

13095/25

Brussels, 3 October 2025

I. BACKGROUND/INTRODUCTION

1. On 11 May 2022, the Commission submitted to the Council and the European Parliament a proposal for a Regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse¹, which aims to oblige online service providers, such as providers of hosting services and interpersonal communications services, to prevent the dissemination of, to detect, report and remove child sexual abuse material ('CSAM'), to prevent, detect and report the solicitation of children ('grooming'), and to set up a new decentralised EU agency (the 'EU Centre') to support the implementation of the proposed Regulation, together with a network of national Coordinating Authorities and other competent authorities.
2. The draft Regulation is based on Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (ordinary legislative procedure).
3. The European Data Protection Board and the European Data Protection Supervisor adopted a joint opinion on 28 July 2022.
4. The European Economic and Social Committee adopted an opinion on 21 September 2022.
5. The Council Legal Service issued a written opinion on 26 April 2023².

13095/25

Brüssel, 3. Oktober 2025

I. HINTERGRUND/EINLEITUNG

1. Am 11. Mai 2022 hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag für eine Verordnung mit Vorschriften zur Verhütung und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern vorgelegt, der darauf abzielt, Online-Diensteanbieter wie Hosting-Dienste und Anbieter von Diensten für zwischenmenschliche Kommunikation dazu zu verpflichten, die Verbreitung von Material über sexuellen Missbrauch von Kindern („CSAM“) zu verhindern, aufzudecken, zu melden und zu entfernen, die Anwerbung von Kindern („Grooming“) zu verhindern, aufzudecken und zu melden, und eine neue dezentrale EU-Agentur (das „EU-Zentrum“) einzurichten, die die Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung zusammen mit einem Netzwerk nationaler Koordinierungsstellen und anderer zuständiger Behörden unterstützt.
2. Der Verordnungsentwurf basiert auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).
3. Der Europäische Datenschutzausschuss und der Europäische Datenschutzbeauftragte haben am 28. Juli 2022 eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.
4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 21. September 2022 eine Stellungnahme abgegeben.
5. Der Juristische Dienst des Rates hat am 26. April 2023 eine schriftliche Stellungnahme abgegeben.
6. Die Gruppe „Strafverfolgung – Polizei“ (LEWP-P) hat den Vorschlag in 37

6. The Law Enforcement Working Party - Police (LEWP-P) discussed the proposal at 37 meetings with a view to preparing a mandate for negotiations with the European Parliament.

7. The Council received progress reports in December 2022, June 2024 and June 2025, and held a discussion with a view to a partial general approach at the meeting in December 2024.

8. In the European Parliament, the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) has the lead responsibility for the negotiations on the proposal. It appointed MEP Javier Zarzalejos (EPP, ES) as rapporteur in October 2022. The LIBE Committee adopted its report on 14 November 2023, and the decision to enter interinstitutional negotiations was confirmed on 22 November 2023.

9. Article 42 of this Regulation about the seat of the EU Centre to prevent and combat child sexual abuse is excluded from the text for the partial general approach. The selection of the seat is subject to an inter-institutional agreement on the selection procedure applicable to new EU agencies following the example of the selection of the seat of the Anti-Money Laundering Authority.

II. MAIN ELEMENTS OF THE PRESIDENCY COMPROMISE TEXT

10. The Presidency compromise text is based on the work in the Council under previous presidencies and amends the Commission's proposal on several aspects by adding further safeguards to protect cyber security and to ensure proportionality and the respect to fundamental rights, while preserving the objectives and the

Sitzungen besprochen, um ein Mandat für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament vorzubereiten.

7. Der Rat hat im Dezember 2022, Juni 2024 und Juni 2025 Fortschrittsberichte bekommen und bei der Sitzung im Dezember 2024 über eine teilweise allgemeine Ausrichtung diskutiert.

8. Im Europäischen Parlament ist der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) für die Verhandlungen über den Vorschlag zuständig. Er hat im Oktober 2022 den Abgeordneten Javier Zarzalejos (EVP, ES) zum Berichterstatter ernannt. Der LIBE-Ausschuss hat seinen Bericht am 14. November 2023 angenommen, und die Entscheidung, interinstitutionelle Verhandlungen aufzunehmen, wurde am 22. November 2023 bestätigt.

9. Artikel 42 dieser Verordnung über den Sitz des EU-Zentrums zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern wurde aus dem Text für die partielle allgemeine Ausrichtung rausgenommen. Die Wahl des Sitzes hängt von einer interinstitutionellen Vereinbarung über das Auswahlverfahren für neue EU-Agenturen ab, ähnlich wie bei der Wahl des Sitzes der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche.

II. WICHTIGSTE ELEMENTE DES KOMPROMISSTEXTES DES VORSITZES

10. Der Kompromisstext des Vorsitzes basiert auf den Arbeiten des Rates unter früheren Vorsitzen und ändert den Vorschlag der Kommission in mehreren Punkten, indem er weitere Schutzvorkehrungen zum Schutz der Cybersicherheit und zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit und der Achtung der Grundrechte hinzufügt, wobei die Ziele und die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Verordnung beibehalten werden. Ein weiteres Ziel des Vorsitzes war es, den Text

effectiveness of the proposed Regulation. Another objective of the Presidency has been to keep the text as simple as possible. The main elements of the compromise are set out below:

a) General provisions (Article 1(5)):

- Cyber security and encryption are protected in a comprehensive way.

b) Risk assessment and mitigation obligations by providers (Articles 3 to 5, Recitals 14- 18a):

- An enhanced risk assessment and a risk categorisation of services are introduced with a methodology for determining the risk of specific services based on a set of objective criteria (related to the size, type and core architecture of the service, the provider's policies and safety by design functionalities and a mapping of users' tendencies);

- Following the outcome of this risk categorisation process, systems or parts thereof will be classified as 'high risk', 'medium risk' or 'low risk';

- In case significant risks prevail after the implementation of risk mitigation measures by the providers, the Coordinating Authority may consider requesting judicial or independent administrative authorities of its Member State to issue a detection order as a measure of last resort to services or components of services that are classified as high risk;

- Certain providers of high-risk services will have the obligation to contribute to the further development of detection technologies;

so einfach wie möglich zu halten. Die wichtigsten Elemente des Kompromisses sind nachstehend aufgeführt:

a) Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 Absatz 5):

- Cybersicherheit und Verschlüsselung werden umfassend geschützt.

b) Verpflichtungen der Anbieter zur Risikobewertung und -minderung (Artikel 3 bis 5, Erwägungsgründe 14 bis 18a):

- Es werden eine verbesserte Risikobewertung und eine Risikokategorisierung von Diensten eingeführt, mit einer Methode zur Bestimmung des Risikos bestimmter Dienste auf der Grundlage einer Reihe objektiver Kriterien (in Bezug auf Größe, Art und Kernarchitektur des Dienstes, die Richtlinien des Anbieters und Sicherheitsfunktionen sowie eine Erfassung der Nutzergewohnheiten).

- Nach dem Ergebnis dieses Risikokategorisierungsprozesses werden Systeme oder Teile davon als „hohes Risiko“, „mittleres Risiko“ oder „geringes Risiko“ eingestuft.

- Wenn nach der Umsetzung von Risikominderungsmaßnahmen durch die Anbieter weiterhin erhebliche Risiken bestehen, kann die Koordinierungsbehörde erwägen, die Justiz- oder unabhängigen Verwaltungsbehörden ihres Mitgliedstaats zu bitten, als letztes Mittel eine Aufdeckungsanordnung für Dienste oder Teile von Diensten zu erlassen, die als hohes Risiko eingestuft sind.

- Bestimmte Anbieter von Diensten mit hohem Risiko müssen bei der Weiterentwicklung von Technologien zur Erkennung mitmachen.

- Anbieter können der Koordinierungsbehörde freiwillig melden, wenn sie den

- Providers may flag voluntarily to the Coordinating Authority of establishment whether they have suspicions of their services being used for child sexual abuse that might require the issuing of detection orders.

c) Detection orders (Articles 7 to 11, 22a, Recitals 20-28):

- The scope of detection orders covers known and new child sexual abuse material, while grooming is out of the scope subject to its possible inclusion in the future through a review clause

- Detection is limited to visual content and URLs, while text and audio content are excluded.

- Detection in interpersonal communications services using end-to-end encryption is enabled prior to the transmission of content and requires the users' consent (client-side-scanning);

- Technologies used for detection have to be vetted with regard to their effectiveness, their impact on fundamental rights and risks to cyber security, and be approved by implementing act with specific safeguards applying to technologies for detection in services using end-to-end encryption;

- The application of detection orders to new child sexual abuse material is subject to strict safeguards, such as the requirement that detection orders on known CSAM must have been issued before and the pseudonymisation of detected material prior to human verification;

Verdacht haben, dass ihre Dienste für sexuellen Kindesmissbrauch genutzt werden, was die Erteilung von Erkennungsanordnungen erforderlich machen könnte.

c) Aufdeckungsanordnungen (Artikel 7 bis 11, 22a, Erwägungsgründe 20-28):

- Der Anwendungsbereich der Aufdeckungsanordnungen umfasst bekanntes und neues Material über sexuellen Kindesmissbrauch, während Grooming davon ausgenommen ist, vorbehaltlich einer möglichen Aufnahme in Zukunft durch eine Überprüfungsklausel.

- Die Aufdeckung beschränkt sich auf visuelle Inhalte und URLs, während Text- und Audioinhalte ausgeschlossen sind.

- Die Erkennung in Kommunikationsdiensten, die End-to-End-Verschlüsselung nutzen, wird vor der Übertragung der Inhalte aktiviert und braucht die Zustimmung der Nutzer (Client-seitiges Scannen).

- Die Technologien, die für die Erkennung genutzt werden, müssen auf ihre Wirksamkeit, ihre Auswirkungen auf die Grundrechte und die Risiken für die Cybersicherheit geprüft und durch einen Durchführungsrechtsakt mit besonderen Schutzmaßnahmen für Technologien zur Erkennung in Diensten, die End-to-End-Verschlüsselung nutzen, genehmigt werden.

- Die Anwendung von Erkennungsanordnungen auf neues Material über sexuellen Kindesmissbrauch unterliegt strengen Schutzmaßnahmen, wie z. B. der Anforderung, dass zuvor bereits Erkennungsanordnungen für bekanntes Material über sexuellen Kindesmissbrauch erlassen worden sein müssen, und der Pseudonymisierung des erkannten Materials vor der Überprüfung durch Menschen.

- Es werden Anforderungen für unabhängige Verwaltungsbehörden, die

- Requirements for independent administrative authorities issuing detection orders are added, and the Coordinating Authorities of establishment may issue detection orders subject to prior authorisation by a judicial authority or an independent administrative authority;
 - Detection will not apply to accounts used by the State for national security purposes, maintaining law and order or military purposes;
 - The obligation for providers to keep logs of data related to detection orders is added.
 - d) Removal, blocking and delisting orders (Articles 2(x), 14 to 18c, Recitals 30-33b)
 - The delisting order is introduced as a new measure and online search engines are added to the list of relevant information society services;
 - A procedure for cross-border removal and delisting orders has been established, following largely the model of Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online.
 - e) Authorities of the Member States (Articles 2(ta), 25-26, 38a, Recitals 45-46b)
 - The concept of “competent authority of establishment” is introduced;
 - The possibility for Member States to designate more than one
- Erkennungsanordnungen erlassen, hinzugefügt, und die Koordinierungsbehörden des Niederlassungsorts können Erkennungsanordnungen vorbehaltlich der vorherigen Genehmigung durch eine Justizbehörde oder eine unabhängige Verwaltungsbehörde erlassen.
- Die Erkennung gilt nicht für Konten, die vom Staat für nationale Sicherheitszwecke, zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung oder für militärische Zwecke genutzt werden.
 - Es gibt jetzt eine Verpflichtung für Anbieter, Protokolle über Daten im Zusammenhang mit Erkennungsanordnungen zu führen.
 - d) Anordnungen zur Entfernung, Sperrung und Entlistung (Artikel 2 Buchstabe x, Artikel 14 bis 18c, Erwägungsgründe 30 bis 33b)
 - Die Anordnung zur Entfernung aus der Liste wird als neue Maßnahme eingeführt, und Online-Suchmaschinen werden in die Liste der relevanten Dienste der Informationsgesellschaft aufgenommen.
 - Es wurde ein Verfahren für grenzüberschreitende Anordnungen zur Entfernung und zur Streichung aus der Liste eingerichtet, das weitgehend dem Modell der Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Inhalte im Internet folgt.
 - e) Behörden der Mitgliedstaaten (Artikel 2 Buchstabe ta, Artikel 25-26, Artikel 38a, Erwägungsgründe 45-46b)
 - Der Begriff „zuständige Behörde des Niederlassungsorts“ wird eingeführt.
 - Die Mitgliedstaaten können mehr als eine zuständige Behörde benennen.

competent authority is provided;

- A legal basis for the mutual assistance among the competent authorities of the Member States is provided;

- The decision of one Member State to issue detection orders does not affect the jurisdiction of other Member States with regard to investigating and prosecuting criminal offences in accordance with their national law.

f) EU Centre to prevent and combat child sexual abuse (Articles 40-82, Recitals 58-74a):

- The tasks of the EU Centre are expanded to assist more strongly in the risk assessment and mitigation process, to support the vetting of detection technologies, and to develop or facilitate the development of technologies;

- The strengthening of aspects of prevention is introduced, including the preparation of dedicated national strategies by the Member States and a comprehensive communication and outreach strategy by the EU Centre;

- Clarifications about the cooperation between the EU Centre and Europol are included;

- The possibility for the cooperation of the EU Centre with other EU agencies and bodies, third countries and international organisations is introduced;

- The Executive Board should not be established. Its tasks are conferred on the Management Board of the EU Centre;

- Es wird eine Rechtsgrundlage für die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geschaffen.

- Die Entscheidung eines Mitgliedstaats, Aufdeckungsanordnungen zu erlassen, berührt nicht die Zuständigkeit anderer Mitgliedstaaten für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten nach ihrem nationalen Recht.

f) EU-Zentrum zur Prävention und Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch (Artikel 40-82, Erwägungsgründe 58-74a):

- Die Aufgaben des EU-Zentrums werden erweitert, um stärker bei der Risikobewertung und -minderung zu helfen, die Überprüfung von Aufdeckungstechnologien zu unterstützen und Technologien zu entwickeln oder deren Entwicklung zu fördern.

- Es gibt jetzt mehr Prävention, zum Beispiel durch spezielle nationale Strategien der Mitgliedstaaten und eine umfassende Kommunikations- und Öffentlichkeitsstrategie des EU-Zentrums.

- Es gibt Klarstellungen zur Zusammenarbeit zwischen dem EU-Zentrum und Europol.

- Das EU-Zentrum kann jetzt mit anderen EU-Agenturen und -Einrichtungen, Drittländern und internationalen Organisationen zusammenarbeiten.

- Der Exekutivausschuss soll nicht eingerichtet werden. Seine Aufgaben werden dem Verwaltungsrat des EU-Zentrums übertragen.

- Es gibt jetzt Regeln für die Nominierung und Ernennung der Mitglieder des

- Rules for the nomination and the appointment of the members of the Technology Committee and the establishment of a Victims Board, both advising the EU Centre, are introduced;
 - The tasks of the Technology Committee have been expanded to contribute to the EU Centre's work with regard to the vetting and further development of detection technologies;
 - The budgetary provisions are aligned with the Framework Financial Regulation, notably to include the Single Programming Document, the need to take into account the recommendations of the European Court of Auditors for final accounts and the voluntary financial contribution from Member States and third countries.
- g) Evaluation and review clause (Article 85, Recitals 75-77a)
- Specifications are introduced about the evaluation to be carried out by the Commission for the first time five years after the entry into force of this Regulation.
 - A review clause is added with the obligation to the Commission to assess within three years after the entry into force of this Regulation the availability of relevant technologies for considering the inclusion of grooming in the scope of detection orders in the future.
- h) Amendment of the "Temporary Regulation" 3 (Article 88, Recital 78)
- The extension of the application of the Temporary Regulation until 72 months after the entry into force of this Regulation is introduced to enable the continuation of the current regime of voluntary detection for the period of transition to the long-term framework.
- Technologieausschusses und die Einrichtung eines Opferausschusses, die beide das EU-Zentrum beraten.
- Die Aufgaben des Technologieausschusses wurden erweitert, um die Arbeit des EU-Zentrums bei der Überprüfung und Weiterentwicklung von Erkennungstechnologien zu unterstützen.
 - Die Haushaltsbestimmungen werden an die Rahmenfinanzregelung angepasst, insbesondere um das einheitliche Programmplanungsdokument, die Notwendigkeit, die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs für die endgültigen Rechnungsabschlüsse zu berücksichtigen, und den freiwilligen finanziellen Beitrag der Mitgliedstaaten und Drittländer einzubeziehen.
- g) Bewertungs- und Überprüfungsklausel (Artikel 85, Erwägungsgründe 75-77a)
- Es werden Spezifikationen für die Bewertung eingeführt, die von der Kommission erstmals fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung durchgeführt werden soll.
 - Es wird eine Überprüfungsklausel hinzugefügt, die die Kommission verpflichtet, innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung die Verfügbarkeit relevanter Technologien zu bewerten, um die Aufnahme von Grooming in den Anwendungsbereich von Erkennungsanordnungen in Zukunft zu prüfen.
- h) Änderung der „befristeten Verordnung“ 3 (Artikel 88, Erwägungsgrund 78)
- Die Anwendung der befristeten Verordnung wird bis 72 Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung verlängert, damit die derzeitige Regelung der freiwilligen Aufdeckung während der Übergangszeit zum langfristigen Rahmen weiterlaufen kann.

i) Entry into force and application (Article 89, Recital 78a)

- The Presidency text foresees that this Regulation will apply 24 months after its entry into force, the provisions related to detection orders after 48 months and the amendments to the Temporary Regulation immediately.

j) Other changes emphasised by the Presidency:

- Safeguards regarding the age verification and age assessment measures applied by relevant providers are introduced in Article 6 (1)(c) and Recital 16a;

- The possibility for users to be represented by a body in complaint procedures is introduced in Articles 34-34a.

i) Inkrafttreten und Anwendung (Artikel 89, Erwägungsgrund 78a)

– Der Text des Vorsitzes sieht vor, dass diese Verordnung 24 Monate nach ihrem Inkrafttreten, die Bestimmungen über Aufdeckungsanordnungen nach 48 Monaten und die Änderungen der vorübergehenden Verordnung sofort gelten.

j) Weitere vom Vorsitz hervorgehobene Änderungen:

– In Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c und Erwägungsgrund 16a werden Schutzvorkehrungen in Bezug auf die von den betreffenden Anbietern angewandten Maßnahmen zur Altersüberprüfung und Altersfeststellung eingeführt.

– In den Artikeln 34 bis 34a wird die Möglichkeit eingeführt, dass Nutzer in Beschwerdeverfahren durch eine Stelle vertreten werden können.