbreite verfügbar ist, das genutzte Datenvolumen aber auf das vom Kunden vereinbarte Datenvolumen angerechnet wird, wenn diese Option von ihm nicht aktiviert wird. Kosten

36 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig. Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Achte Kammer) für Recht erkannt: Art. 3 der Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union ist dahin auszulegen, dass er einer Option auf unbegrenzten Internetzugang ohne zusätzliche Kosten entgegensteht, die ein Anbieter von Internetzugangsdiensten für seine Kunden bereithält und die es seinen Kunden bei Aktivierung

ermöglicht, Videostreamingdienste in Anspruch zu nehmen, ohne dass die dafür genutzten Daten auf das im monatlichen Grundpreis enthaltene Datenvolumen angerechnet werden, wobei aber die Bandbreite für diese Inhalte ungeachtet dessen, von wem sie verbreitet oder bereitgestellt werden, im Verhältnis zu der für andere Verkehrskategorien geltenden Bandbreite begrenzt wird, während für den gesamten Verkehr einschließlich Videostreams ein und dasselbe Niveau an Bandbreite verfügbar ist, das genutzte Datenvolumen aber auf das vom Kunden vereinbarte Datenvolumen angerechnet wird, wenn diese Option von ihm nicht aktiviert wird. Unterschriften

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 10.07.2025 – C-367/24, ECLI:EU:C:2025:561

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 26.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Verfahrenssprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2025-07-10/c-367-24>