

Szabó Attila

A hálózat semlegessége és a nullás díjszabás egy magyar ügy tükrében⁵²²

I. Bevezetés

A széles publikum keveset tud egy olyan témáról, amely mindannyiunk életét közvetlenül befolyásolja, ráadásul a jogász szakma fősodrába is csak ritkán jut be az internetsemlegesség, hálózatsemlegesség vagy netsemlegesség.⁵²³ Ez egy olyan kérdéskör, amely jelenleg leginkább a piacot irányító szereplők és az őket szabályozó szervek számára tűnik fontosnak, pedig - mint azt be kívánom mutatni - az ehhez kapcsolódó jogértelmezés és joggyakorlat alakulása végfelhasználóként a mi mindennapi életünkre is hatással van.

A témának külön aktualitást ad, hogy jelenleg egy olyan magyar ügy van az EuB előtt,⁵²⁴ melynek hatására eldőlhet az úgynevezett nullás díjszabás⁵²⁵ egyik típusának⁵²⁶ sorsa. Az ügyben Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok márciusban hozta nyilvánosságra indítványát, az ítélet ősre várható.⁵²⁷ Éppen a bíróság ítéletének megszületése előtti, de a főtanácsnoki munka elvégzése utáni pillanat lehet a legalkalmasabb arra, hogy egy kialakított keretrendszer mentén, de szabadon végiggondolhassuk azt a kérdéskört, amelyet az EuB előtt először a Telenor Magyarország Zrt. díjszabásai vetettek fel.⁵²⁸

Tanulmányomban ismertetem, hogy mi az a hálózatsemlegesség és miért is jelentős ez a végfelhasználók számára. A nemzetközi kitekintést követően rátérek arra, hogyan szabályozza

⁵²² A szerző a Szegedi Tudományegyetem – Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

⁵²³ Az angolszász nyelvterületről érkező „network neutrality” vagy „net neutrality” kifejezést az uniós jogalkotás „net neutrality”-ként használja. (Lásd: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/net%20neutrality> és https://berec.europa.eu/eng/open_internet/) A hivatalos magyar fordításban ez hálózatsemlegességgént jelenik meg (<http://nmhh.hu/halozatsemlegesseg>).

⁵²⁴ SZABÓ Attila: „Ki befolyásolhatja, hogy mi jut el a felhasználókhoz a neten? A hálózatsemlegesség aktuális kérdéseiről” <https://merce.hu/2020/01/11/ki-befolyasolhatja-hogy-mi-jut-el-a-felhasznalokhoz-a-neten/>.

⁵²⁵ „Nullás díjszabásról” (zero-rating) beszélünk, ha egy internetszolgáltató bizonyos alkalmazásokkal vagy alkalmazások csoportjával kapcsolatos adatforgalomra nullás árat számít fel (és az adatok nem számítanak bele az internet-hozzáférési szolgáltatásra érvényes semmilyen adatkorlátba). Például ha az internet-hozzáférési szolgáltatás nem számít fel díjat a felhasználónak egy adott zeneközvetítő (music streaming) alkalmazáshoz vagy valamennyi zeneközvetítő alkalmazáshoz való hozzáféréshez felhasznált adatok után, akkor az internetszolgáltató az adott alkalmazásokra nullás díjszabást alkalmaz.

http://nmhh.hu/cikk/170848/A_BEREC_halozatsemlegessegi_iranymutatasairol.

⁵²⁶ Az ügy nem minden nullás díjszabásról szól, hanem azok egy típusáról. Nevezetesen azokról, amelyek esetében a tarifába foglalt adatkeret kimerülésekor a nullás díjszabású forgalmat (jelen esetben meghatározott közösségi média vagy zenei szolgáltatások) nem lassítja, blokkolja az internetszolgáltató – az egyéb forgalmakat viszont igen. A nullás díjszabás egy másik típusa, amikor az előre megfizetett adatkeret kimerülésekor minden tartalom – az is, ami beleszámít a tarifa adatforgalmazási keretébe és az is, ami nem – lassításra kerül. Ez utóbbi típus nem az ügy tárgya.

⁵²⁷ A tanulmány kézirat 2020. szeptember 15-én került lezárásra.

⁵²⁸ A kézirat leadását követően az Európai Unió Bírósága meghozta az ügyben a jogerős döntését, erre a tanulmány a záró részben reflektál.

ezt az EU, ezt követően bemutatom a magyar ügy által felvetett kérdéseket, valamint azt, hogy a főtanácsnok milyen válaszokat javasol ezekre a kérdésekre.⁵²⁹

A tanulmány végén kitérek arra, hogy milyen következményei lehetnek annak, ha a bíróság – az eddigi tapasztalatoknak megfelelően⁵³⁰ – követi a főtanácsnoki indítvány érvelését és az alapján dönti el az ügyet. Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező Fővárosi Törvényszék ítélete csak az adott közigazgatási határozat jogszerűségét dönti majd el, de ez a folyamat tulajdonképpen átrendezheti az EU mobil internet-szolgáltatási piacát, legalább is a nullás díjszabásokkal kapcsolatban.

Bár az ügy elsősorban kereskedelmi és technológiai szempontból érdekes, maga a témakör – mint arra ki is térek rögtön az elején – távolról érinti a szabad piac *versus* szabályozott piac közgazdaságtani vitát valamint a szólásszabadsághoz való alapjogot is és ezeken keresztül a végfelhasználók közvetlen jogait. Az elvi jelentőségű szempontokat a széles értelemben vett hálózatsemlegesség szempontjából ismertetem, de mint látni fogjuk, a konkrét ügy a mobil internet-szolgáltatási piacon belül is egy sajátos típusú hálózatsemlegességi kérdéstről szól. Nyilvánvalóan a hálózat semlegességének számtalan egyéb technikai vetülete is lehet, de ezek bemutatása nem célja a tanulmánynak.

II. A hálózat semlegessége

A hálózat semlegességének fogalmát Tim Wu, a Columbia Egyetem médiajog-professzora dolgozta ki 2003-as tanulmányában.⁵³¹ Wu megjósolta azokat a konfliktusokat, amikkel az elmúlt pár évben találkozhattunk, nagyjából rögzíti a dilemmát, amelyet napjainkban – tizenhét évvel később – a jogalkotónak és a jogalkalmazóknak el kell döntenie. Wu így kezdi a tanulmányát:

A kommunikációs hálózatokat szabályozó szereplők a következő évtizedben növekvő mennyiségű időt fordítanak majd a hálózatot szolgáltató társaságok magánérdeke és a közérdek között feszülő konfliktusra abban a kompetitív és innovatív környezetben, amely az internet körül koncentrálódik. [...] Eddig, az első nagyobb megjelenése [ennek a konfliktusnak] a „nyílt hozzáférés” (vagy „többszörös hozzáférés”) vitához vezetett azon keresztül, hogy megjelent a vertikális integráció igénye az internetszolgáltatók és a kábelszolgáltatók között. A nyílt hozzáférés mellett érvelők ezt [ti. a nyílt hozzáférést] vélik a hálózat „semlegességének”, amely strukturálisan orvosolhatja a tartalmak és alkalmazások versengésének erodálását. Mindeközben a kritikusok a nyílt hozzáférést

⁵²⁹ Manuel Campos Sánchez-Bordona Főtanácsnok Indítványa (az ismertetés napja: 2020. március 4.) 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) (továbbiakban a főszövegben is: főtanácsnoki indítvány).

⁵³⁰ Carlos ARREBOLA – Ana Julia MAURICIO: „Measuring the Influence of the Advocate General on the Court of Justice of the European Union: Correlation or Causation?”
<http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/01/measuring-influence-of-advocate-general.html>.

⁵³¹ Tim WU: "Network Neutrality, Broadband Discrimination"
http://www.jthtl.org/content/articles/V2I1/JTHTLv2i1_Wu.PDF.

*előíró szabályozást szükségtelennek tartják és úgy vélik ez valószínűleg lassítja a hálózat fejlődését.*⁵³²

A dilemma egyik fő iránya már ekkor kirajzolódott: akik a szabad piac mellett érveltek, azok azt mondták, hogy az internetet nem szükséges, sőt, tilos szabályozni, mert az – akkor még csak kábelén szolgáltató – internetszolgáltató-társaságok és a kábeleket birtokló, jellemzően telefontársaságok maguk fogják kialakítani a szabályozást úgy, hogy minél nagyobb profitra tehessenek szert.⁵³³ Ez és az ezzel járó hatékonyság teszi majd lehetővé – szóltak és szólnak ma is az érvek – hogy a hálózat minél gyorsabban fejlődhessen. Hiszen csak akkor képes fejlődni bármely iparág, ha van esély jelentős haszonra szert tenni, csak ebből finanszírozhatóak a jobb minőségű, sűrűbben lefektetett kábelek és az egyéb, kétségtelenül komoly beruházást igénylő berendezések, humánerőforrás-fejlesztések, innovációk.

A távközlési szolgáltatók (telefontársaságok, kábelszolgáltatók) egymáshoz való viszonyából következően üzletileg előnyös, ha úgy alakítják ki az áraikat és a szolgáltatási csomagjaikat, hogy azokban bizonyos tartalmak gyorsabban vagy olcsóbban elérhetőek, hiszen az e tartalmakat szolgáltató entitásoktól (tartalomszolgáltatóktól) a hálózati szolgáltatóhoz áramló tőke segíteni fogja a hálózat fejlesztését.

A másik oldalon azzal érveltek, hogy ez a nagy tartalomszolgáltatóknak kedvez, hiszen ők tudnak megegyezni a hálózat-üzemeltetőkkel. Ennek következtében valóban több lesz a profit, de nem lehet biztosítani azt a típusú esélyegyenlőséget, amelyet, az internetet kezdetekor a fejlesztők megálmodtak.⁵³⁴ Ha a nagyobb tartalomszolgáltatók megállapodnak a hálózat-üzemeltetőkkel és internetszolgáltatókkal abban, hogy tartalmaik gyorsabban jussanak el (értsd: gyorsabban töltődjenek be)⁵³⁵ a felhasználókhoz, akkor a kisebbek ki fognak szorulni az elméletileg mindenki tudására építő és épülő internetről, fogalmazódott meg a kritikusok félelme.

Egy mai, de fiktív példával érzékeltetve ezt a vitát: egy videószolgáltató megállapodik az egyik mobilszolgáltatóval, hogy az ő videói sokkal jobb minőségben legyenek elérhetőek az adott mobilszolgáltató előfizetői számára. Ez esetben pedig fennáll annak a veszélye, hogy előfizetők valójában nem a tartalmak között választanak majd szabadon, hanem azon – nagyobb piaci

⁵³² Az eredeti szöveg: „*Communications regulators over the next decade will spend increasing time on conflicts between the private interests of broadband providers and the public's interest in a competitive innovation environment centered on the Internet. As the policy questions this conflict raises are basic to communications policy, they are likely to reappear in many different forms. So far, the first major appearance has come in the "open access" (or "multiple access") debate, over the desirability of allowing vertical integration between Internet Service Providers and cable operators. Proponents of open access see it as a structural remedy to guard against an erosion of the "neutrality" of the network as between competing content and applications. Critics, meanwhile, have taken open-access regulation as unnecessary and likely to slow the pace of broadband deployment.*” WU (531. l.) 141. Azt meg kell jegyezni, hogy Wu professzor a közösségi média által okozott veszélyt nem látta előre ebben a tanulmányában, így az ő fókuszában kizárólag a netsemlegesség szerepelt.

⁵³³ Meg kell itt jegyezni, hogy ezeknek a folyamatoknak az eltérő technikai, üzleti, kulturális környezetben kialakult amerikai és – a később pontosan bemutatandó – európai szabályozás másképpen szab gátat.

⁵³⁴ Lásd például: Jonathan STRICKLAND: „Who owns the Internet?”

<https://computer.howstuffworks.com/internet/basics/who-owns-internet1.htm>.

⁵³⁵ Úgy tűnik, hogy a technika fejlődése miatt ez a típusú hálózat semlegességi vita már megoldódott, hiszen mindenki kaphat elég gyors internetet és nincsen technikai „szűkösség”, ami miatt célszerű lenne a lassítás. Arra azonban szintén érdemes utalni itt, hogy a tartalmak minősége is rohamosan fejlődik. Nem lehetünk abban biztosak, hogy a közeli jövőben ez a típusú probléma nem alakul ki újra.

erővel bíró –videószolgáltatók tartalmai között fognak válogatni, amelyek olyan piaci helyzetben vannak, hogy ilyen megállapodásokról tárgyalhassanak és megállapodhassanak.

Ez azt jelenti, hogy majd az ő tartalmaik töltődnek be jobb minőségben és gyorsabban a felhasználók számára. Ez persze a videószolgáltatónak nagyobb nézettséget generál, ami miatt reklámbevételei növekednek, amiből közvetve – a magasabb szolgáltatási díjon keresztül – átenged a mobilszolgáltatónak is. A mobilszolgáltató ebből tud fejlesztéseket, még gyorsabb, még nagyobb lefedettségű mobilinternetet fejleszteni. A hipotézis szerint jól járnak: a mobilszolgáltató és az ebben érdekelt videómegosztó is. Aki egyértelműen rosszul jár: a piacon jelen lévő többi videómegosztó, és azok a jövőbeni hasonló szolgáltatók, akik szeretnének betörni erre a piacra. A felhasználók hosszú távon jobb minőségű, gyorsabb internetet kapnak rövidtávon pedig egy szebb, gyorsabb videómegosztót, de nagy valószínűséggel csökken majd a választási lehetőségük, mert ebben a piaci rendszerben csak a jelentős tárgyalóerővel rendelkező nagy videószolgáltatók maradhatnak életben. Persze az elméleti keretek lefordítása a gyakorlatra lehetetlen. Annyi tényező befolyásolja ezt a folyamatosan fejlődő piacot, hogy azok közül empirikusan lehetetlen kimutatni pusztán az elméleti, közgazdaságtani keretek hatását.

Azaz, jelen van a szabad piac *versus* szabályozott piac dilemma, amire a később ismertetendő magyar ügy kapcsán még konkrétabban kitérek.

Van azonban a hálózat semlegességének egy olyan aspektusa, amelyet Wu professzor még nem azonosított be: a szólásszabadság.⁵³⁶ Ha ugyanis az internetszolgáltató megteheti, hogy üzleti szempontból szelektál a tartalomszolgáltatók között, akkor bizonyos társadalmi-gazdasági kontextusban előfordulhat, hogy a sajtó egy szelete ennek következtében elhalkul vagy akár el is hallgat.⁵³⁷ Természetesen minél könnyebb az internet-szolgáltatók közötti váltás és minél több szolgáltató közül lehet választani, annál kevésbé veszélyes a helyzet, de ettől az elvi, alkotmányos kérdés még bármikor felmerülhet.

Ha az internetszolgáltatók megtehetik, hogy egyes tartalmak előállítóit preferálják, például úgy, hogy ezeket a tartalmakat egy kereskedelmi megállapodás alapján gyorsabban, jobb minőségben juttatják el a felhasználókhoz vagy olyan díjsomagokat alakítanak ki, amelyekben az előre előfizetett adatmennyiség felhasználása után is elérhető egy vagy több előre meghatározott tartalom (híroldal, videómegosztó stb.),⁵³⁸ akkor e döntések következtében a felhasználók egy része kisebb valószínűséggel választhat majd szabadon a médiatartalmak között. Persze más lehetőségei vannak a technológiai korlátozásokra a tipikusan adatforgalom alapú mobilinternet-szolgáltatóknak és más a kábeles internet-szolgáltatóknak. Az előbbieket – a jelenlegi technológiai, kereskedelmi környezetben még – tipikusan az előre megfizetett adatkerethez kapcsolódóan tudnak korlátozni, míg az utóbbiak jellemzően az egyes tartalomszolgáltatók tartalmait tudják lassítani vagy esetleg gyorsítani.

⁵³⁶ Harris ALBERT L.: „Net Neutrality and Its Potential Impact on Free Speech”
<https://pressto.amu.edu.pl/index.php/cph/article/download/8495/8372>.

⁵³⁷ SZABÓ Attila: „Ki befolyásolhatja, hogy mi jut el a felhasználókhoz a neten? A hálózatsemlegesség aktuális kérdéseiről” <https://merce.hu/2020/01/11/ki-befolyasolhatja-hogy-mi-jut-el-a-felhasznalokhoz-a-neten/>.

⁵³⁸ POLYÁK Gábor: „Hálózatsemlegesség és médiaszabadság – Az FCC szabályozási javaslatának kommentárja”
Fundamentum 2013/3. 72-85.

Az internetszolgáltató cégek ezeken a módokon kereskedelmi megállapodásokkal befolyásolhatják a médiapiacot. Igaz ugyan, hogy a legtöbb piacon több internetszolgáltató is jelen van, de a felhasználók egyrészt nem mindig tudatosak ezekben a kérdésekben, másrészt a szolgáltatóváltás nem annyira egyszerű aktus – még az egyértelmű jogalkotói törekvések ellenére sem –, mint egy idő után átváltani egy másik napilapra.⁵³⁹ Az egyik legjelentősebb magyar szolgáltató például tizenhat oldalas szabályzatban írja le a mobilszolgáltató-váltás szabályait.⁵⁴⁰

Különösen veszélyes lehet a versenyre és így az információ szabad áramlására, ha a szolgáltató a saját, vertikálisan integrált tartalomszolgáltatását preferálja valamilyen módon.

Az elvi viták tehát egyrészt a szabad piac hatékonysága vagy a szabályozott piac méltányossága és a szólásszabadság lehetséges korlátozása vagy annak kizárása körül zajlanak ebben a történetben.

II.1. A hálózat semlegessége a világban

Négy EU-n kívüli államot tekintek át ebben a fejezetben. Ennek oka, hogy ezekben az államokban komoly viták merültek fel a hálózat semlegessége körül az elmúlt években, és jelenleg is eltérő a kérdés megítélése a szabályozás és a joggyakorlat alapján. A célom, hogy érzékeltessem: a hálózat semlegességének kérdése globális ügy, amelyben a nemzetközi közösség tagjai különböző álláspontokat foglalnak el vagy különböző fejlődési fázisban vannak az e kérdéshez való viszonyuk tekintetében. Természetesen kiemelkedő szerepe van az Egyesült Államoknak, mivel a hálózat és a hálózat semlegességének bölcsője is itt található. Ezen okból az Egyesült Államokra nagyobb figyelmet fordítok, míg a hálózat semlegességének helyzetét a másik három kiválasztott államban csak felvillantom, mielőtt rátérek az Európai Unió hatályos jogára.

II.1.1. Egyesült Államok

Wu professzor hivatkozott cikkét követően, 2005-ben hozta meg az USA Legfelsőbb Bírósága a döntést,⁵⁴¹ amelyben elbírálta az első, tulajdonképpen a hálózat semlegességéről szóló jogvitát. Az akkor hatályos amerikai telekommunikációs törvény (1996) a hálózatok technikai, infrastrukturális működését lehetővé tevő telekommunikációs szolgáltatók számára szigorúan megtiltotta a felhasználók diszkriminációját a hozzáférés terén. Ezzel szemben az adatot, információt előállító, tároló, továbbító, stb. információs szolgáltatók, mint amilyenek az internetet akkor még kizárólag kábelén szolgáltató társaságok is voltak, nem estek ilyen

⁵³⁹ Mára már széles irodalma van az eredetileg Richard H. Thaler és Cass R. Sunstein által kidolgozott „nudge” fogalomnak, amely azt írja le, hogy a fogyasztók piaci viselkedését könnyen lehet ún. *lökésekkel, terelgetéssel* (angolul: nudge) befolyásolni. Ilyen lehet a szolgáltatóváltás megnehezítés, körülményes adminisztrációja is (Richard H. THALER – Cass R. SUNSTEIN: *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (New Haven: Yale University Press 2008). Magyarul lásd ehhez: KRÉMER Balázs: „Tényleg ennyire hülyék lennénk? Gondolatok a behavioral economics-ról Richard Thaler 2017-es közgazdasági Nobel-díja kapcsán” *Munkaügyi Szemle Online* 2018/1. 9-22.

⁵⁴⁰ Lásd: https://www.telekom.hu/static-tr/sw/file/Lakossagi_aszf_6_melleklet_szolgáltato_valtas_20150901.pdf.

⁵⁴¹ National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services, 545 U.S. 967 (2005).

korlátozó szabály hatálya alá.⁵⁴² A Legfelső Bíróság azt állapította meg az ügyben, hogy a terület fölött felügyeleti jogkörrel rendelkező Federal Communication Commission (Szövetségi Telekommunikációs Bizottság, továbbiakban: FCC) rendelkezik jogosultsággal annak eldöntésére, hogy mi számít telekommunikációs és mi információs szolgáltatásnak. Ezzel a bíróság megalapozta azt, hogy az FCC kulcsszereplővé váljon a későbbi hálózatsemlegességi jogviták eldöntésében.⁵⁴³

Az Egyesült Államokban innen indultak ki azok a viták, amelyek 2015-ben tetőztek. Ekkor lépett ugyanis hatályba az a jogszabály, amelyet még Barack Obama elnöksége alatt készített elő az FCC. A jogszabály nagy hangsúlyt fektetett a hálózatsemlegesség megőrzésére és biztosítására azzal, hogy a kérdést visszaminősítette távközlési és nem információs szolgáltatási üggyé.⁵⁴⁴ Később, már a Donald Trump kormányzása alatt az FCC élére kinevezett Ajit Pai elkezdte a hálózatsemlegesség-vita átfordítását egy olyan jogértelmezési keretrendszer kidolgozásával és alkalmazásával, amelyben a hálózatsemlegesség rovására a szabad piaci érvek kerülnek előtérbe.⁵⁴⁵

A vita az USA-ban jelenleg is tart. 2017-ben, már az Ajit Pai vezette FCC megjelentette az *Internet Szabadságának Helyreállításáról* szóló csomagot,⁵⁴⁶ ami egyértelműen a hálózatsemlegesség melletti elkötelezettség végét jelentette azzal, hogy a kérdés újra információs szolgáltatási és nem távközlési szolgáltatási kérdéssé válik.⁵⁴⁷ A szövetségi szintű védelem megszűnésére az USA több állama tagállami szintű hálózatsemlegességi szabályok megalkotásával reagált. A mai helyzetet éppen úgy, mint a korábbi, sokan kritizálják, csak most a másik oldalról.⁵⁴⁸

Jelenleg tehát nincsen szövetségi szintű hálózatsemlegességi szabályozás, viszont Kalifornia és Maine szövetségi állami szintű jogszabályokat alkotva kiállt a szabad piaccal szembeni hálózatsemlegességi szabályozás mellett. Az USA Igazságügyi Minisztériuma e tagállamok ellen a normák hatályba lépését követően azonnal pert indított arra hivatkozva, hogy az USA

⁵⁴² Érdemes itt utalni arra, hogy az FCC 1998-tól az internetszolgáltatást távközlési szolgáltatásként kezelte és aztán 2002-től több lépcsőben minősítette át azt információs szolgáltatássá. Az FCC – annak ellenére, hogy immár információs szolgáltatás volt az internetszolgáltatás – megpróbálta szabályozni, de az ügy elbukott a bíróság előtt. Lásd: Edward WYATT: „U.S. Court Curbs F.C.C. Authority on Web Traffic”

<https://www.nytimes.com/2010/04/07/technology/07net.html>.

⁵⁴³ Saul HANSEL: „Cable Wins Internet-Access Ruling”

<https://www.nytimes.com/2005/06/28/technology/cable-wins-internetaccess-ruling.html>.

⁵⁴⁴ Michael WEINBERG: „A Landmark Day for Net Neutrality” <https://www.publicknowledge.org/blog/a-landmark-day-for-net-neutrality>.

⁵⁴⁵ Jacob KASTERNAKES: „FCC Announces Plan to Reverse Title II Net Neutrality”

<https://www.theverge.com/2017/4/26/15437840/fcc-plans-end-title-ii-net-neutrality>.

⁵⁴⁶ https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-347927A1.pdf.

⁵⁴⁷ Jacob KASTERNAKES: „FCC Releases Final Proposal to End Net Neutrality”

<https://www.theverge.com/2017/11/22/16690870/fcc-repeal-net-neutrality-proposal-released>.

A korábbi szabályozás végül a jogalkotási folyamatoknak köszönhetően csak 2018. június 11-én veszítette hatályát. Keith KOLLINS: „Net Neutrality Has Officially Been Repealed. Here’s How That Could Affect You.”

<https://www.nytimes.com/2018/06/11/technology/net-neutrality-repeal.html>.

⁵⁴⁸ Katherine GRAINGER: „Net Neutrality: A State[d] Approach”, *Hastings Law Journal* 2020/2 [Vol.71:475] 475-500.

kongresszusa kizárólagos jogkört adott a szövetségi államnak e kérdés szabályozására.⁵⁴⁹ A vita jelenleg itt tart az USA-ban.

II.1.2. Mexikó

2019. december 17-én a Mexikói Szövetségi Telekommunikációs Intézet nyilvános konzultációba kezdett az internetforgalom irányításáról és adminisztrációjáról szóló kézikönyv tervezetéről. A 2014-es szövetségi telekommunikációs- és szélessávú internet-reform a hálózat semlegességének ígérését hordozta magában, de ennek garanciarendszerét még nem építették ki a hatóságok. Sőt, a kézikönyv tervezete elköteleződik egy olyan gyakorlat mellett, amely egyértelműen szembe megy a hálózat semlegességével: lehetővé teszi a nullás díjszabást, illetve azt is, hogy az internetszolgáltatók kedvezőbb bánásmódban részesítsék azokat a tartalomszolgáltatókat, amelyek fizetnek azért, hogy az ő tartalmaik gyorsabban, jobb minőségben töltsenek be vagy akár az adatkorláton túl is elérhetőek legyenek.

Az Access Now nevű – az internet szabadságáért is küzdő – nemzetközi NGO Globális Hálózatsemlegességi Vezetője szerint a kézikönyv tervezete csak névleg védelmezi a hálózat szabadságát, valójában oda vezet, hogy az internet inkább emlékeztet majd a kábeltelevízióra, mint arra, ahogyan ma a hálózatot ismerjük.⁵⁵⁰

II.1.3. India

Indiában a hálózat semlegességéhez kapcsolódóan több komoly vita is folyt. A legnagyobb nemzetközi érdeklődésre az tartott számot, amikor 2015-ben a Facebook egy olyan alkalmazást tett elérhetővé egy indiai székhelyű internetszolgáltatóval együttműködve, amely lehetővé tette harmincnégy weboldal és a Microsoft Bing internet-böngészőjének teljesen ingyenes elérését.⁵⁵¹ Nyilvánvalóan hátrányba hozta ezzel a két cég azokat a tartalomszolgáltatókat, amelyek nem kerültek be a kiválasztottak közé. Részben ez az ügy is hozzájárult ahhoz, hogy az Indiai Telekommunikációs Szabályozó Hatóság és az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (Body of European Regulators for Electronic Communications on the Establishment of a Public Register, továbbiakban: BEREC) 2018-ban közös memorandumot adott ki, amelyben a két szervezet elkötelezi magát a hálózat semlegességének elérése érdekében az együttműködés mellett.⁵⁵² Ezzel párhuzamosan az indiai kormányzat e szakterületért felelős szerve jóváhagyta a hálózatsemlegesség elveinek jogerőre emelkedését.⁵⁵³

⁵⁴⁹ Cecilia KANG: „Justice Department Sues to Stop California Net Neutrality Law” <https://www.nytimes.com/2018/09/30/technology/net-neutrality-california.html>.

⁵⁵⁰ Access Now: „There’s still time to safeguard Mexico’s Net Neutrality” <https://www.accessnow.org/theres-still-time-to-safeguard-mexicos-net-neutrality/>.

⁵⁵¹ <https://www.thehindu.com/business/Industry/facebook-launches-internetorg-in-india/article6879310.ece>.

⁵⁵² <https://www.trai.gov.in/sites/default/files/PRNO6514062018.pdf>.

⁵⁵³ Department of Telecommunication Letter on Net Neutrality Regulatory Framework: https://dot.gov.in/sites/default/files/DoT%20Letter%20on%20Net%20Neutrality%20Regulatory%20Framework%20dated%2031%2007%202018_0.pdf?download=1 összefoglalja: <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/internet-to-remain-free-and-fair-in-india-govt-approves-net-neutrality/articleshow/64948838.cms?from=mdr>.

II.1.4. Brazília

Brazília már 2014-ben elfogadta az internet számára kialakított civil jogi keretrendszert (Marco Civil).⁵⁵⁴ A törvény meghatározza, hogy a hálózat forgalmába csak rendkívüli technikai okokból szabad beavatkozni, illetve átláthatósági követelményeket fogalmaz meg a szolgáltatók és a hálózatot üzemeltetők számára. A legfontosabb azonban az, hogy a jogszabály 9. cikkelye kifejezetten megtiltja az adatok (tartalmak) közötti priorizálást és ezzel tulajdonképpen garantálja is a hálózat semleges működését. Továbbá azt is megtiltja a jogszabály, hogy a szolgáltatók a hálózat bizonyos szeletét leválasszák, és azt ingyenesen szolgáltatassák.⁵⁵⁵ Megelőzi ezzel a fenti indiai példában említett Facebook próbálkozást, amelynek keretében a hálózatról leválasztott meghatározott tartalom ingyenesen volt elérhető.

A jogszabály kritikusai szerint hiányzik a nullás díjszabás kifejezett tiltása a normák közül. E szempontból a brazil helyzet jogi megítélése kérdéses maradt.⁵⁵⁶

II.2. Az Internet semlegessége az Európai Unióban

Mivel az uniós jog rendeleti szinten szabályozza a kérdést, ezért a kérdést úgy közelítem meg, hogy az EU jog normatívan előírja a követendő szabályt, hiszen nem szükséges annak átültetéséről gondoskodni az érvényesüléséhez.⁵⁵⁷

II.2.1. Az EU 2015/2120 rendelete⁵⁵⁸

Az Európai Unió Bizottsága már 2007-ben egy olyan javaslatot tett le az asztalra, amelyben kitüntetett szerepe volt a hálózat semlegességének.⁵⁵⁹ A dokumentum több helyen utal is az

⁵⁵⁴ Angolul *Brazilian Civil Rights Framework for the Internet*, portugálul: *Marco Civil da Internet*; Law No 12.965. Elérhető: <https://www.publicknowledge.org/documents/marco-civil-english-version/>.

⁵⁵⁵ Javier PALLERO: „Brazil must protect the Marco Civil regulatory decree” <https://www.accessnow.org/brazil-must-protect-marco-civil-regulatory-decree/>.

⁵⁵⁶ Caio Marioda Silva Pereira NETO et al: „Acompatibilidade da prática de zero-rating com a previsão de neutralidade de rede - Compatibility of Zero-rating Offers With Brazilian Net Neutrality Rules” <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v15n2/2317-6172-rdgv-15-02-e1919.pdf>.

⁵⁵⁷ „A rendelet általános hatályú, minden elemében kötelező, és a tagállamok belső jogrendszerében közvetlen hatályú és közvetlenül alkalmazandó jogszabály. [...] A rendeletek minden további tagállami aktus nélkül a belső jog részévé válnak, és a tagállam nem módosíthatja azok tartalmát, nem akadályozhatja a rendelet rendelkezéseinek érvényesülését, és nem teheti függővé annak belső alkalmazását külön transzformációtól vagy belső jogszabályba történő beiktatástól.” BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-Orac 2014) 4.4.3.

⁵⁵⁸ 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.).

⁵⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:1472:FIN:EN:PDF> 56-57.

Megemlítendő, hogy már a 2002/21/EU irányelv 2009-es felülvizsgálatakor megjelent a hálózatsemlegesség elve mint szabályozói cél, de nem volt kötelező a jogalkotás. A Bizottság ugyan részletesen foglalkozott a kérdéssel, de várakozó álláspontra helyezkedett. Végül ennek a folyamatnak az eredménye lett a EU 2015/2120 rendelet. Ennek a kudarca, a heterogén nemzeti jogok (ld. Hollandia, Szlovénia és Finnország) vezettek a TSM rendelethez.

Egyesült Államokban akkor már kibontakozott vitára. A Bizottság javaslata alapján beinduló uniós jogalkotási folyamat 2015. június 30-án fejeződött be,⁵⁶⁰ és 2015 novemberében lépett hatályba a rendelet, amely a mai napig szabályozza a hálózat semlegességét is az Európai Unió tagállamaiban (továbbiakban: rendelet).

*A 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.*⁵⁶¹

A rendelet preambuluma azt is megállapítja, hogy

*számos végfelhasználó szembesül [...] 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 [...]*⁵⁶²

A (7) preambulumbekkezdés azt is tartalmazza, hogy ugyan a végfelhasználók⁵⁶³ szabadon köthetnek kereskedelmi 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, [azonban] nem vezethetnek [...] e rendelet azon rendelkezéseinek megkerüléséhez, amelyek a nyílt internet-hozzáférést hivatottak biztosítani.

A preambulumban olyan – egészen specifikusnak tűnő – szabály is helyet kapott, amely szerint az 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.⁵⁶⁴

Mindezekből világosan kitűnik, hogy az uniós jogalkotó elkötelezett a hálózat semlegessége mellett. Látni fogjuk azonban, hogy – a brazil helyzethez hasonlóan – a nullás díjszabás kérdése körül maradtak bizonytalanságok, és ezeket feszegeti a hamarosan bemutatandó magyar ügy.

⁵⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5275.

⁵⁶¹ Preambulum, (1) bekezdés.

⁵⁶² Preambulum, (3) bekezdés.

⁵⁶³ A végfelhasználó fogalma tisztázásra szorul. A következő fejezetben elemzett főtanácsnoki indítvány 33. Bekezdése szerint „[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.” A végfelhasználó fogalmát ennek megfelelően használom. Van olyan értelmezés, amely szerint a jogalkotó szándéka szerint meg kell különböztetni a végfelhasználók között a felhasználókat és a szolgáltatásokat (alkalmazásokat) nyújtókat. Ez az értelmezés abból fakad, hogy a (3) preambulumbekkezdés szövegében ezek az alanyok elkülönülnek.

⁵⁶⁴ Preambulum, (8) bekezdés.

Mielőtt erre rátérnék, tisztázni kell a BEREC szerepét a jogalkalmazáshoz kapcsolódóan.

(a) A BEREC

Az indiai helyzet bemutatásakor már kitértem a BEREC nemzetközi szerepére, azonban nem derült ki, hogyan is illeszkedik ez a testület az Európai Unió jogrendjébe.

Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és hivatalának létrehozásáról teremtette meg azt a jogszabályi háttérrel, amely szükséges volt ahhoz, hogy létrejöjjön az – önálló szabályozási hatóságot segítő – intézmény.

A BEREC legfontosabb célja – a jogszabály 2. cikke alapján –, hogy (i) módszereket és iránymutatásokat dolgozzon ki a nemzeti szabályozó hatóságok számára és terjessze körükben a legjobb gyakorlatokat. (ii) E mellett kérésre szabályozási kérdésekben segítséget is nyújt az intézmény a nemzeti szabályozó hatóságok számára. (iii) A BEREC feladata az is, hogy véleményét nyilvánítson a Bizottság számára a szakterülethez kapcsolódó kérdésekben.

A BEREC tehát eredetileg egy tanácsadó, a jogértelmezést és a joggyakorlat fejlődését segítő intézmény volt. Ma már – a hatályos BEREC rendelet szerint⁵⁶⁵ – sokkal cizelláltabb a szervezet által ellátandó feladatok rendszere, bár ezek céljai tulajdonképpen megegyeznek az eredeti célokkal.

A BEREC feladatai közül – a lenti magyar ügryhöz kapcsolódóan – ki kell emelni, hogy a rendelet⁵⁶⁶ 5. cikk (3) bekezdése alapján a szabályozás egységes alkalmazásának érdekében az érdekelt felekkel folytatott konzultációk alapján és a Bizottsággal szoros együttműködésben iránymutatásokat bocsát ki a nemzeti szabályozó hatóságok hálózatsemlegességgel kapcsolatos kötelezettségeinek végrehajtására vonatkozóan.⁵⁶⁷

A BEREC tehát uniós szinten elfogadott jogértelmezést nyújt a tagállami hatóságok – és természetesen a piaci szereplők – számára. A BEREC iránymutatás kikényszeríthetőségét az biztosítja, hogy a főtanácsnok is erre támaszkodik a jogértelmezési kérdések eldöntésekor.⁵⁶⁸

⁵⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1971 rendelete (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. (HL L 321., 2018.12.17., 1-35.) Főleg 4. és 5. cikkek.

⁵⁶⁶ Mármost a szövegben rendeletként elnevezett (EU) 2015/2120 rendelet.

⁵⁶⁷ A legfrissebb: „BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation” (2020. június 11.). A következő fejezetben vizsgált ügy esetében még egy korábbi BEREC iránymutatás volt hatályban, így a főtanácsnok álláspontjának ismertetésekor a korábbi dokumentumra fogok hivatkozni, ahogyan azt a főtanácsnok is tette.

⁵⁶⁸ A főtanácsnoki indítvány 26. lábjegyzete szerint: „[...] a BEREC iránymutatásai [...], amelyek általános értelmező erejét illetően – még akkor is, ha azok nem kötelező erejűek – a felek a tárgyaláson egyetértettek. „

III. A C-39/19. számú magyar ügy

(a) Tényállás⁵⁶⁹

Az ügy nem a hálózat teljes semlegességéről szól, hanem csak a mobilinternet-előfizetések kapcsán felmerülő nullás díjszabás egyik típusáról.⁵⁷⁰ A tényállás szerint a Telenor Magyarország Zrt. (továbbiakban: szolgáltató) olyan mobilinternet-előfizetési csomagokat alakított ki MyChat és MyMusic néven, amelyekben bizonyos tartalmak fogyasztásával nem csökken az előfizető számára elérhető havi adatforgalmi keret. A MyMusic csomagban néhány népszerű zenecsatorna került kivételezett helyzetbe, míg a MyChat csomagban a szolgáltató által előre egy kiválasztási eljárás keretében meghatározott közösségi alkalmazások (Facebook, Facebook Messenger, Whatsapp, Instagram, Twitter és a Viber⁵⁷¹). Az így kialakított díjszabásokkal a szolgáltató arra ösztönözte az e díjcsomagokat választó felhasználókat, hogy a szolgáltató által kiválasztott oldalakat és alkalmazásokat gyakrabban használják, mivel ezek nem számítanak bele az adatforgalomba. Azaz, a meghatározott tartalmak kvázi ingyenessé váltak bizonyos felhasználók számára. Ezzel a szolgáltató kedvezőtlen helyzetbe hozta a versenytársakat, mert az egyéb adatok letöltése az adatforgalmi keret kimerüléséhez vezet, a kivételezett helyzetben lévő tartalomszolgáltatóktól letöltött adat pedig nem.

A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (továbbiakban: NMHH) szerint az így kialakított kereskedelmi gyakorlat sérti a rendelet 3. cikk (3) bekezdését, mivel a szolgáltató befolyásolja a felhasználók választását. A szolgáltató az elsőfokú döntéssel szemben – a rendelet 3. cikk (1) és (2) bekezdésére hivatkozva – azzal érvelt, hogy ez a két díjcsomag nem képes befolyásolni a teljes piacot.⁵⁷² A szolgáltató érvelése szerint csak azon felhasználók választják ezeket a

⁵⁶⁹ Az ügyet egy korábban megjelent publicisztika alapján ismertetem. (SZABÓ: 537. lj.)

⁵⁷⁰ Lásd ehhez: 526. lj.

⁵⁷¹ Összefoglalja: SZABÓ Attila: „Fontos és jó döntéseket hozott a médiahatóság a szabad” netezésért.” https://ataszjelenti.blog.hu/2017/09/28/fontos_es_jo_donteseket_hozott_a_mediahatosag_a_szabad_netezesert. Ugyanerről szólnak a főtanácsnoki indítvány 10-19. bekezdési.

⁵⁷² A 3. Cikk releváns normái:

(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 korlátozhatják 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 ésszerű forgalomszabályozási intézkedéseket alkalmazzanak. Ahhoz, hogy az intézkedéseket ésszerűnek 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 nyomon követését, és az intézkedéseket nem lehet a szükségesnél hosszabb ideig fenntartani.

csomagokat, akik önkéntesen, saját belátásuk szerint a meghatározott tartalmakat preferálják más tartalmak rovására. Az NMHH jogértelmezése szerint azonban ez esetben csak a rendelet 3. cikk (3) bekezdését kell alkalmazni, amely kógens: minden olyan beavatkozás tilos amely, sérti a hálózat semlegességét, függetlenül attól, hogy ez a korlátozás mekkora hatást képes kiváltani a piacon.⁵⁷³ Minden olyan kereskedelmi gyakorlatot, amellyel az internet-szolgáltató beavatkozik az internetes forgalomba, egyben forgalomszabályozási intézkedésnek is kell tekinteni, érvel az NMHH.⁵⁷⁴

A szolgáltató jogellenesnek vélte az NMHH másodfokú döntéseit, így azokat megtámadta a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon. A bíróság – megértve a felek érveit – előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához fordult a következő kérdésekkel.

- A) Korlátozza-e a rendelet 3. cikk (2) bekezdése azt a kereskedelmi megállapodást, amely alapján a szolgáltató a végfelhasználó részére bizonyos alkalmazások tekintetében nullás díjszabást alkalmaz, és a megkülönböztetést kizárólag a végfelhasználóval kötött kereskedelmi megállapodásban foglalt feltételek szerint, annak keretei között, kizárólag e végfelhasználó irányában gyakorolja, míg a kereskedelmi megállapodásban nem részes végfelhasználóval szemben nem?
- B) Az ilyen kereskedelmi gyakorlat korlátozását úgy kell-e értelmezni a rendelet 3. cikkének (3) bekezdése szerint, hogy a jogsértés megállapításához szükséges annak – hatás- és piactalapú – vizsgálata, vajon a szolgáltató intézkedései ténylegesen korlátozzák-e és milyen mértékben a végfelhasználó rendeletben védett jogait?
- C) Az 1-2. kérdéstől függetlenül, úgy kell-e értelmezni a rendelet 3. cikkének (3) bekezdését, hogy az ebben meghatározott tilalom feltétel nélküli, általános és objektív, azaz ez alapján tiltott minden olyan forgalomszabályozási intézkedés, amely különbséget tesz az egyes internetes tartalmak között, attól függetlenül, hogy az internet-hozzáférést nyújtó

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) közelgő hálózati torlódás megelőzése, valamint a kivételes vagy ideiglenes hálózati torlódás hatásainak csökkentése, amennyiben biztosított az egyenlő bánásmód a forgalom azonos típusai tekintetében.

⁵⁷³ A MD/27686-9/2016. számú és a MD/29545-10/2016. számú másodfokú döntések elérhetőek az NMHH honlapján: http://nmhh.hu/dokumentum/190001/md_27686_9_2016_Telenor_hs_mychat_masodfok.pdf és http://nmhh.hu/dokumentum/190003/md_29545_10_2016_Telenor_hs_mymusic_masodfok.pdf.

⁵⁷⁴ Az ügyről az NMHH „A nyílt internet helyzete Magyarországon 2020 - Éves jelentés a 2019. május 1-től 2020. április 30-ig terjedő időszakra vonatkozóan a hálózatsemlegesség témakörében” című anyagában is beszámol. http://nmhh.hu/dokumentum/213243/NN_jelentes_NMHH2020_vegleges.pdf 5.

szolgáltató egyébként ezt megállapodás, kereskedelmi gyakorlat vagy egyéb magatartása útján teszi-e?

- D) A 3. kérdésre adott igenlő válasz esetén, további piaci- és hatásvizsgálatok elvégzése nélkül is megállapítható-e önmagában, hogy az adott kereskedelmi gyakorlat — a megkülönböztetés tényénél fogva — a rendelet 3. cikkének (3) bekezdésébe ütközik?⁵⁷⁵

Ez a négy kérdés fekszik már majdnem egy éve az Európai Unió Bírósága eljáró tanácsának asztalán. A nagy képből annyi világos: az EU nem tolerálja az internet semlegességének megsértését, de mint minden jogintézmény esetében, az ördög itt is a részletekben rejlik. Mikor sérül az internet semlegessége? Sérül-e abban az esetben, ha bizonyos felhasználók már a díjcsomagjuk kiválasztásakor tudatosan és akaratlagosan, a szerződési szabadságukból – azaz tulajdonképpen a piac szabadságának elvéből – fakadóan preferálnak bizonyos tartalmakat más tartalmak rovására? Ebben a kérdésben fog hamarosan döntést hozni az EuB, ami a bíróság sajtószolgálatára szerint 2020 őszére várható.

Fontos megemlíteni, hogy a Telenor Magyarország Zrt. a bírósági jogorvoslat ellenére teljesíti az NMHH döntésben foglalt elvárást. Azaz, nem lassítja le az érintett díjcsomagokban az adatkeret felhasználását követően a nem preferált tartalmakhoz való hozzáférést az előfizetői számára. Arról sajnos nincs információnk, hogy azért jár el így, mert a bíróság nem függesztette fel a határozatok végrehajtását, vagy pedig önkéntesen vállalta a számára üzletileg kedvezőtlenebb végrehajtást.

Az EuB előtt fekvő ügyben a döntést előkészítő főtanácsnoki indítvány már nyilvános. A következőkben ezt ismertetem.

(b) A főtanácsnok álláspontja⁵⁷⁶

Az ügyben a Telenor, az NMHH, továbbá a magyar, a német, az osztrák, a cseh, a szlovén, a finn és a román kormány, illetve a Bizottság is írásbeli észrevételeket terjesztett elő. Jól mutatja a beavatkozók száma az ügy jelentőségét.

A főtanácsnok előzetes megfontolásai között szerepel, hogy

„(1) a vizsgálat tárgyát képező díjak lehetővé tették az ügyfelek számára, hogy hozzáférjenek bizonyos alkalmazásokhoz anélkül, hogy a használatukból eredő adatforgalmat levonták volna a szerződés szerinti adatmennyiségből, míg más

⁵⁷⁵ A kérdések itt némileg leegyszerűsítésre kerültek, a Fővárosi Törvényszék által megfogalmazott kérdések elérhetők az Európai Unió Bíróságának honlapján: A Fővárosi Törvényszék (Magyarország) által 2019. január 23-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Telenor Magyarország Zrt. kontra Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (C-39/19. sz. ügy).

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=213055&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7342029>.

⁵⁷⁶ Az ügyet összefoglalja: Raul Grifoni WATERMAN: „Opinion of the Advocate General of the Court of Justice on Net Neutrality and Zero-rating”

<https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/netherlands/opinion-of-the-advocate-general-of-the-court-of-justice-on-net-neutrality-and-zero-rating>.

alkalmazáshoz vagy tartalomhoz való hozzáférést – az adatforgalomnak megfelelően – levonták.

(2) A nullás díjszabás az ajánlatban nem szereplő szolgáltatások és alkalmazások letöltéseinek lelassulását eredményezte, amint az előre megfizetett adatkeretet felhasználták. Míg a szerződés szerinti adatmennyiség kimerítése nem érintette az érintett csomagban kedvező helyzetbe hozott alkalmazásokhoz való hozzáférést, sem azok használatának sebességét, a többi alkalmazást ezen időponttól kezdve blokkolta vagy lassította a szolgáltató.

Az NMHH szerint ezek a szerződési feltételek a 2015/2120 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésével ellentétes forgalomszabályozási intézkedésnek minősülnek” – foglalja össze a főtanácsnok. Valóban, az itt felmerülő kérdések a korábban nemzetközi és történeti szempontból is bemutatott hálózatsemlegesség tipikus és legfontosabb kérdéseit vetik fel.

A főtanácsnok ezt követően tulajdonképpen a rendelet 3. cikke bekezdéseinek egymáshoz való viszonyát tisztázza indítványában, hiszen ez az ügy kulcskérdése. Megállapítja, hogy az (1) bekezdésben említett jogok – azaz, tulajdonképpen a hálózat semlegességéhez való jog részjogosultságai⁵⁷⁷ – biztosítják, hogy a végfelhasználók az interneten elérhető valamennyi tartalomhoz, alkalmazáshoz és szolgáltatáshoz hozzáférhessenek, azokat jogszerű keretek között, korlátozás nélkül nyújthassák és terjeszthessék.

A (2) bekezdéssel kapcsolatban megállapítja, hogy az internet hozzáférési szolgáltatás mely kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői azok, amelyek nem korlátozhatják a végfelhasználó (1) bekezdésben megállapított jogainak gyakorlását. Ezek pedig elsősorban, de nem kizárólag, az árral, az adatmennyiséggel vagy a sebességgel kapcsolatos feltételek és jellemzők.⁵⁷⁸ A tényállási elemekből kiderül, hogy a jelen ügyben az adatmennyiség és a sebesség kérdése merül fel.

A (3) bekezdéssel kapcsolatban a főtanácsnok – a magyar kormánnyal és a Bizottsággal egyetértésben – azt állapítja meg, hogy az nem egy önálló logikai egység, hanem a (2) bekezdéshez hasonlóan, tulajdonképpen az (1) bekezdésben foglalt jogok – a hálózat semlegességének biztosítása – garanciarendszerét bontja ki.⁵⁷⁹ Lényeges kérdés ez az ügy szempontjából, mert ha a (3) bekezdés önálló egység, akkor helyt kaphat az az érvelés és értelmezés, amit a perben érintett szolgáltató képvisel. E szerint az, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatóknak minden internetes forgalmat megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelni, nem jelenti azt, hogy a különböző csomagokban ne alkalmazhatnának esetlegesen megkülönböztetéseket. Ugyanis szolgáltatóként így is minden internetes tartalmat elérhetővé tesznek, megkülönböztetés csak bizonyos csomagokon belül történik. Ráadásul, szól az érvelés, e csomagok piaci hatása marginális, azaz a piac és így a végfelhasználók megkülönböztetés nélkül férnek hozzá a tartalmakhoz és alkalmazásokhoz.

⁵⁷⁷ Lásd: 565. lj.

⁵⁷⁸ Lásd: 565. lj.

⁵⁷⁹ Lásd: 565. lj.

Mivel a főtanácsnok végfelhasználónak tekinti a tartalom- és alkalmazás előállítókat valamint szolgáltatókat is,⁵⁸⁰ így az indítvány egyik *ratio decidendi*-je tulajdonképpen átvágja a gordiuszi csomót. E szerint ugyanis *a [díjcsomagokban a kedvezményezett alkalmazások közzé] 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.*⁵⁸¹

Azaz, a tartalom- és alkalmazásszolgáltatókat is védi a jog, nem csak e szolgáltatások fogyasztóit.⁵⁸² Azt pedig nem nehéz belátni, hogy bekerülni egy ilyen kedvezményes díjcsomagba a díjcsomagban szereplő szolgáltatók számára hatalmas előnyt jelent az abban nem szereplő szolgáltatókhoz képest.

Nem kerüli meg azonban a főtanácsnok annak kimondását sem, hogy a rendelet 3. cikkének (2) és (3) bekezdéseiben foglaltaknak külön-külön is teljesülnie kell, mégpedig azzal a céllal, hogy az (1) bekezdésben foglalt jogok – azaz a hálózat semlegességének részjogosultságai – érvényre juthassanak. A különbség a két bekezdés között, hogy a (2) bekezdésben foglaltak esetében a hatóságoknak – a rendelet (7) preambulumbekkezdésével összhangban – figyelemmel kell lennie a kereskedelmi megállapodás nagyságrendjére, hiszen e bekezdés a szolgáltató kereskedelmi gyakorlatáról beszél. Ezzel szemben a (3) bekezdés esetében a korlátozás megállapításán túl semmilyen egyéb tény nem értékelhet a hatóság. A (3) bekezdésben foglaltak szerint a hálózat semlegességének minden korlátozása tilos a nyelvtani értelmezés alapján. A főtanácsnok magától értetődőnek tekinti, hogy e szabályoktól szerződéses megállapodásban sem lehet eltérni.⁵⁸³

A főtanácsnok álláspontja szerint a (2) és (3) bekezdések közötti

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 ösztönzik a fogyasztót, hogy főként vagy kizárólag meghatározott alkalmazásokat használjon.*⁵⁸⁴

⁵⁸⁰ Lásd: 557. lj.

⁵⁸¹ Főtanácsnoki indítvány 55. bekezdés.

⁵⁸² Az persze kérdéses, hogy a fogyasztó végfelhasználónak nem lenne e szüksége nagyobb védelemre. Az internet klasszikus megközelítése szerint mindenki használja és „termeli” is a hálózatot. Azonban az ma már látszik, hogy bizonyos szolgáltatók (pl. Facebook, Google, Amazon, stb.) sokkal nagyobb hatalommal bírnak, mint az egyes fogyasztó végfelhasználók. Megérné azt átgondolni, hogy mennyiben tartható ez a koncepció.

⁵⁸³ Főtanácsnoki indítvány 62. bekezdés.

⁵⁸⁴ Főtanácsnoki indítvány 64. bekezdés.

Azaz, a (2) és a (3) bekezdést is – az (1) bekezdéssel összefüggésben – be kell tartania a rendelet hatálya alá tartozó szolgáltatóknak.

Mindezek alapján pedig a főtanácsnok nem juthatott másra, csak arra, amit a Bizottság is javasolt észrevételében. E szerint „a 3. cikk (3) bekezdése megsértésének megállapítását követően nem elengedhetetlen 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.”⁵⁸⁵

Azaz, ha a hatóság megállapította a (3) bekezdés sérelmét, akkor – a Telenor Magyarország Zrt. érvelésével szemben – nem szükséges annak a vizsgálata és bizonyítása, hogy az adott kereskedelmi megállapodás (díjcsomag) hatásában is sértené a hálózat semlegességét. Mindebből következően nem lehet meglepő a főtanácsnok válasza a tagállami bíróság által feltett kérdésekre: „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;”⁵⁸⁶ 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.”⁵⁸⁷

IV. Következtetések és várható következmények

A főtanácsnok álláspontja, ahogyan arra már felhívtam a figyelmet, nem köti a Bíróságot. Noha mivel a jogszabályokat nyelvtanilag értelmezte és egyéb jogértelmezési lehetőséget nem mérlegelt komolyan az ügyben, mégsem tűnik nagyon vakmerő jóslásnak, ha azt mondjuk, hogy az EuB nem fog nagyon eltérni a főtanácsnok által kijelölt iránytól. Az olvasók, amikor ezt a szöveget a kezükben tartják, már tudni fogják, így van-e.

A BEREC a főtanácsnoki indítvány megjelenése óta publikálta a hálózat semlegességéhez kapcsolódó friss iránymutatását.⁵⁸⁸ Ebben már kifejezetten részletezi, hogyan szükséges a nullás díjszabással kapcsolatos hálózatsemlegességi kérdésekben döntenie a nemzeti szabályozó hatóságoknak.⁵⁸⁹ Az iránymutatás külön kitér az olyan csomagokra, mint amilyeneket a jelen ügy is érint, és megállapítja, hogy azok sértik a rendeletet. Az azonban fontos, hogy az iránymutatás bizonyos feltételek megléte mellett megengedi a nullás díjcsomagok kialakítását. Amit egyértelműen leszögez, hogy a nullás díjcsomagba való

⁵⁸⁵ Főtanácsnoki indítvány 67. bekezdés.

⁵⁸⁶ A (3) bekezdésben foglalt kivételek alkalmazhatósága az ügyben nem merült fel.

⁵⁸⁷ Főtanácsnoki indítvány 68. bekezdés.

⁵⁸⁸ „BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation” https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/9277-berec-guidelines-on-the-implementation-o_0.pdf.

⁵⁸⁹ 588. lj. 6-35., de különösen 13.

bekerülést megelőző kiválasztásnak, transzparensnek, diszkriminációmentesnek, *fairnek* és észszerűnek kell lennie.⁵⁹⁰

Persze, ahogyan azt bemutattuk, ennek a dokumentumnak nincsen jogi kötőereje, de nagy valószínűséggel egyik szolgáltató sem vállalkozik majd olyan jogvitára, amelynek borítékolható a kimenetele.

Ha mindez így van, akkor pedig nem lehet kétségünk a felől, hogy mind Magyarországon, mind pedig az EU más tagállamaiban befellegzett a nullás díjsomagok vizsgált változatának. Ez biztosan kedvezőtlen lesz a szolgáltatók és az általuk kedvező helyzetbe hozott tartalomszolgáltatók számára. Sőt, kedvezőtlen lesz az ilyen díjsomagokra előfizető vagy előfizetni kívánó felhasználók számára is, azonban hozzájárulhat ahhoz, hogy az internet – kissé a közművekre emlékeztető módon⁵⁹¹ – mindenki számára egyenlően legyen hozzáférhető. Lehetséges, hogy ez kevésbé teszi hatékonyá az üzleti modelleket, de talán bízhatunk abban, hogy a közjóhoz hosszú távon mégis inkább hozzájárul.

V. Zárszó

Az Európai Unió Bírósága 2020. szeptember 15-én, a kézirat lezárása után, meghozta az ügyben döntését. Ennek érvelése vizsgálatára jelen tanulmányban már nincsen lehetőség, de a döntés a főtanácsnoki állásponttal megegyező irányú.

Röviden, a Bíróság úgy döntött, hogy azok a csomagok, amelyek esetében egyszerre teljesül a következő három feltétel, ellentétesek a hálózat semlegességének elvével, és így az Európai Unió jogával:

- Az internetszolgáltató a felhasználókkal kötött megállapodások alapján olyan díjsomagot alakít ki,
- aminek keretében a felhasználók korlátlan felhasználására jogosító tarifacsomagot vásárolhatnak, de a „nullás díjszabásba” tartozó bizonyos alkalmazások és kiemelt szolgáltatások használatát nem számítják bele az adatmennyiségbe, illetve
- az adatmennyiség kimerítése után ezeket az alkalmazásokat és kiemelt szolgáltatásokat továbbra is korlátlanul használhatják, a többi rendelkezésre álló alkalmazást és kiemelt szolgáltatást azonban korlátozzák.⁵⁹²

A tanulmány azonban érdemben csak a netsemlegesség problémáját és a főtanácsnok indítványát kívánja bemutatni.

⁵⁹⁰ 588. lj. 13-14., de különösen 42b bekezdés.

⁵⁹¹ „Net Neutrality” And Utility Law: Should The Internet Become a Public Utility?” <https://desautelesq.com/net-neutrality-and-utility-law-should-the-internet-become-a-public-utility/>.

⁵⁹² Összefoglalót lásd: SZABÓ Attila: „Magyar ügyben döntött az EU bírósága, vége a nullás díjsomagoknak az unióban” <https://qubit.hu/2020/09/17/magyar-ugyben-dontott-az-eu-birosaga-vege-a-nullas-dijcsomagoknak-az-unioban>.