

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. március 4.¹

C-807/18. és C-39/19. sz. egyesített ügyek

**Telenor Magyarország Zrt.
kontra
a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke**

(a Fővárosi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Hírközlés – (EU) 2015/2120 rendelet – 3. cikk – A végfelhasználók jogai – Nyílt internet-hozzáférés – Semlegesség – Az e jogok gyakorlását korlátozó megállapodások vagy kereskedelmi gyakorlat – Nullás díjszabás – Bizonyos alkalmazások kiemelt kezelése – A forgalom blokkolása vagy lassítása”

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

1. Az (EU) 2015/2120 rendelettel² az uniós jogalkotó azt a politikai döntést hozta, hogy közös szabályokat vezet be, amelyek biztosítják az „internet megnyitását”³ valamennyi tagállamban, többek között elkerülve ezzel azt, hogy a végfelhasználóknak „olyan forgalomszabályozási gyakorlatokkal [kelljen szembesülniük], amelyek bizonyos alkalmazások vagy szolgáltatások letiltását vagy lassítását eredményezik”.⁴

2. Magyarországon az egyik internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató kedvezményes (úgynevezett „nullás díjcsomag”) hozzáférést biztosító csomagokat kínál ügyfeleinek, amelyek sajátossága az, hogy bizonyos szolgáltatások és alkalmazások adatainak letöltését nem számítják bele a végfelhasználó szerződés szerinti adatfogyasztásába.

3. A magyar hatóság úgy vélte, hogy ez az ajánlat, amelynek részleteire később visszatérek, sérti a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdését. Miután e hatóság határozatát a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) előtt megtámadták, e bíróság az ezzel kapcsolatos kétségeivel a Bírósághoz fordult, lehetőséget adva ezzel számára arra, hogy először foglaljon állást az említett rendelet értelmezésével kapcsolatban.

I. Jogi háttér

A. A 2015/2120 rendelet

4. A rendelet (1), (3), (6), (7), (8), (9) és (11) preambulumbekzdése szerint:

² A nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2015. L 310., 1. o.).

³ A politikai, gazdasági, technológiai és akadémiai vitákban egységesen alkalmazott kifejezés a „hálózatsemlegesség”. A 2015/2120 rendelet azonban csak akkor használja ezt a kifejezést, a (2) preambulumbekzdésében, amikor deklarálja, hogy e rendelet rendelkezései „megfelelnek a technológiasemlegesség elvének, vagyis egy meghatározott technológiatípus alkalmazását sem írják elő vagy részesítik előnyben”. Ez tehát olyan elnevezés, amelyet nagyon sajátos profilokkal használnak. A rendelet 3. cikkének (3) bekezdése viszont szélesebb értelemben utal az *egyenlő bánásmód* elvére az internetes forgalom egésze kapcsán, természetesen figyelemmel a „technológiai semlegességre”, de arra a semlegességre is, amely a küldők, a fogadók, a tartalmak, az alkalmazások vagy a szolgáltatások megkülönböztetéstől mentes kezeléséből ered.

⁴ A 2015/2120 rendelet (3) preambulumbekzdése.

„(1) E rendelet célja, hogy olyan közös szabályokat hozzon létre, amelyek biztosítják az internet-hozzáférési szolgáltatások nyújtása során a forgalom tekintetében az egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódot, valamint a végfelhasználók kapcsolódó jogait. A végfelhasználók védelmével párhuzamosan e rendelet célja annak biztosítása is, hogy az internetes ökoszisztéma továbbra is az innováció motorjaként működhessen. A barangolási szolgáltatások területét érintő reformok bizalmat kell hogy teremtsenek a végfelhasználókban az iránt, hogy az internetes kapcsolatról az Unión belüli utazásaik során sem kell lemondaniuk, és idővel az Unión belüli árképzés és egyéb feltételek konvergenciájának a mozgatórugójává kell hogy váljanak.

[...]

(3) Az elmúlt évtizedekben az internet a végfelhasználók, a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások nyújtói, valamint az internet-hozzáférési szolgáltatók számára egyaránt könnyen hozzáférhető, nyílt innovációs platformként fejlődött. A jelenlegi keretszabályozás célja, hogy a végfelhasználóknak lehetőséget biztosítson az általuk választott információkhoz való hozzáférésre, azok terjesztésére, vagy az általuk választott alkalmazások és szolgáltatások használatára. Számos végfelhasználó szembesül azonban olyan forgalomszabályozási gyakorlatokkal, amelyek bizonyos alkalmazások vagy szolgáltatások letiltását vagy lassítását eredményezik. E tendenciák ismeretében uniós szinten közös szabályokat kell hozni az internet nyílt voltának biztosítása érdekében, valamint azért, hogy a belső piacot ne tagolják szét az egyes tagállamok által elfogadott intézkedések.

[...]

(6) Biztosítani kell a végfelhasználók számára a jogot, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatásokon keresztül információkhoz és tartalmakhoz hozzáférhessenek, azokat terjeszthessék, továbbá hogy megkülönböztetéstől mentesen vehessenek igénybe és nyújthassanak alkalmazásokat, illetve szolgáltatásokat. E jog gyakorlása a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások jogszerűségének tekintetében nem érinti az uniós jogot vagy az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jogot. E rendeletnek nem célja a tartalmak, alkalmazások vagy szolgáltatások jogszerűségének, sem pedig az azzal kapcsolatos eljárásoknak, követelményeknek és biztosítékoknak a szabályozása. Ezekre tehát továbbra is az uniós jog vagy az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jog vonatkozik.

(7) Biztosítani kell, hogy a végfelhasználók az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáféréshez és azok terjesztéséhez, valamint az általuk választott alkalmazások, illetve szolgáltatások használatához és azok nyújtásához való jogaik gyakorlása érdekében szabadon köthessenek

megállapodásokat az internet-hozzáférési szolgáltatókkal meghatározott adatforgalmú és sebességű internet-hozzáférési szolgáltatások díjszabására vonatkozóan. Az ilyen megállapodások és az internet-hozzáférési szolgáltatók egyéb kereskedelmi gyakorlatai nem vezethetnek az említett jogok korlátozásához, és ennél fogva e rendelet azon rendelkezéseinek megkerüléséhez, amelyek a nyílt internet-hozzáférést hivatottak biztosítani. A nemzeti szabályozó és egyéb illetékes hatóságokat fel kell hatalmazni arra, hogy közbelépjenek, amennyiben e megállapodások vagy kereskedelmi gyakorlatok nagyságrendjük okán a gyakorlatban a végfelhasználók választási szabadságának jelentős korlátozásához vezetnek. Ennek érdekében a megállapodások és kereskedelmi gyakorlatok értékelése során figyelembe kell venni többek között az érintett internet-hozzáférési szolgáltatók, továbbá a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások érintett szolgáltatóinak piaci helyzetét is. A nemzeti szabályozó és egyéb illetékes hatóságokat kötelezni kell arra, hogy nyomon követési és végrehajtási tevékenységük keretében lépjenek közbe, ha egy megállapodás vagy egy kereskedelmi gyakorlat a végfelhasználók jogainak lényegét ásná alá.

- (8) Internet-hozzáférési szolgáltatás nyújtása során e szolgáltatások nyújtóinak minden internetes forgalmat egyenlően, megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, a feladójától vagy a fogadójától, a tartalmától, az alkalmazástól vagy a szolgáltatástól, illetve a végberendezéstől függetlenül kell kezelniük. Az uniós jog általános elveivel és az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban az összehasonlítható helyzeteket nem lehet eltérő módon kezelni, a nem összehasonlítható helyzeteket pedig nem lehet azonos módon kezelni, hacsak ez objektív módon nem igazolható.
- (9) Az észszerű forgalomszabályozás célja, hogy hozzájáruljon a hálózati erőforrások hatékony felhasználásához és az átviteli minőség összességében való optimalizálásához, tekintettel a szolgáltatásnak a forgalom – és ennél fogva a továbbított tartalom, az alkalmazások és a szolgáltatások – meghatározott kategóriái esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó követelmények objektív különbségeire. Az internet-hozzáférési szolgáltatók által alkalmazott észszerű forgalomszabályozási intézkedéseknek átláthatóknak, megkülönböztetéstől menteseknek és arányosoknak kell lenniük, és azok alapját nem képezhetik kereskedelmi megfontolások. Az a követelmény, hogy a forgalomszabályozási intézkedések megkülönböztetéstől mentesek legyenek, nem zárja ki, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatók az átviteli minőség összességében való optimalizálása érdekében olyan forgalomszabályozási intézkedéseket hozzanak, amelyek különbséget tesznek a forgalom objektíven különböző kategóriái között. A minőség és a felhasználói élmény összességében való optimalizálása érdekében bármely ilyen különbségtételt csak a szolgáltatásnak a forgalom meghatározott kategóriái esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó, objektíven különböző követelmények (például késleltetés, késleltetésingadozás, csomagvesztés vagy sávszélesség) alapján

lehet alkalmazni, kereskedelmi megfontolások alapján nem. Az ilyen különbséget tevő intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük a minőség összességében való optimalizálásának céljával, és az egyenértékű forgalmat azonos módon kell kezelniük. Ezen intézkedések a szükségesnél hosszabb ideig nem tarthatók fenn.

[...]

(11) Meg kell tiltani minden olyan forgalomszabályozási gyakorlat alkalmazását – az e rendeletben meghatározott, indokolt kivételektől eltekintve –, amely túlmutat az ilyen, észszerű forgalomszabályozási intézkedéseken azáltal, hogy bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat vagy szolgáltatásokat, illetve azok meghatározott kategóriáit letiltja, lelassítja, módosítja, korlátozza, azokba beavatkozik, gyengébb minőségben nyújtja vagy hátrányosan megkülönbözteti. Az említett kivételeket szigorúan kell értelmezni és azoknak meg kell felelniük az arányossági feltételeknek. Bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat és szolgáltatásokat, valamint ezek meghatározott kategóriáit védeni kell, mivel ezek letiltása, illetve – az indokolt kivételeken túli – egyéb intézkedésekkel történő korlátozása kedvezőtlen hatást gyakorol a végfelhasználók számára elérhető választékre és az innovációra. A tartalmak, alkalmazások vagy szolgáltatások módosítása ellen hozott szabályok a kommunikáció tartalmának megváltoztatására vonatkoznak, azonban nem tiltják az olyan, megkülönböztetésmentes adattömörítési eljárások használatát, amelyek a tartalom módosítása nélkül csökkentik az adatállományok méretét. Az ilyesfajta tömörítés lehetővé teszi a szűkös források hatékonyabb kihasználását és a végfelhasználók érdekeit szolgálja azáltal, hogy csökkenti az adatmennyiséget, növeli a sebességet és fokozza a szóban forgó tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás felhasználási élményét.”

5. Az 1. cikk („Tárgy és hatály”) (1) bekezdése értelmében:

„Ez a rendelet közös szabályokat határoz meg az internet-hozzáférési szolgáltatások nyújtása során a forgalom tekintetében az egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmód, valamint a végfelhasználók kapcsolódó jogai védelmének biztosítása céljából.”

6. A 2. cikkének („Fogalom meghatározások”) megfelelően, „e rendelet alkalmazásában a 2002/21/EK irányelv 2. cikkében foglalt fogalom meghatározások az irányadók^[5]”.

7. A 3. cikk („A nyílt internet-hozzáférés biztosítása”) kimondja:

⁵ Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Keretirányelv) (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.).

„(1) A végfelhasználók számára jogosultságot kell biztosítani az internet-hozzáférési szolgáltatásukon keresztül az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesztésére, az általuk választott alkalmazások és szolgáltatások használatára és nyújtására, valamint az általuk választott végberendezések használatára, függetlenül a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől.

Ez a bekezdés a tartalmak, szolgáltatások és alkalmazások jogszerűségének tekintetében nem érinti az uniós jogot és az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jogot.

(2) Sem az internet-hozzáférési szolgáltatók és a végfelhasználók között az internet-hozzáférési szolgáltatás kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői – így például az ár, az adatmennyiség vagy a sebesség – tekintetében létrejött megállapodások, sem pedig az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlata nem korlátozhatja a végfelhasználó (1) bekezdésben megállapított jogainak gyakorlását.

(3) Az internet-hozzáférési szolgáltatóknak minden internetes forgalmat – függetlenül annak küldőjétől és fogadójától, a hozzáfért vagy terjesztett tartalomtól, az igénybe vett vagy nyújtott alkalmazásoktól vagy szolgáltatásoktól, valamint a használt végberendezéstől – megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük.

Az első albekezdés nem gátolhatja az internet-hozzáférési szolgáltatókat abban, hogy észszerű forgalomszabályozási intézkedéseket alkalmazzanak. Ahhoz, hogy az intézkedéseket észszerűnek lehessen tekinteni, azoknak átláthatóknak, megkülönböztetésmentesnek és arányosnak kell lenniük, és nem kereskedelmi megfontolásokon, hanem a szolgáltatásnak a forgalom meghatározott kategóriái esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó, objektíven különböző követelményeken kell alapulniuk. Az említett intézkedések nem foglalhatják magukban a konkrét tartalmak nyomán követését, és az intézkedéseket nem lehet a szükségesnél hosszabb ideig fenntartani.

Az internet-hozzáférési szolgáltatók nem hozhatnak a második albekezdésben említetteken túlmutató forgalomszabályozási intézkedéseket, és nem tilthatnak le, nem lassíthatnak, nem módosíthatnak, nem korlátozhatnak, nem nyújthatnak gyengébb minőségben és nem különböztethetnek meg hátrányosan bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat vagy szolgáltatásokat, illetve azok bizonyos kategóriáit, továbbá nem avatkozhatnak bele konkrét tartalmakba, alkalmazásokba vagy szolgáltatásokba, illetve azok bizonyos kategóriába, kivéve ha ez az alábbiak elérése érdekében szükséges, és akkor is csak az alábbiak eléréséhez szükséges időtartamra:

- a) az internet-hozzáférési szolgáltatóra vonatkozó uniós jogalkotási aktusoknak vagy az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jogszabályoknak való

- megfelelés, vagy az említett uniós jogalkotási aktusokat vagy nemzeti jogszabályokat végrehajtó, az uniós jognak megfelelő intézkedéseknek való megfelelés, ideértve a bírósági végzéseket, illetve a megfelelő hatáskörrel felruházott közigazgatási szervek határozatait is;
- b) az integritás és biztonság megőrzése a hálózat, a hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatások, valamint a végfelhasználók végberendezései tekintetében;
- c) közlő hálózati torlódás megelőzése, valamint a kivételes vagy ideiglenes hálózati torlódás hatásainak csökkentése, amennyiben biztosított az egyenlő bánásmód a forgalom azonos típusai tekintetében.

[...]

(5) A nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók – ideértve az internet-hozzáférési szolgáltatókat, valamint a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások nyújtóit is – szabadon kínálhatnak az internet-hozzáférési szolgáltatásoktól eltérő, bizonyos tartalomra, alkalmazásokra vagy szolgáltatásokra vagy ezek kombinációjára optimalizált szolgáltatásokat, amelyek esetében az optimalizáció szükséges ahhoz, hogy teljesüljenek a meghatározott minőségi szintet igénylő tartalomra, alkalmazásokra vagy szolgáltatásokra vonatkozó követelmények.

A nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltatók, ideértve az internet-hozzáférési szolgáltatókat is, csak akkor kínálhatnak ilyen szolgáltatásokat vagy segíthetik elő ilyen szolgáltatások nyújtását, ha a hálózati kapacitás megfelelő e szolgáltatások internet-hozzáférési szolgáltatások mellett történő nyújtására. Az említett szolgáltatások nem vehetők igénybe vagy kínálhatók internet-hozzáférési szolgáltatások helyettesítésére, és nem befolyásolhatják hátrányosan a végfelhasználó rendelkezésére álló internet-hozzáférési szolgáltatások elérhetőségét vagy általános minőségét.”

8. Az 5. cikk („Felügyelet és végrehajtás”) (1) bekezdésének első albekezdése kimondja:

„A nemzeti szabályozó hatóságoknak szorosan nyomon kell követniük és biztosítaniuk kell a 3. és 4. cikk betartását, és elő kell mozdítaniuk a megkülönböztetésmentes, a mindenkori technológiai fejlettségi szintnek megfelelő minőségben nyújtott internet-hozzáférési szolgáltatások folyamatos rendelkezésre állását. E célból a nemzeti szabályozó hatóságok a műszaki jellemzőkkel kapcsolatos követelményeket, a szolgáltatásminőségre vonatkozó minimumkövetelményeket, valamint más megfelelő és szükséges intézkedéseket állapíthatnak meg egy vagy több nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltató tekintetében, ideértve az internet-hozzáférési szolgáltatókat is.”

B. A 2002/21 irányelv

9. A 2. cikk az alábbi fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„h) »felhasználó«: a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használó vagy kérelmező jogi személy vagy természetes személy;

i) »fogyasztó«: bármilyen természetes személy, aki üzleti vagy szakmai tevékenységén kívül eső célból nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használ, vagy kér;

[...]

n) »végfelhasználó«: olyan felhasználó, aki nem szolgáltat nyilvános hírközlő hálózatokat vagy nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat;

[...]”

II. A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. C-807/18. sz. ügy

10. A Telenor Magyarország Zrt. (a továbbiakban: Telenor) Magyarország egyik távközlési szolgáltatója. Többek között a MyChat szolgáltatáscsomagot kínálja, amelynek értelmében:

- az előfizető díjfizetés ellenében 1 GB szabadon felhasználható adatmennyiséggel rendelkezik. Ezen adatmennyiség felhasználását követően az internet-hozzáférés nagymértékben lelassul.⁶
- Az előfizető ennek ellenére bármikor – korlátlanul és sebességkorlátozások nélkül – hozzáférhet egyes főbb közösségi hálók és üzenetküldő alkalmazásaihoz,⁷ anélkül hogy ezt az adatforgalmat az 1 GB-os adatkeretbe beszámítanák.

11. Így ha a MyChat csomag keretében az előfizető felhasználta az 1 GB adatmennyiséget, a *nem kiemelt* alkalmazásoknak megfelelő, ezen felüli adatforgalom korlátozottan lesz hozzáférhető, nagyon lassú sebességgel, a *kiemelt* (a fent említett közösségi hálókhoz kapcsolódó) alkalmazások esetén viszont nem ez történik.

12. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (Magyarország, a továbbiakban: Hivatal)⁸ úgy vélte, hogy a MyChat csomag forgalomszabályozási intézkedésnek minősíthető, amely egy olyan kereskedelmi gyakorlat formájában nyilvánul meg, amely az előfizetők számára korlátlan és egyenletes minőségű

⁶ Konkrétan, a rendszer a feltöltési és letöltési sebességet legfeljebb 32 kbit/s-ra csökkenti.

⁷ Facebook, Facebook Messenger, Whatsapp, Instagram, Twitter és Viber.

⁸ A Hivatal eredeti döntését a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke helybenhagyta.

felhasználást biztosít egyes kiválasztott alkalmazásokat illetően, míg a többi internetes tartalom tekintetében lassítja a hozzáférést.

13. A Hivatal szerint ez az intézkedés ellentétes a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt, egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmód követelményével, és nem tekinthető az ugyanezen rendelkezésben említett kivételek hatálya alá tartozónak sem. Következésképpen kötelezte a Telenort ezen intézkedés megszüntetésére.

14. A Telenor megtámadta a Hivatal határozatát a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) előtt.

B. C-39/19. sz. ügy

15. A Telenor kínál egy MyMusic nevű kiegészítő szolgáltatási csomagot is, előre fizetett díjú (feltöltőkártyás) és havi előfizetéses rendszer keretében. Ez a csomag három formában (Start, Nonstop és Deezer) jelenik meg, amelyek a zenei és rádiótartalmak fogadására kedvezőbb adatforgalmat biztosítanak.

16. A választott havi kvótától függően⁹ a Telenor (a MyMusic Start esetében havi 500 Mb-ig terjedő) korlátozott, illetve (a másik két forma esetében) korlátlan adatfogyasztást biztosít azoknak, akik erre előfizetnek, annak érdekében, hogy folyamatos átvitel vagy *streaming* keretében hozzáférhessenek négy zenei platformhoz,¹⁰ illetve bizonyos online rádiókhoz.

17. Az e csomagok keretében keletkezett forgalmat nem számítják bele az előfizetők szerződés szerinti adatmennyiségébe. A zenei alkalmazások – sebességhatárolás vagy a szélessávú internet-hozzáférés blokkolása nélkül – továbbra is elérhetők maradnak ez utóbbiak számára, még a szerződés szerinti adatmennyiség felhasználása után is. Ezzel szemben a *kiemelt* alkalmazások közé nem tartozó, egyéb internetes tartalmak díjköteles adatforgalmat generálnak, és elérhetőségük korlátozottá válik.

18. A Hivatal e csomagokat illetően hasonló határozatot hozott, mint a MyChat ajánlat esetében hozott határozat (C-807/19. sz. ügy). A Telenor e határozatot megtámadta a Fővárosi Törvényszék előtt.

19. E bíróság előzetes döntéshozatal céljából a következő – mindkét ügyben azonos szövegezésű – kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A[z] [...] [(EU)] 2015/2120 rendelet 3. cikk[ének] (2) bekezdése szerint értelmezendő-e az internet-hozzáférési szolgáltató és a végfelhasználó azon kereskedelmi megállapodása, amely alapján az internet-hozzáférési

⁹ A MyMusic csomagok díja lényegesen alacsonyabb, mint az ugyanezen előfizetésekkel igénybe vehető 500 MB-os, illetve korlátlan csomagok.

¹⁰ Deezer, Apple Music, Tidal és Spotify.

- szolgáltató a végfelhasználó részére bizonyos alkalmazások tekintetében nullás díjszabást alkalmaz (vagyis az adott alkalmazás által generált forgalom az esetleges adatfogyasztásba nem számít bele, azt az adatkeret elfogyását követően sem lassítja), és a megkülönböztetést kizárólag a végfelhasználóval kötött kereskedelmi megállapodásban foglalt feltételek szerint, annak keretei között, kizárólag e végfelhasználó irányában gyakorolja, a kereskedelmi megállapodásban nem részes végfelhasználóval szemben azonban nem?
- 2) Az 1. kérdésre adott nemleges válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [r]endelet 3. cikk[ének] (3) bekezdését, hogy a jogsértés megállapításához, figyelemmel a [r]endelet (7) preambulumbekzdésére is, szükséges annak – hatás- és piactalapú – vizsgálata, hogy az internet-hozzáférési szolgáltató intézkedései ténylegesen korlátozzák-e, és milyen mértékben a végfelhasználónak a [r]endelet 3. cikk[ének] (1) bekezdésében foglalt jogait?
- 3) Az 1–2. kérdéstől függetlenül, úgy kell-e értelmezni a [r]endelet 3. cikk[ének] (3) bekezdését, hogy az ebben meghatározott tilalom általános és objektív,^[11] azaz ez alapján tiltott minden olyan forgalomszabályozási intézkedés, amely különbséget tesz az egyes internetes tartalmak között attól függetlenül, hogy az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató egyébként ezt megállapodás, kereskedelmi gyakorlat vagy egyéb magatartása útján teszi-e?
- 4) A 3. kérdésre adott igenlő válasz esetén további piaci- és hatásvizsgálatok elvégzése nélkül is megállapítható-e önmagában a megkülönböztetés tényénél fogva a [r]endelet 3. cikk[ének] (3) bekezdésébe ütközés, és ezért a [r]endelet 3. cikk[e] (1) és (2) bekezdésének való megfelelés vizsgálata okafogyott ilyen esetben?”

III. A Bíróság előtti eljárás

20. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a Bíróság 2018. december 20-án (C-807/18. sz. ügy), illetve 2019. január 23-án (C-39/19. sz. ügy) vette nyilvántartásba.

21. A Telenor, a Hivatal, a magyar, a német, az osztrák, a cseh, a szlovén, a finn, a holland és a román kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

22. 2020. január 14-én tárgyalás tartására került sor, amelyen a Telenor, a Hivatal, a magyar, a német, a holland és a szlovén kormány, valamint a Bizottság vett részt.

¹¹ A C-39/19. sz. ügyben e kérdés tartalmazza a „feltétel nélküli” jelzöt is.

IV. Elemzés

A. Előzetes megfontolások

23. E két előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező díjak lehetővé teszik az ügyfelek számára, hogy hozzáférjenek bizonyos alkalmazásokhoz anélkül, hogy a használatukból eredő adatforgalmat levonnák a szerződés szerinti adtmennyiségből, amelybe csak a más alkalmazások használatának megfelelő adtmennyiségeket számítják be.

24. A „nullás díjszabás” az ajánlatban nem szereplő szolgáltatások és alkalmazások letöltéseinek lelassulását eredményezi, amint az általános díjszabás szerinti mennyiséget felhasználták. Míg a szerződés szerinti adtmennyiség kimerítése nem érinti a *kiemelt* alkalmazásokhoz való hozzáférést, sem azok használatának sebességét, a többi alkalmazást ezen időponttól kezdve blokkolják vagy lassítják.

25. A Hivatal szerint ezek az ajánlatok a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésével ellentétes forgalomszabályozási intézkedéseket képeznek. A kérdést előterjesztő bíróság, amelynek ezen értékelést felül kell vizsgálnia, négy kérdést terjesztett elő előzetes döntéshozatalra, amelyek két részre oszthatók:

- egyrészt, hogy a 2015/2120 rendelet 3. cikkének mely bekezdésére (a (2) vagy pedig a (3) bekezdésére) tekintettel kell vizsgálni a díjakat (első és második kérdés);
- másrészt, abban az esetben, ha a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdését kell alkalmazni, e rendelkezés általános, objektív és feltétel nélküli tilalmat ír-e elő (harmadik kérdés), és ha igen, ez kizárja-e annak szükségességét, hogy a körülményeket értékelni kelljen annak eldöntésénél, hogy megsértették-e a végfelhasználók jogait (második és negyedik kérdés).

1. A 2015/2120 rendelet célkitűzései

26. E kérdések megválaszolása érdekében figyelembe kell venni a 2015/2120 rendelet célkitűzéseit, különös figyelemmel 3. cikkének felépítésére.

27. A 2015/2120 rendelet a nyílt internet-hozzáférés biztosítására és a végfelhasználók védelmére irányuló kettős célkitűzésnek felel meg. Véleményem szerint nem mind a két cél bír azonos súllyal a rendelet rendszerében, amelynek rendelkezéseiből kitűnik, hogy az elsőként említett cél (a nyílt internet-hozzáférés biztosítása) elsőbbséget élvez.

28. Maga a 2015/2120 rendelet címe is azt az elsődleges célt tulajdonítja a rendeletnek, hogy a „nyílt internet-hozzáféréssel kapcsolatos intézkedéseket” vezessen be, majd ezt követően azt, hogy módosítsa „az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus

hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról” szóló 2002/22 irányelvet.¹²

29. Ugyanebbe az irányvonalba illeszkedik a 2015/2120 rendelet (1) preambulumbekzdése és 1. cikkének (1) bekezdése is, amely szerint ez utóbbi „közös szabályokat határoz meg az internet-hozzáférési szolgáltatások nyújtása során a forgalom tekintetében az egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmód, valamint a végfelhasználók kapcsolódó jogai védelmének biztosítása céljából”.¹³

30. A 2015/2120 rendelet többi cikke is a nyílt internet-hozzáférés biztosítására irányuló célkitűzés elsődlegességét tanúsítja.¹⁴ Így van ez különösen a 3. cikk esetében, amelynek értelmezésére az előzetes döntéshozatal iránti kérelem irányul, és amelynek célja – kifejező címének megfelelően – a „nyílt internet-hozzáférés biztosítása”. Ugyanezen hozzáférésre utalnak a szöveg más rendelkezései is.¹⁵

2. A végfelhasználók jogai

31. E szakaszban a 3. cikk (1) bekezdése felsorolja az úgynevezett „végfelhasználók” jogait. Annak meghatározásához, hogy kik is ezek a „végfelhasználók” – a 2015/2120 rendelet 2. cikkének kifejezett visszautalása révén – „a 2002/21 irányelv 2. cikkében foglalt fogalom meghatározásokra” kell hagyatkozni.

32. A 2002/21 irányelv 2. cikkének n) pontja a „végfelhasználót” úgy határozza meg, mint „olyan felhasználót, aki nem szolgáltat nyilvános hírközlő hálózatokat vagy nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat”.

¹² A 2015/2120 rendelet harmadik célkitűzése, amelynek a jelen ügy szempontjából nincs jelentősége, az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló, 2012. június 13-i 531/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 172., 10. o.) módosítása.

¹³ Kiemelés tőlem. E mondatrész úgymond *árnyalja* a végfelhasználók jogait, amelyeket az internet-hozzáférési szolgáltatások nyújtása során a forgalom tekintetében alkalmazandó bánásmód biztosításával *kapcsolatban* határoznak meg.

¹⁴ A nyílt internet-hozzáférés célja végső soron nem más, mint annak biztosítása, hogy „az internetes ökoszisztéma továbbra is az innováció motorjaként működhessen” (az (1) preambulumbekzdés), amely úgy garantálható, ha az továbbra is „nyílt innovációs platformként” működik (a (3) preambulumbekzdés). Mindez a közérdek javát szolgálja, és ennél fogva, *közvetett módon* az egyéni jogok sokaságát is, többek között a tájékozódáshoz való jogot vagy a véleménynyilvánítás szabadságát. Azok a jogok, amelyeket a 2015/2120 rendelet *közvetlenül* is elismer a végfelhasználók számára, szorosan kapcsolódnak a nyílt internet-hozzáféréshez, és így az említett hozzáférés részletes szabályaival és feltételeivel kapcsolatosak.

¹⁵ A 2015/2120 rendelet 4. cikke „a nyílt internet-hozzáférést biztosító átláthatósági intézkedésekről” szól. Az 5. és 6. cikk a 3., 4. és 5. cikk betartására vonatkozóan ír elő „felügyeleti és végrehajtási intézkedéseket”, illetve „szankciókat”.

33. A „végfelhasználó” tehát nem kizárólag a (2002/21 irányelv 2. cikkének h) pontjában „a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használó vagy kérelmező jogi személyként vagy természetes személyként” meghatározott) „felhasználó”, sem pedig a „fogyasztó” (amelyet ugyanezen irányelv 2. cikkének i) pontja úgy határoz meg, mint „bármilyen természetes személy, aki üzleti vagy szakmai tevékenységén kívül eső célból nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használ, vagy kér”), hanem, az érthetőség kedvéért, mind az a fogyasztó, aki hozzáfér az internethez, mind az a szolgáltató, aki tartalmat vagy alkalmazást kínál.

34. Bár a terminológia kétértelműnek tűnhet,¹⁶ azt a személyt, aki az internethez a saját – akár vezetékes, akár mobil – eszközeivel csatlakozik, illetve azt a személyt, aki tartalmakat és alkalmazásokat szolgáltat, egyaránt „végfelhasználónak” tekintik a 2002/21 irányelv (és ennek folytán a 2015/2120 rendelet) értelmében, hiszen mindketten egyaránt *hozzáférnek* az internethez: akár annak érdekében, hogy információt szerezzenek és meghatározott szolgáltatók által nyújtott tartalmakat érjenek el, akár – ez utóbbiak esetében – annak érdekében, hogy alkalmazásaik, szolgáltatásaik és tartalmaik elérhetőek legyenek a közönség számára.

35. A végfelhasználónak a 2015/2120 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében elismert jogai a következők:

- az interneten elérhető információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesztésére vonatkozó jog;
- alkalmazások és szolgáltatások használatára és nyújtására vonatkozó jog;
- a választásuk szerinti végberendezések használatára vonatkozó jog.

36. Mindezen jogokat „függetlenül a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől” kell biztosítani.¹⁷ Ezenfelül, a 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében „ez a bekezdés a tartalmak,

¹⁶ A „végfelhasználó” elnevezés nem túl szerencsés, legalábbis annyiban, hogy nem veszi figyelembe a szolgáltatókat mint az említett kifejezés által körülhatárolt kategóriába szintén beleértendő jogalanyokat. A német, az osztrák, a cseh és a szlovén kormány ragaszkodott azon álláspontjához, hogy a *tartalomszolgáltatók* szintén „végfelhasználóknak” minősülnek a 2015/2120 rendelet alkalmazásában. A Bizottság ezt az álláspontot a tárgyaláson megerősítette, az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) által jóváhagyott, a hálózatsemlegességre vonatkozó szabályok nemzeti jogalkotók általi végrehajtásáról szóló iránymutatások (BoR (16) 127) releváns részére történő hivatkozással.

¹⁷ A rendelkezés külön említi a „végfelhasználót” és a „szolgáltatót”, megítélésem szerint tévesen, tekintettel az előbbi fogalomnak a 2002/21 irányelv 2. cikke n) pontjában szereplő meghatározására. A 2015/2120 rendelet jogalkotója úgy tűnik, hogy éppen a „végfelhasználó” kifejezés azon fogalmi pontatlanságának vált az áldozatává, amelyre az imént az előző lábjegyzetben utaltam.

szolgáltatások és alkalmazások jogszerűségének tekintetében nem érinti az uniós jogot és az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jogot”.

37. Összefoglalva, az (1) bekezdésben említett jogok biztosítják a nyílt internet-hozzáférést, abban az értelemben, hogy a végfelhasználók valamennyi tartalomhoz, alkalmazáshoz és szolgáltatáshoz *hozzáférhetnek*, azokat korlátozás nélkül *nyújthatják és terjeszthetik*, már amennyiben azok jogszerűek.

3. A 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése

38. A kérdést előterjesztő bíróság kétségei a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) és (3) bekezdésével kapcsolatosak.

39. A (2) bekezdés különleges garanciát vezet be az (1) bekezdésben foglalt jogok tekintetében, oly módon, hogy azok célja, amint azt már kifejtettem, az internet nyitottságának védelme. Ennek jegyében a (2) bekezdés kimondja, hogy e jogok gyakorlása nem korlátozható: sem a) az internet-hozzáférési szolgáltatók és a végfelhasználók között „az internet-hozzáférési szolgáltatás kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői” tekintetében létrejött megállapodásokkal, sem b) „az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlata” révén.

40. A „megállapodások” és a „kereskedelmi gyakorlat” közötti eltérés véleményem szerint a végfelhasználók beleegyezésének kifejezett vagy hallgatólagos jellegével van összefüggésben, a kereskedelmi és technikai feltételeket, valamint a hozzáférési szolgáltatások jellemzőit illetően:

- ami a *megállapodásokat* illeti, a végfelhasználónak kifejezetten bele kell egyeznie e feltételek elfogadásába a szolgáltatóval való szerződéskötéskor;
- ami a *kereskedelmi gyakorlatot* illeti, a beleegyezés a szolgáltatók által egyoldalúan meghatározott feltételek másik fél általi hallgatólagos elfogadásból ered.¹⁸

¹⁸ Bár a „megállapodások” és a „gyakorlat” közötti fogalmi elhatárolás nem döntő jelentőségű a jelen ügyben, nem árt jelezni, hogy a hálózatsemlegességre vonatkozó szabályok nemzeti jogalkotók általi végrehajtásáról szóló iránymutatások (BoR (16) 127) 33. pontjában (10. lábjegyzet) a BEREC utal arra a lehetőségre, hogy – *mutatis mutandis* – hagyatkozni lehet a „kereskedelmi gyakorlatoknak” a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”) (HL 2005. L 149., 22. o.) 2. cikke d) pontjában foglalt meghatározására. A fogalomnak egyik meghatározó eleme az egyoldalúság: „a kereskedő által kifejtett tevékenység, mulasztás, magatartási forma vagy megjelenítési mód, illetve kereskedelmi kommunikáció – beleértve a reklámot és a marketinget is –, amely közvetlen kapcsolatban áll valamely terméknek a fogyasztó részére történő eladásösztönzésével, értékesítésével vagy szolgáltatásával”.

41. Mindenesetre, a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése pontosan meghatározza, hogy „az internet-hozzáférési szolgáltatás” mely „kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői” azok, amelyek nem korlátozhatják a végfelhasználó (1) bekezdésben megállapított jogainak gyakorlását: „az árral, az adatmennyiséggel vagy a sebességgel” kapcsolatos feltételek és jellemzők. Úgy értelmezem, hogy e felsorolás nem kimerítő, de a jelen ügy szempontjából ez a három elem a leglényegesebb.

4. A 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése

42. Bár a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése különleges garanciát vezet be az (1) bekezdésben említett jogok tekintetében, amely így az *internet nyitottságának* védelmét szolgálja, a (3) bekezdés azt a kötelezettséget rója az internetszolgáltatókra, hogy az internetes forgalmat úgy kell kezelniük, hogy az *egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódot* biztosítson.¹⁹

43. A 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésével összhangban az internetszolgáltatóknak szolgáltatásnyújtásaik során „minden internetes forgalmat – függetlenül annak küldőjétől és fogadójától, a hozzáfért vagy terjesztett tartalomtól, az igénybe vett vagy nyújtott alkalmazásoktól vagy szolgáltatásoktól, valamint a használt végberendezéstől – megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük”.²⁰

44. E kötelezettség azonban nem abszolút jellegű. A (3) bekezdés lehetővé teszi az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatók számára, hogy „ésszerű forgalomszabályozási intézkedéseket alkalmazzanak”. Ezeknek az intézkedéseknek „átláthatóknak, megkülönböztetésmentesnek és arányosnak kell lenniük, és nem kereskedelmi megfontolásokon, hanem a szolgáltatásnak a forgalom meghatározott kategóriái esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó, objektíven különböző követelményeken kell alapulniuk”, ezenfelül „nem foglalhatják magukban a konkrét tartalmak nyomon követését, és [azokat] nem lehet a szükségesnél hosszabb ideig fenntartani”.

¹⁹ Félreértések elkerülése végett, annak ellenére, hogy a jelen eljárásban részt vevő számos fél e kifejezést választotta, én kerülni fogom a „semlegesség” kifejezést (lásd: a jelen indítvány 3. lábjegyzete), és kizárólag az „egyenlő bánásmód elve” kifejezést vagy azzal egyenértékű, más kifejezéseket fogok használni. A hálózatsemlegesség tárgyában folyó jogelméleti vitát illetően lásd: Robles Carrillo, M.: „El modelo de neutralidad de la red en la Unión Europea: Alcance y contenido”, in: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 63 (2019), 449–488. o.

²⁰ A „használt végberendezésre” való utalás ad végső formát a rendelet (2) preambulumbekzdésében említett „hálózatsemlegesség” elvének. E rendelkezés többi része a hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmód szokásos kötelezettségét írja elő. Ezt erősíti meg a rendelet (8) preambulumbekzdése is, amely – miután lényegében megismétli a 3. cikk (3) bekezdésének szövegét – hozzáteszi, hogy „az uniós jog általános elveivel és az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban az összehasonlítható helyzeteket nem lehet eltérő módon kezelni, a nem összehasonlítható helyzeteket pedig nem lehet azonos módon kezelni, hacsak ez objektív módon nem igazolható”.

45. Tehát lehetővé teszi az *eltérő* (de hátrányos megkülönböztetéstől mentes) bánásmódot, amikor ezt az internetes forgalom műszakilag hatékony kezelése követeli meg.

46. Az egyrészt az internethez való hozzáférés bármely formájának azonos kezelésére, másrészt pedig e forgalom hatékony kezelésére vonatkozó kötelezettség közötti kényes egyensúly az engedélyezett, illetve tiltott magatartásoknak a 2015/2120 rendelet 3. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő felsorolásában nyilvánul meg.

47. E rendelkezés értelmében:

- az internet-hozzáférési szolgáltatók nem hozhatnak a második albekezdésben említettek túlmutató forgalomszabályozási intézkedéseket, és „nem tilthatnak le, nem lassíthatnak, nem módosíthatnak, nem korlátozhatnak, nem nyújthatnak gyengébb minőségben és nem különböztethetnek meg hátrányosan bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat vagy szolgáltatásokat, illetve azok bizonyos kategóriáit [...]”;
- e tilalom azonban nem érvényesül, ha „az szükséges, de akkor is csak [bizonyos célok] eléréséhez szükséges időtartamra”, amely célok közül jelen esetben kiemelendő „[...] az integritás és biztonság megőrzése a hálózat, a hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatások, valamint a végfelhasználók végberendezései tekintetében; [illetve] közeli hálózati torlódás megelőzése, valamint a kivételes vagy ideiglenes hálózati torlódás hatásainak csökkentése, amennyiben biztosított az egyenlő bánásmód a forgalom azonos típusai tekintetében”.²¹

48. Bár a finn kormány fenntartja azon álláspontját, hogy a 3. cikk (3) bekezdésének előírásai ugyanezen cikk (1) és (2) bekezdéséhez viszonyítva „önálló egységet” képeznek,²² ezt illetően én inkább a magyar kormány és a Bizottság álláspontját osztom, abban az értelemben, hogy a (3) bekezdésnek, akárcsak a (2) bekezdésnek, egyaránt az (1) bekezdésben elismert jogok garantálása a célja.²³

²¹ E feltételekhez még mások is társulnak, amelyeknek a jelen ügyben nincs jelentősége. Így a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a forgalomszabályozási intézkedések keretében személyes adatok kezelése kizárólag a (3) bekezdésben meghatározott célok eléréséhez szükséges mértékben és azokkal arányos módon lehetséges, és az intézkedések megfelelnek az uniós adatvédelmi jogszabályoknak. A 3. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi optimalizált internet-hozzáférési szolgáltatások nyújtásának kínálását, amennyiben azok – egyéb feltételek mellett – „nem befolyásolják hátrányosan a végfelhasználó rendelkezésére álló internet-hozzáférési szolgáltatások elérhetőségét vagy általános minőségét”.

²² A finn kormány írásbeli észrevételeinek 15. pontja.

²³ Ugyanezen irányvonalba illeszkedően, az osztrák kormány jelzi, hogy a 3. cikk (3) bekezdésének megsértése az ugyanezen cikk (1) bekezdésében említett jogok megsértését képezi, elvetve ezzel a két bekezdés egymáshoz viszonyított önálló jellegének tézisét.

49. Az internetes forgalom egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes kezelésének biztosítása szükséges feltétele annak, hogy a hálózat valóban nyitva álljon a végfelhasználók számára. E *nyitottság* előfeltétele a rendelkezésre álló tartalmakhoz, alkalmazásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége, valamint azok bármely alábbi – a 3. cikk (1) bekezdésében említett – tényezőkön alapuló, korlátozás nélküli nyújtásának és terjesztésének lehetősége: „a végfelhasználó vagy szolgáltató helye, illetve az[on] információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helye, származása vagy rendeltetése”, amely az interneten keresztül hozzáférhető.

50. Végül a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) és (3) bekezdése különféle garanciákat állapít meg az ugyanezen rendelkezés (1) bekezdésében elismert jogokat illetően.²⁴

51. A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit ezen előfeltevések alapján fogom elemezni.

B. A vitatott díjszabás jogszerűségének értékelése szempontjából releváns rendelkezésről (első és második kérdés)

52. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az elé terjesztett határozatokat a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján kell-e vizsgálni (első kérdés), vagy pedig ugyanezen rendelkezés (3) bekezdése alkalmazandó rá (második kérdés).

53. Az említett bíróság szerint „az internet-hozzáférési szolgáltató [Telenor] és a végfelhasználó között kereskedelmi megállapodás [áll fenn], amely alapján a [Telenor] a végfelhasználó részére bizonyos alkalmazások tekintetében nullás díjszabást alkalmaz (vagyis az adott alkalmazás által generált forgalom az esetleges adatfogyasztásba nem számít bele, azt az adatkeret elfogyását követően sem lassítja), és a [Telenor] a megkülönböztetést kizárólag a végfelhasználóval kötött kereskedelmi megállapodásban foglalt feltételek szerint, annak keretei között, kizárólag e végfelhasználó irányában gyakorolja, a kereskedelmi megállapodásban nem részes végfelhasználóval szemben azonban nem”.²⁵

²⁴ Amint annak megvitatására a tárgyaláson sor került, van némi párhuzamosság a 3. cikk mindkét említett bekezdése és a 4. cikk (1) bekezdése között. Ez utóbbi azzal, hogy pontosítja azokat az információkat, amelyeket minden internet-hozzáférés nyújtására vonatkozó szerződésben fel kell tüntetni, mind az esetleges forgalomszabályozási intézkedések (amelyekre a 3. cikk (3) bekezdése utal), mind a felek által kikötött szolgáltatás minőségi paramétereinek (amely szerződéses feltételek a 3. cikk (2) bekezdésének tárgyát képezik) gyakorlati hatásaira hivatkozik. Végül soron mindkét esetben arról van szó, hogy tájékoztatást nyújtsanak azokról a garanciákról, amelyekkel a 3. cikk mindkét említett bekezdése az ugyanezen rendelkezés (1) bekezdésében elismert jogokat kívánja védeni.

²⁵ Amint azt már fentebb láthattuk (lásd a fenti 36. pontot), a 2015/2120 rendeletnek megfelelően a fogyasztó egyike a végfelhasználóknak, és ugyanebbe a kategóriába tartoznak a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók is. Ennélfogva úgy kell értelmezni, hogy a jogvita tárgyát képező megállapodás „a megkülönböztetést kizárólag a végfelhasználóval kötött kereskedelmi

54. Amint arra a német kormány rámutatott, e megállapodás értelmében az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató forgalomszabályozási intézkedést alkalmaz. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzéseiben valóban szerepel, hogy a Telenor „[n]em vitatja, hogy [...] eltérő forgalomszabályozásra kerül sor a kiválasztott alkalmazások és más internetes tartalmak esetén”. Közelebbről, az említett szabályozások ez utóbbi tartalmakhoz való hozzáférés lassításának formájában jelennek meg.

55. Ha ez a helyzet áll fenn, a nem kiválasztott alkalmazások szolgáltatói mint „végfelhasználók” hátrányosan megkülönböztető bánásmódban részesülnek a kereskedelmi megállapodás által előnyben részesített alkalmazások szolgáltatóihoz képest. Végeredményben, legközvetlenebbül az előbbieket érinti hátrányosan e megállapodás. Az biztos, hogy a megállapodást aláíró előfizetők, akik így szintén „végfelhasználók”, nem szenvednek ilyen közvetlen hátrányos megkülönböztetést. Ugyanakkora továbbiakban azonban már nem emiatt nem szenvedik el közvetlenül a nem kiemelt szolgáltatók az őket érintő bánásmód következményeit, hiszen végül is csökkenni fog az interneten elérhető tartalmakhoz való hozzáférési lehetőségük, amelyet a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében elismert jog garantál.

56. Megítélésem szerint az átviteli sebesség csökkentésére vonatkozó ezen intézkedés, amely objektív és könnyen megállapítható, természetes módon illeszkedik a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésének keretébe, amely a „lassítást” a főszabály szerint tiltott forgalomszabályozási módszerek egyikeként említi (a jogalkotó által a későbbiekben elrendelt kivételes esetek fenntartásával).²⁶

57. A *kiemeltektől* eltérő alkalmazásokhoz és tartalmakhoz való hozzáférés lassítását a Telenor és előfizetői közötti megállapodásban kikötötték. Célszerű megemlíteni a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) bekezdését, amely tiltja a „kereskedelmi és technikai feltételekre” vonatkozó *megállapodásokat*.²⁷

58. A következő kérdés az, hogy a 3. cikk két bekezdése közül melyiket kell alkalmazni, ha – mint a jelen esetben is – forgalom lassítására irányuló intézkedést

megállapodásban foglalt feltételek szerint, annak keretei között, kizárólag e végfelhasználó irányában gyakorolja”. Más szóval, a kikötött feltételek (köztük a meghatározott alkalmazásokhoz való hozzáférést lassító forgalomszabályozási intézkedések) csak a megállapodást aláíró fogyasztóra alkalmazandók. Következésképpen, nem általános jelleggel és minden végfelhasználó tekintetében lassítják le a forgalmat az interneten elérhető összes alkalmazás tekintetében, hanem csak azon végfelhasználó (előfizető) tekintetében, aki aláírta a megállapodást, illetve azon végfelhasználó (szolgáltató) tekintetében, aki a megállapodás hatálya alól kizárt alkalmazásokat biztosítja.

²⁶ Ebbe az irányvonalba illeszkednek a BEREK iránymutatásai is, amelyek általános értelmező erejét illetően – még akkor is, ha azok nem kötelező erejűek – a felek a tárgyaláson egyetértettek.

²⁷ Kiemelés tőlem.

fogadtak el egy internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató és az előfizetői közötti megállapodásban.

59. A kérdés valójában nem a végső hatások szempontjából releváns: bármelyik bekezdést is kell alkalmazni, a következmény ugyanaz lesz (nevezetesen a vitatott intézkedés jogellenessége, és ennél fogva az azt kikötő megállapodás jogellenessége). Ugyanakkor annak pontosítására szolgálhat, hogy mely tények fennállása váltja ki a jogellenességet:

- ha a 3. cikk (2) bekezdéséhez tartjuk magunkat, akkor – amint arra a 2015/2120 rendelet (7) preambulumbekézdése is figyelmeztet – az illetékes hatóságoknak figyelemmel kell lenniük a megállapodás „nagyságrendjére”, mérlegelve „többek között az érintett internet-hozzáférési szolgáltatók, továbbá a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások érintett szolgáltatóinak piaci helyzetét”, és közbe kell lépniük, ha a megállapodás a nyílt internet-hozzáférési jog „lényegét ásná”.²⁸
- Ha viszont a 3. cikk (3) bekezdéséhez tartjuk magunkat, akkor kizárt a körülmények bárminemű értékelése, hiszen az egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettség érvényesül, „a feladótól vagy a fogadótól, a tartalomtól, az alkalmazástól vagy a szolgáltatástól, illetve a végberendezéstől függetlenül”.²⁹

60. Ebben az összefüggésben egyetértek a holland kormánnyal abban, hogy a 2015/2120 rendelet 3. cikke (3) bekezdésének kell elsőbbséget biztosítani.

61. Ugyanis, mivel az egyenlő, hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmód előzetes és szükséges feltétele a nyílt internet-hozzáférés biztosításának,³⁰ csak amikor az említett hozzáférés már *műszakilag* biztosított, lehet annak elkerülésére törekedni, hogy azt más módon korlátozzák, akár szerződéses úton, akár kereskedelmi gyakorlat alapján.³¹

62. Úgy vélem tehát, hogy a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése olyan általános rendelkezést tartalmaz, amelynek megfelelően előzetesen

²⁸ A tárgyaláson megvitatásra került a (7) preambulumbekézdésben szereplő különbségtétel azon esetek között, amelyekben a nemzeti szabályozó hatóságokat „*fel kell hatalmazni* arra, hogy közbelépjenek e megállapodások vagy kereskedelmi gyakorlatok” terén, és amelyekben e hatóságokat „*kötelezni kell* arra, hogy közbelépjenek”. Számomra úgy tűnik, hogy az első esetben arról van szó, hogy a belső jog *lehetővé teszi* e hatóságok közbelépését e megállapodásokkal és kereskedelmi gyakorlatokkal szemben. A második esetben, miután erre felhatalmazással rendelkeznek, a szabályozó hatóságok *kötelező jelleggel lépnek közbe* olyan esetben, amikor megállapítják a 2015/2120 rendelettel ellentétes megállapodás vagy kereskedelmi gyakorlat fennállását.

²⁹ A 2015/2120 rendelet (8) preambulumbekézdése.

³⁰ Lásd a fenti 50. pontot.

³¹ A holland kormány írásbeli észrevételeinek 28. pontja.

valamennyi megállapodást és kereskedelmi gyakorlatot elemezni kell. Csak azt követően lehet – adott esetben – megvizsgálni az említett megállapodások és kereskedelmi gyakorlatok jogszerűségét a (2) bekezdésre figyelemmel, hogy kizártuk azokat a forgalomszabályozási intézkedéseket, amelyek nem felelnek meg az e (3) bekezdésben foglalt feltételeknek. Magától értetődően, amint azt a román kormány is jelzi, nem lehetséges, hogy szerződéses úton vezessenek be kivételeket a (3) bekezdésben említett hátrányos megkülönböztetés tilalma alól.

63. A 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) és (3) bekezdése közötti választóvonal nem a megállapodásokhoz (a (2) bekezdés), illetve az egyoldalú intézkedésekhez (a (3) bekezdés) köthető, amint azt a Telenor állítja. Nem is a kereskedelmi feltételek (a (2) bekezdés), illetve a műszaki feltételek (a (3) bekezdés) közötti különbségben rejlik, hiszen a (2) bekezdés mindkettőre utal.

64. Véleményem szerint a releváns különbség abban rejlik, hogy az (1) bekezdésben deklarált végfelhasználói jogok közvetlen megsértéséről, vagy pedig e jogoknak a hátrányos megkülönböztetést megvalósító forgalomszabályozási intézkedések révén történő közvetett megsértéséről van-e szó:

- e második esetben a hátrányos megkülönböztetést megvalósító forgalomszabályozási intézkedés azért lesz jogellenes, mert sérti a (3) bekezdést, hiszen azzal megszegik az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kötelezettséget, amely elengedhetetlen feltétele az (1) bekezdésben említett jogok élvezetének.
- Az első esetben, annak ellenére megsérthetik e jogokat, hogy betartják a (3) bekezdésben említett kötelezettséget, ha az egyenlő forgalomszabályozás ellenére bármilyen módon arra ösztönzi a fogyasztót, hogy főként vagy kizárólag meghatározott alkalmazásokat használjon.³²

C. A 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt tilalom jellegéről (második, harmadik és negyedik kérdés)

65. A fenti érveléssel a kérdést előterjesztő bíróság kérdései lényegében a 2015/2120 rendelet 3. cikke (3) bekezdésében foglalt tilalmat illetően fogalmaznak meg kétségeket.

³² A Bizottság a nullás díjszabást az internetes tartalmak átlagos használatához szükséges adatforgalomhoz viszonyítva az alacsony adatforgalmi küszöbvel kombinálójó ajánlatoknak egy olyan esetére hivatkozik, amely arra ösztönzi a fogyasztót, hogy kizárólag a nullás díjszabás alá eső alkalmazásokat használja (írásbeli észrevételeinek 51. pontja). Mindenesetre, amint már kifejtettük, mivel a vitatott megállapodás a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésével ellentétes műszaki szabályozó intézkedést tartalmaz, amely önmagában is elegendő ahhoz, hogy jogellenesnek legyen minősíthető, az ugyanezen cikk (2) bekezdésének esetleges megsértésével kapcsolatos bármely más észrevétel hipotetikus lenne, és végső soron nélkülözhető a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita elbírálásához.

66. Én arra következtetek, hogy e tilalom általános, feltétlen és objektív jellegű, mivel megtilt minden nem észszerű forgalomszabályozási intézkedést (az említett (3) bekezdés értelmében), és nem enged mentesülést az említett forgalom egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes kezelése alól.

67. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a 3. cikk (3) bekezdése megsértésének megállapítását követően nem elengedhetlen annak meghatározása, hogy ezenkívül megsértették-e ugyanezen cikk (2) bekezdését (ami a piac és a vitatott intézkedés hatásának részletes értékelését vonná maga után), függetlenül attól, hogy a tagállamok eljárásjoga mást is megállapíthat.

V. Következtetés

68. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) által feltett kérdésekre a következő választ adja:

„A nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unió belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikkét úgy kell értelmezni, hogy:

– az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató és az előfizető között létrejött olyan kereskedelmi megállapodás, amelynek értelmében bizonyos alkalmazások tekintetében nullás díjszabást alkalmaznak, míg a más alkalmazásokhoz való hozzáférés sebességét lelassítják, ha a szerződésben kikötött adatmennyiséget felhasználták, a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt, egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódra vonatkozó kötelezettséget sértő forgalomszabályozási intézkedést képez, kivéve ha az az említett bekezdésben foglalt kivételek hatálya alá tartozhat, aminek tisztázása a kérdést előterjesztő bíróság feladata;

– e jogsértés megállapítását követően már nem szükséges sem annak meghatározása, hogy a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (2) bekezdését is megsértették-e, sem pedig a piac és az intézkedés hatásának részletes elemzése.”