EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2023.4.28.
COM(2023) 233 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az (EU) 2015/2120 rendelet nyílt internet-hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról

1. 1. BEVEZETÉS

A nyílt internet elvét az (EU) 2015/2120 rendelet[1] tartalmazza, amely 2016. április 30. óta minden tagállamban alkalmazandó. A rendelet biztosítja a végfelhasználók számára a választásuk szerinti jogszerű tartalomhoz és szolgáltatásokhoz az internet-hozzáférési szolgáltatásukon keresztül való hozzáférésre és azok terjesztésére közvetlenül alkalmazandó jogot. A rendelet rögzíti a hálózatsemlegesség elvét: az internetes forgalmat hátrányos megkülönböztetés, letiltás, lelassítás vagy prioritások meghatározása nélkül kell kezelni. A végfelhasználók jogait nem korlátozhatják a köztük és az internetszolgáltatóik között létrejött megállapodások, illetve a szolgáltatók által alkalmazott forgalomszabályozási gyakorlatok. A nyílt internet elvét a digitális jogokról és elvekről szóló európai nyilatkozat[2] is tartalmazza, ami arról tanúskodik, hogy az továbbra is fontos szerepet tölt be az Unióban.

A rendelet felhatalmazza az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületét (a továbbiakban: BEREC), hogy a Bizottsággal szoros együttműködésben iránymutatásokat bocsásson ki a nemzeti szabályozó hatóságoknak a nyílt internetre vonatkozó rendelkezések betartásának nyomon követésére és biztosítására irányuló kötelezettségeivel kapcsolatban. A BEREC 2016 augusztusában tette közzé az iránymutatások első változatát[3], amelyeket 2020-ban[4], majd 2022-ben[5] frissített. A BEREC nyílt internettel foglalkozó – a Bizottság részvételével működő – munkacsoportjának célja, hogy Európa-szerte biztosítsa a rendelet következetes alkalmazását.

A Bizottságot arra kötelezték, hogy 2019. április 30-ig és azt követően négyévente felülvizsgálja a rendelet nyílt internet-hozzáférésről szóló rendelkezéseit (3., 4., 5. és 6. cikk), és arról jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, „amelyet szükség esetén e rendelet módosításának céljából megfelelő javaslatok kísérnek”.

A rendelet végrehajtásáról szóló első jelentést 2019 áprilisában tette közzé[6]. Arra a következtetésre jutott, hogy a rendelet megfelelő és hatékony a végfelhasználói jogok védelme és az internet mint az innováció motorjának előmozdítása szempontjából, és nincs szükség a rendelet módosítására. Azóta a Bizottság, a BEREC és a nemzeti szabályozó hatóságok folyamatosan nyomon követik a piaci fejleményeket és a nyílt internetre vonatkozó szabályok végrehajtását.

---

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) 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 (HL L 310., 2015.11.26., 1. o.); (a továbbiakban: rendelet).

[2] Európai nyilatkozat a digitális évtizedben érvényre juttatandó digitális jogokról és elvekről, 2023/C 23/01 (HL C 23., 2023.1.23., 1. o.).

[3] Az európai hálózatsemlegességi szabályok nemzeti szabályozó szervek általi végrehajtásáról szóló BEREC-iránymutatások, BoR (16) 127, 2016. augusztus 30.

[4] A nyílt internet-hozzáférésről szóló rendelet végrehajtásáról szóló BEREC-iránymutatások, BoR (20) 112, 2020. június 11.

[5] A nyílt internet-hozzáférésről szóló rendelet végrehajtásáról szóló BEREC-iránymutatások, BoR (22) 81, 2022. június 9.

[6] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az (EU) 2015/2120 rendelet nyílt internet-hozzáférésről szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról, COM(2019) 203 final.

E második jelentés a rendelet négy cikkének 2019 óta történő végrehajtását kívánja értékelni, többek között a piaci és technológiai fejlemények fényében. Ezen értékelés céljából a Bizottság számos forrásból gyűjtött visszajelzést arról, hogy miként támogatta a rendelet a nyílt internet-hozzáférést:

1) a nemzeti szabályozó hatóságok[7] és a BEREC[8] nemzeti végrehajtási jelentései;

2) az (EU) 2015/2120 rendelet alkalmazásának értékeléséről szóló, 2022. decemberi BEREC-vélemény[9];

3) a SMART 2019/0024[10] tanulmány (a továbbiakban: tanulmány), amely másodelemzés, interjúk és egy felmérés segítségével, illetve szakértői bizottságokon és az érdekelt felekkel 2023. január 30-án tartott célzott munkaértekezleten keresztül tényszerű információkat gyűjtött a rendelet végrehajtásával kapcsolatban, valamint értékelést készített és ajánlásokat fogalmazott meg;

4) az érdekelt felekkel való folyamatos kapcsolattartás minden szinten.

A jelentés figyelembe veszi az Európai Unió Bíróságának (EUB) a rendelet rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát is.

2. 2. HÁTTÉR

A 2019-es jelentés óta történt néhány fontos fejlemény. A jogi, igazságügyi és szabályozási fejlemények közé tartoznak a következők:

- a Bíróság négy ítéletet hozott a rendelettel kapcsolatban, egyet 2020 szeptemberében[11], hármat pedig 2021 szeptemberében[12],

- az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex[13] hatálybalépése, amely többek között kibővítette a 2002/22/EK irányelv[14] fogyasztóvédelmi vonatkozásait, amelyekre a rendelet is hivatkozik,

[7] A Bizottság a honlapján (Nyílt internet | Európa digitális jövőjének alakítása (europa.eu)) közzéteszi a nemzeti szabályozó hatóságok által a nyílt internetről készített éves országjelentéseket. Eddig 6 jelentéscsomag áll rendelkezésre.
[8] A BEREC eddig 6 éves jelentést fogadott el a rendelet végrehajtásáról; mindegyik elérhető a honlapján: www.berec.europa.eu
[9] A BEREC véleménye az (EU) 2015/2120 rendelet alkalmazásának értékeléséről, BoR (22) 163, 2022. december 12.
[10] Az ICF és a WIK Consult által készített 2022-008. sz. tanulmány az (EU) 2015/2120 rendelet nyílt internet-hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról.
[11] A Bíróság (nagytanács) 2020. szeptember 15-i ítélete, Telenor Magyarország, C-807/18. és C-39/19. sz. egyesített ügyek.
[12] A Bíróság (nyolcadik tanács) 2021. szeptember 2-i ítélete, Vodafone, C-854/19; Vodafone, C-5/20; Telekom Deutschland, C-34/20.
[13] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11. Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról (HL L 321., 2018.12.17., 36. o.).
[14] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról („Egyetemes szolgáltatási irányelv”) (HL L 108., 2002.4.24., 51. o.).

- a 2016 augusztusában közzétett első BEREC-iránymutatások két felülvizsgálata: az első, 2020. júniusi felülvizsgálat keretében pontosították az iránymutatások egyes részeit, valamint figyelembe vették a nemzeti szabályozó hatóságok általi alkalmazásukkal kapcsolatos tapasztalatokat; a másik, 2022. júniusi felülvizsgálat pedig a Bíróság „nullás díjszabású” ajánlatokkal kapcsolatos ítéleteit tükrözte.

Az esetlegesen releváns technológiai fejlemények, valamint a 2019 óta történt globális és geopolitikai események közé a következők tartoznak:

- a Covid19-világjárvány, amely az internetforgalom növekedéséhez vezetett, és kérdéseket vetett fel a hálózati torlódások kezelésére irányuló lehetséges intézkedéseket és azok rendelet szerinti érvényességét illetően,

- az 5G mobilhálózatok fokozatos kiépítése, ami több lehetőséget teremt az eltérő szolgáltatásminőségű, különböző szolgáltatások nyújtására,

- az Ukrajna elleni katonai agresszióra válaszul Oroszországgal szemben bevezetett uniós szankciók, beleértve a számos médiaorgánummal szemben bevezetett korlátozásokat is, amelyek az uniós tagállamokon belüli – vagy oda irányuló – átvitelt és terjesztést lehetővé tevő eszközökre (köztük a kábeles, műholdas, internetprotokoll alapú televíziókra, platformokra, weboldalakra és alkalmazásokra) is kiterjednek[15].

3. 3. KERESKEDELMI FEJLESZTÉSEK

3.1. 3.1. A berendezések, szolgáltatások és tartalmak szabad használatának korlátozása

A rendelet rendelkezik a végfelhasználóknak az információkhoz és tartalmakhoz való hozzáféréshez és azok terjesztéséhez, az alkalmazások és szolgáltatások igénybevételéhez és nyújtásához, valamint az általuk választott végberendezések használatához való jogáról. Ez a jog független a végfelhasználó vagy a szolgáltató helyétől, illetve az információ, a tartalom, az alkalmazás vagy a szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől.

A rendelet azt is tisztázza, hogy a végfelhasználók szabadon megválaszthatják végberendezéseiket, és az internet-hozzáférési szolgáltatók nem vezethetnek be a hálózathoz történő csatlakozásra szolgáló végberendezések használatára vonatkozó korlátozásokat azokon felül, amelyeket az adott végberendezés gyártója vagy forgalmazója határozott meg.

A BEREC iránymutatásaiban tisztázta, hogy amikor azt vizsgálja, hogy a végfelhasználók használhatják-e az általuk választott végberendezést, a nemzeti szabályozó hatóságoknak először azt kell értékelniük, hogy az internet-hozzáférési szolgáltató biztosít-e „kötelező berendezést”, és objektíven nézve technológiailag

[15] A Tanács (EU) 2022/350 rendelete (2022. március 1.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet módosításáról (HL L 65., 2022.3.2., 1. o.), és a Tanács (KKBP) 2022/351 határozata (2022. március 1.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014/512/KKBP határozat módosításáról (HL L 65., 2022.3.2., 5. o.).

szükséges-e, hogy a kötelező berendezést az internet-hozzáférési szolgáltató hálózata részének tekintsék.

A tanulmány megerősíti, hogy viszonylag széles körben korlátozzák a végberendezések használatát, a nemzeti szabályozó hatóságok pedig nem adnak egységes választ az ilyen korlátozásokra. Az útválasztó-használati szabadságot fontosnak tartják azokban az országokban, ahol a hálózati végpont fogalommeghatározásába nem tartozik bele az útválasztó[16]. Általánosságban elmondható, hogy a 2019. évi jelentésben ismertetett helyzethez képest – bár immár nagyobb az átláthatóság a hálózati végpont helyét és az internet-hozzáférési szolgáltató által biztosított berendezésektől eltérő berendezések használatának feltételeit illetően – Európán belül továbbra is igen változatos a helyzet. E tekintetben a nemzeti szabályozó hatóságok és a BEREC megvizsgálhatnák egy összehangoltabb megközelítés és a szűkebb fogalommeghatározások lehetőségét.

Összességében néhány tagállam a 2019-ben ismertetett helyzethez képest lépéseket tett annak támogatása érdekében, hogy növeljék a végberendezések választékát. Az érdekelt felek megerősítik, hogy kevesebb kihívással kell szembenézni a végberendezésekre és az eszközök használatára vonatkozó korlátozások terén. Mindazonáltal néhány érdekelt fél hatékonyabb végrehajtást és az egyes feltételek egyértelműbb értelmezését szorgalmazza.

3.2. 3.2. „Nullás díjszabású” lehetőségek

A „nullás díjszabású” lehetőség olyan kereskedelmi gyakorlat, amelynek keretében az internet-hozzáférési szolgáltató „nullás díjszabást” vagy csökkentett díjszabást alkalmaz a hozzáférési szolgáltató partnerei által kínált alkalmazáshoz vagy meghatározott alkalmazások kategóriájához kapcsolódó adatforgalom egészére vagy egy részére[17]. Az ilyen adatok tehát nem számítanak bele a végfelhasználók által az alapcsomagjuk keretében vásárolt adatmennyiségbe.

Ahogy az a 2019. évi jelentésben is szerepel, a rendelet általánosságban nem tiltja az ilyen „nullás díjszabású” lehetőségeket. A BEREC 2016. évi iránymutatásaiban kifejtette, hogy miként kell értékelni az ilyen lehetőségeket, 2020. évi iránymutatásaiban pedig továbbfejlesztette a „nullás díjszabású” és hasonló ajánlatok értékelésére szolgáló módszertant. A legtöbb tagállamban kínáltak „nullás díjszabású” lehetőségeket, amelyek általában széles körben elterjedtek a piacon[18].

A Bíróság tulajdonképpen a nyílt internet-hozzáférésről szóló rendeletre vonatkozó összes ítéletét „nullás díjszabású” lehetőségekkel kapcsolatos ügyekben hozta.

[16] A tanulmány keretében az e kérdésre válaszoló 24 nemzeti szabályozó hatóság közül 16 számolt be arról, hogy a hálózati végpont fogalmát a joghatóságukban határozzák meg. Ezek közül 7 esetében a hálózati végpont fogalommeghatározásába nem tartozik bele az útválasztó, 4 tagállam esetében a hálózati végpont fogalommeghatározásába az útválasztó is beletartozik, további 5 tagállam esetében pedig a fogalommeghatározás technológiánként eltér. Azon tagállamok közül 8-ban, amelyekről rendelkezésre állt információ, a fogyasztóknak az internetszolgáltatók által biztosított útválasztókat kellett használniuk.

[17] Lásd a Bíróság által a C-854/19., a C-5/20. és a C-34/20. sz. ügyben hozott ítéletekben használt fogalommeghatározást.

[18] Még 2022-ben is a „nullás díjszabású” alkalmazások többségét a zenei streaming-szolgáltatások (20 tagállam), a videolejátszó-/IPTV-szolgáltatások (20 tagállam) és a közösségimédia-platformok (18 tagállam) tették ki. A beszámolók szerint „nullás díjszabásúak” voltak továbbá a hang- és a rövid szöveges üzenetek (15 tagállam), a felhőszolgáltatások (8 tagállam) és a játékok (6 tagállam) is.

A Bíróság 2019-ben először egy internet-hozzáférési szolgáltató által kínált olyan csomagokat vizsgált, amelyek lehetővé tették a végfelhasználók számára, hogy bizonyos konkrét, „nullás díjszabásba” tartozó alkalmazásokat és szolgáltatásokat úgy használjanak, hogy a kapcsolódó adatforgalom nem számít bele az internet-hozzáférési szolgáltatás alapcsomagját képező adatmennyiségbe, az ilyen ajánlatokhoz pedig konkrét felhasználási feltételek kapcsolódtak. A Bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy a „nullás díjszabásba” tartozó alkalmazásokra és szolgáltatásokra alapelvként a forgalom egyenlő kezelésére vonatkozó általános kötelezettség vonatkozik.

A Bíróság 2021-ben úgy döntött, hogy a „nullás díjszabású” lehetőségek összeegyeztethetetlenek a rendelettel. A sávszélesség, az internetmegosztás vagy a barangolásos használat korlátozása az ilyen lehetőségek aktiválása miatt szintén összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

A Bíróság ítéleteit követően a BEREC 2022. évi iránymutatásában megállapította, hogy a kereskedelmi gyakorlatok között szerepelhet a „differenciált árképzés”, amelynek keretében egy adott adatmennyiség ára nem azonos az adott internet-hozzáférési szolgáltatás teljes forgalma tekintetében; az ilyen gyakorlatoknak azonban „alkalmazásfüggetlennek” kell lenniük. Más szóval az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlatukban eltérő árat is alkalmazhatnak egy bizonyos adatmennyiségre (beleértve a „nullás díjszabás” lehetőségét vagy a csökkentett díjszabást is), amennyiben az ilyen adatforgalom felhasználása alkalmazástól függetlenül történik.

A BEREC általánosságban elfogadhatatlannak tart minden olyan differenciált árképzési gyakorlatot, amely nem alkalmazásfüggetlen (például „nullás díjszabás” alkalmazása az internet-hozzáférési szolgáltatók saját alkalmazásai esetében, vagy a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók számára annak lehetővé tétele, hogy támogassák saját adataikat).

A Bíróság ítéletei alapján 2022 decemberétől kezdve teljes mértékben kivonták vagy kivonják a piacról a „nullás díjszabású” lehetőségeket[19]. A nemzeti szabályozó hatóságok és az üzemeltetők arról számoltak be, hogy a „nullás díjszabású” lehetőségekkel élő ügyfelek figyelmét felhívják a további vagy korlátlan adatforgalmat, illetve néhány esetben időalapú kedvezményeket biztosító lehetőségekre.

A tanulmány szerint az érdekelt felek általában egyetértenek abban, hogy a Bíróság ítéletei és a BEREC aktualizált iránymutatásai tisztázták a „nullás díjszabású” lehetőségeket. Néhány nemzeti szabályozó hatóság jelezte, hogy tagállamukban az ügyfelek számára az ellátóhelyeken engedélyezték a „nullás díjszabású” lehetőségeket, míg mások szociális vagy oktatási céllal engedélyezték a „nullás díjszabású” lehetőségeket. A tanulmány szerint egyes érdekelt felek úgy vélik, hogy szociális vagy oktatási céllal engedélyezni kellene a „nullás díjszabású” lehetőségeket, míg mások attól tartanak, hogy ez alkalmat adhat a rendelet elveinek megsértésére, és nincs rá szükség olyan esetekben, amikor a fogyasztói csomagok elegendő sávszélességet biztosítanak. Hasznos lenne ezekben az esetekben pontosítani a „nullás díjszabású” lehetőségekkel kapcsolatos kifejezések értelmezését.

[19] 2022 decemberétől 6 tagállamban (HR, EE, LT, LU, MT, SI) teljesen kivonták a forgalomból (forgalmazását megszüntették, a meglévő ügyfelektől pedig megvonták) a „nullás díjszabású” lehetőségeket, további 5 tagállamban (AT, DK, CZ, DE, HU) viszont a meglévő ügyfeleket továbbra is kiszolgálták, de 2023 márciusáig (illetve DK esetében 2023 januárjáig) le kellett zárulnia a „nullás díjszabás” fokozatos kivezetésének.

4. 4. FORGALOMSZABÁLYOZÁS

A rendelet azt is megerősíti, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatóknak minden internetes forgalmat megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük; nem tilthatnak le, nem lassíthatnak, nem módosíthatnak, nem korlátozhatnak, nem nyújthatnak gyengébb minőségben és nem különböztethetnek meg hátrányosan bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat vagy szolgáltatásokat, továbbá nem avatkozhatnak bele konkrét tartalmakba, alkalmazásokba vagy szolgáltatásokba. A rendelet rendelkezik néhány kivételről, amelyek a következőkre korlátozódnak:

a) az uniós jogalkotási aktusoknak vagy a nemzeti jogszabályoknak való megfelelés, ideértve a bírósági végzéseket, illetve a megfelelő hatáskörrel felruházott közigazgatási szervek határozatait is;

b) az integritás és biztonság megőrzése a hálózat, a nyújtott szolgáltatások, valamint a végfelhasználók végberendezései tekintetében;

c) a hálózati torlódás megelőzése, valamint a kivételes vagy ideiglenes hálózati torlódás hatásainak csökkentése.

4.1. 4.1. A tartalom letiltása és lelassítása

A tanulmány szerint széles körben számolnak be engedélyezett letiltásról, különösen két mentesség alapján: a) jogalkotás, valamint b) biztonság és integritás.

Jogszabályok/bírósági határozatok, valamint az Oroszországgal szembeni uniós szankciók alapján számos tagállamban tiltottak le tartalmakat, ideértve az illegális szerencsejátékokat és a gyermekpornográfiát, a szélsőséges tartalmakat, a szerzői jogok megsértését és a nemzetbiztonsági fenyegetéseket is. Különösen az Oroszország elleni szankciókkal összefüggésben egyes internet-hozzáférési szolgáltatók aggodalmuknak adtak hangot amiatt, hogy nem egyértelmű a jogi helyzet azzal kapcsolatban, hogy milyen körülmények között engedélyezik számukra a tartalom letiltását, illetve kötelezik őket arra. E tekintetben a BEREC kiemelte, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok igyekeztek segítséget nyújtani az internet-hozzáférési szolgáltatóknak a szankciók gyakorlati végrehajtását illetően annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az alul- vagy túlteljesített letiltás. Emlékeztetett azonban arra is, hogy nem a nemzeti szabályozó hatóságok feladata, hogy döntsenek a szankciók végrehajtásáról, illetve felügyeljék azok végrehajtását.

A nemzeti szabályozó hatóságok ritkábban számoltak be arról, hogy az időben korlátozott hálózati torlódási problémák kezelése céljából (c) mentesség) alkalmaztak lassítást. Ezt főként akkor alkalmazták, amikor a végfelhasználók túllépték a felhasználható mobiladat-mennyiséget; valamint annak érdekében, hogy áramkimaradások során – a hívásokhoz és segélyhívó szolgálatokhoz való hozzáférést biztosítandó –, illetve hálózati hiba vagy hirtelen megnövekedett forgalom esetén megelőzzék a mobilhálózatok hálózati túlterheltségét.

4.2. 4.2. A Covid19 forgalomszabályozásra gyakorolt hatása

Amikor kezdetét vette a Covid19-válság és vele együtt a kijárási korlátozás, a BEREC és a nemzeti szabályozó hatóságok szorosan együttműködtek a Bizottsággal[20], hogy gyors és egyértelmű iránymutatást adjanak az érdekelt feleknek. A következő hónapokban is beszámoltak a helyzetről[21].

Több nemzeti szabályozó hatóság is megjegyezte, hogy a Covid19-világjárvány idején nem volt szükség lassításra, még a válság tetőzésekor sem, amikor a tagállamokban bevezetett kijárási korlátozások a távmunka és a távoktatás növekedéséhez vezettek, és így megnövekedett a hálózati forgalom. Ami a Covid19-világjárvány alatti forgalomszabályozást illeti, a nemzeti szabályozó hatóságok 2022. évi jelentéseiben egyik tagállammal kapcsolatban sem számoltak be a Covid19-cel összefüggő okok miatti lassításokról.

A Covid19-válság kiváló példát jelent a rendelet olyan különleges kihívásokkal kapcsolatos kiigazíthatóságára és alkalmazhatóságára, mint az internetforgalom válság idején bekövetkező tetőzése. E példa jól bizonyítja, hogy a rendelet, a BEREC-iránymutatások és a Bizottsággal való együttműködés összjátéka időtálló eszközt biztosít a bekövetkező váratlan fejlemények kezeléséhez. A Covid19-válság továbbá arra is rávilágított, hogy a jelenlegi infrastruktúra képes volt megbirkózni az internetforgalom hirtelen, váratlan és tartós tetőzésével.

Az elkövetkező években azonban jelentős beruházásokra lesz szükség ahhoz, hogy a Digitális évtized szakpolitikai program[22] valamennyi célkitűzése teljesíthető legyen, és az európai infrastruktúrák képesek legyenek megbirkózni a hálózati forgalom várható növekedésével és lépést tartani az új technológiafejlesztésekkel. A Bizottság jelenleg a 2023. február 23-tól 2023. május 19-ig tartó feltáró konzultáció keretében kéri ki az érdekelt felek véleményét a jövőbeli internetes infrastruktúra kiépítéséhez szükséges beruházásokról. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a Digitális évtized szakpolitikai program hangsúlyozza azt az elvet, hogy „a digitális átalakulás előnyeiben részesülő minden piaci szereplő köteles eleget tenni társadalmi kötelezettségeinek, és méltányos és arányos módon hozzá kell járulnia a közjavakhoz, a közszolgáltatásokhoz és a köztulajdonú infrastruktúrákhoz, minden európai javát szolgálva”. Ez összhangban van a digitális jogokról és elvekről szóló európai nyilatkozatban foglalt szakpolitikai kötelezettségvállalásokkal is. A fent említett feltáró konzultáció keretében arról is kikéri az érdekelt felek véleményét, hogy – adott esetben – hogyan lehetne ezt az elvet a gyakorlatban megvalósítani az ahhoz szükséges infrastruktúra kiépítésének elősegítése érdekében, hogy Európa vezető szerepet töltsön be a digitális átalakulásban. Az a tény azonban, hogy jelenleg vita folyik a különböző érdekelt felekkel és a különböző érdekeltek felek között erről a kérdésről, nem kérdőjelezi meg a hálózatsemlegességi

[20] A Bizottság és a BEREC 2019. március 19-i közös nyilatkozata a Covid19-világjárvány miatt megnövekedett hálózati csatlakozási igény kezeléséről.

[21] A közös nyilatkozatban a BEREC kötelezettséget vállalt egy külön jelentési mechanizmus létrehozására, hogy biztosítsa az internetforgalom egyes tagállamokon belüli helyzetének rendszeres nyomon követését annak érdekében, hogy gyorsan tudjon reagálni a kapacitásproblémákra. A jelentést kezdetben hetente kétszer, majd a jelentett helyzet stabilizálódásával és a nemzeti szabályozó hatóságoktól érkező friss tájékoztatások mérséklődésével havonta adták ki.

[22] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2481 határozata (2022. december 14.) a Digitális évtized 2030 szakpolitikai program létrehozásáról (HL L 323., 2022.12.19., 4. o.).

szabályokat, amelyek fontosságát a digitális jogokról és elvekről szóló nyilatkozat is megerősítette.

5. 5. TECHNOLÓGIAFEJLESZTÉSEK

5.1. 5.1. Az 5G technológiák fejlesztése

Ahogy arra már a 2019. évi jelentés is rávilágított, a rendeletet szándékosan olyan, elveken alapuló szabályrendszernek tervezték, amely alkalmazható az új technológiák – például az 5G – és az új szolgáltatások (pl. hálózatszeletelés, 5G szolgáltatásminőségi azonosító [5QI], mobil pereminformatika és hálózatszolgáltatás) előrelátható fejlődése esetén is. A Bizottság 2019-ben kötelezettséget vállalt arra, hogy az 5G piaci fejlődésével párhuzamosan továbbra is szorosan nyomon követi ezt a kérdést, és szorosan együttműködik a BEREC-cel iránymutatásainak frissítése érdekében, amit 2020-ban meg is tett.

A 2020-ban felülvizsgált BEREC-iránymutatások az 5G technológiákhoz kapcsolódóan számottevő pontosításokat tartalmaznak, részletezve azok rendelettel való összeegyeztethetőségét. Az iránymutatások kifejtik, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatók hogyan differenciálhatják az internet-hozzáférési előfizetések szolgáltatásminőségi szintjét. A szolgáltatásminőségi szinteknek továbbra is „alkalmazásfüggetlennek” kell lenniük, ugyanakkor a végfelhasználóknak továbbra is maguknak kell irányítaniuk, hogy mely alkalmazások esetében milyen szolgáltatásminőségi szinten valósul meg az adatátvitel.

Eddig sem a BEREC-nek, sem a Bizottságnak nincs tudomása olyan konkrét példáról, ahol a rendelet akadályozná az 5G technológia bevezetését.

5.2. 5.2. Technológiafejlesztések és speciális szolgáltatások

A rendelet lehetőséget biztosít az internet-hozzáférési szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások nyújtására. Az ilyen, általában „speciális szolgáltatásként” emlegetett szolgáltatásokat meghatározott tartalmakra, alkalmazásokra vagy szolgáltatásokra, illetve ezek kombinációjára optimalizálják, amennyiben az ilyen optimalizálás a minőségi követelmények teljesítéséhez szükséges. A szolgáltatók csak akkor kínálhatnak speciális szolgáltatásokat, illetve segíthetik elő speciális szolgáltatások nyújtását, ha a hálózati kapacitás megfelelő e szolgáltatások internet-hozzáférési szolgáltatások mellett történő nyújtására anélkül, hogy romlana az utóbbi minősége.

A BEREC iránymutatásai tisztázzák, hogy miként kell értelmezni a rendeletben foglalt szabályokat, és részletesen ismertetik a speciális szolgáltatások nyújtásának feltételeit, amely szolgáltatásokról maga a rendelet rendelkezik. E tekintetben a 2020. évi iránymutatások felhívják a figyelmet, hogy a különböző alkalmazások (speciális szolgáltatások formájában) eltérő bánásmódban részesülhetnek, ha objektíve nélkülözhetetlen, hogy eleget tegyenek egy alkalmazás bizonyos minőségi szintre vonatkozó követelményének, amely nem teljesíthető a legnagyobb gondosság elvén alapuló internet-hozzáférési szolgáltatáson keresztül. A BEREC iránymutatásai elismerik, hogy az internet és az internet-hozzáférési szolgáltatások jellege idővel fejlődni fog. A BEREC iránymutatásaiban megjelölt és számos tagállamban elérhető speciális szolgáltatások három példája: VoLTE, IPTV és VoIP.

A megfelelés értékelése továbbra is elsősorban annak a szolgáltatónak a feladata, amely speciális szolgáltatást kíván nyújtani, mivel nincs szükség a nemzeti szabályozó hatóság előzetes engedélyére ahhoz, hogy ilyen szolgáltatásokat kínáljon a végfelhasználók részére. Annak megállapításához, hogy egy szolgáltatás az alkalmazási körbe tartozik-e vagy sem, a rendelet előírja az internet-hozzáférési szolgáltatók számára a következőket: i. bizonyítaniuk kell, hogy minden egyes alkalmazás esetében különleges bánásmódra van szükség, ii. bizonyítaniuk kell, hogy az elkülönül az internet-hozzáférési szolgáltatástól, valamint iii. bizonyítaniuk kell, hogy ez a bánásmód nincs káros hatással a végfelhasználókra.

A megkérdezett érdekelt felek eltérően vélekednek a speciális szolgáltatások fejlődéséről. Egyesek úgy vélik, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatások átlagos minőségének növekedésével csökkenhet a speciális szolgáltatások iránti igény. Mások úgy vélik, hogy az 5G hálózatszeleteléssel összefüggésben növekedhet a speciális szolgáltatások iránti igény. A BEREC megjegyzi, hogy egyrészt a jelenleg optimalizálást igénylő és speciális szolgáltatásnak minősülő szolgáltatás a jövőben az internet-hozzáférési szolgáltatások javuló általános minősége miatt nem feltétlenül igényel majd optimalizálást, másrészt olyan további szolgáltatások jelenhetnek meg, amelyeket viszont majd optimalizálni kell. Ez a helyzet állhat fenn a Web 4.0-ra[23] való átállás és a „hálózatszolgáltatás" fejlesztése esetében, ahol a hálózatok várhatóan átviteli, tárolási és számítástechnikai funkciókat fognak ellátni[24].

A különböző érdekelt felek szerint – ahogy a technológia tovább fejlődik – néha nem egyértelmű, hogy bizonyos kísérleti szolgáltatások és technológiák a rendelet hatálya alá tartoznak-e, és az alkalmazásuk jogszerűnek tekinthető-e. Eddig a nemzeti szabályozó hatóságok és a BEREC eseti megközelítést alkalmaztak az új technológiák esetében. A BEREC még mindig ezt a megközelítést részesíti előnyben, lévén eddig csak néhány speciális szolgáltatást valósítottak meg. A jogbiztonság e hiánya azonban visszafoghatja a beruházásokat és az innovációt. E tekintetben, bár egyes érdekelt felek, köztük a fogyasztói szervezetek elégedettek a BEREC jelenlegi iránymutatásával, számos nagyobb internet-hozzáférési szolgáltató úgy véli, hogy a jelenlegi szabályok és megközelítés nem nyújtanak kellő bizonyosságot ahhoz, hogy hálózatszeletelésen alapuló szolgáltatásokat indíthassanak vagy speciális szolgáltatásokat határozhassanak meg.

A jogbiztonság növelése ezért egyaránt előnyös lehet mind az innovátorok, mind a fogyasztók számára. Hogy miként érhető ez el annak jelzése révén, hogy a rendelet alkalmazási körében lehetővé kell tenni az új, nagy teljesítményű szolgáltatásokat, és hogy magát a jelzést a BEREC iránymutatásainak pontosítása révén kell-e kiadni (pl. a piaci és technológiai fejlődéssel arányosan rövidebb időközönként), vagy pedig bizottsági hatáskörben, a közeljövő megválaszolásra váró kérdése.

[23] A világháló negyedik generációja.

[24] Például a jövőbeli, szoftver által meghatározott hálózatokon keresztül nyújtott szolgáltatások beépülhetnek a speciális szolgáltatások fogalmába (az épületautomatizáláshoz, az összekapcsolt gépjárművekhez, a jó minőségű fogyasztói alkalmazásokhoz vagy a biztonságos konnektivitáshoz kapcsolódó szolgáltatások stb.).

6. 6. SZERZŐDÉSES ÁTLÁTHATÓSÁG, SZABÁLYOZÁSI FELÜGYELET ÉS ELJÁRÁSOK

6.1. 6.1. Átláthatósági kötelezettségek

A rendelet számos átláthatósági követelményt határoz meg, főként a sebességre és a forgalomszabályozási gyakorlatokra vonatkozó információkkal kapcsolatban. A rendelet értelmében az internet-hozzáférési szolgáltatóknak tájékoztatást kell nyújtaniuk a tényleges és a szerződésben megállapított sebesség közötti eltérések esetén rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről, és átlátható, egyszerű és hatékony eljárásokat kell bevezetniük a végfelhasználók panaszainak kezelésére. Az internet-hozzáférési szolgáltatások sebességét vagy más szolgáltatásminőségi paraméterét érintő tényleges teljesítmény és a szolgáltató által megadott teljesítmény közötti jelentős eltérés esetén – amennyiben az eltérés tényét a nemzeti szabályozó hatóság által tanúsított nyomonkövetési mechanizmus keretében állapították meg – a nemzeti jogszabályok alapján a fogyasztó számára jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítani.

Összességében a rendelet végrehajtásának köszönhetően jelentősen javult az átláthatóság. A fogyasztói szervezetek, a polgári jogi szervezetek és a nemzeti szabályozó hatóságok úgy vélik, hogy a rendelet hatékonyan biztosítja a szélessávú sebességgel kapcsolatos átláthatóságot és a forgalom kezelését, valamint a fogyasztók számára jogorvoslati lehetőségeket biztosít abban az esetben, ha nem kapják meg az általuk elvárt szolgáltatásminőséget.

A legtöbb nemzeti szabályozó hatóság úgy véli, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatók eleget tettek az átláthatósági követelményeknek, és a 2019. évi jelentés óta jelentős javulást értek el. Továbbra is tapasztalható még néhány kihívás, különösen a kisebb (gyakran helyi) szolgáltatók körében, valamint egyes esetekben a sebességek mobilszolgáltatók általi (pl. térképeken történő) feltüntetésével, illetve a „korlátlan” adatforgalom kifejezés téves értelmezésével kapcsolatban[25]. Emellett a nemzeti szabályozó hatóságok jelentős előrelépést értek el a nyomonkövetési eszközök bevezetése terén, amelyek lehetővé teszik a fogyasztók számára annak ellenőrzését, hogy a náluk jelentkező sebesség megfelel-e a szerződésben foglaltaknak[26].

Néhány érdekelt fél azt szeretné, ha a BEREC iránymutatásai részletesebb és előíróbb jellegű ajánlásokat tartalmaznának a nemzeti szabályozó hatóságok által az átláthatóság érvényesítése érdekében követendő megközelítésekkel kapcsolatban; egyértelművé tennék a sebességgel kapcsolatos fogalmakat és a sebesség mérését; valamint biztosítanák a következetességet a szerződésben megállapítotthoz vagy a hirdetésekben szereplőhöz viszonyított tényleges sebességek jelentése esetében. A fogyasztói és polgári jogi szervezetek emellett azt is megjegyezték, hogy a fogyasztók számára nehézségekbe ütközik az információk megértése, kiemelték a tényleges és a szerződésben megállapított sebesség közötti eltéréseket, valamint azt, hogy nem igazán hatékony az internet-hozzáférési szolgáltatók általi panaszkezelés. A BEREC nem állapított meg konkrét problémákat az átláthatóság nyomon követésével kapcsolatban, megjegyezve, hogy a szolgáltatók általában eleget tesznek az átláthatósági követelményeknek.

[25] BE esetében e kérdéssel a BIPT iránymutatásai foglalkoztak.

[26] Hét nemzeti szabályozó hatóság (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO) bocsát rendelkezésre tanúsított eszközt, míg további 11 nemzeti szabályozó hatóság olyan eszközt bocsát rendelkezésre, amely állításuk szerint nem tanúsított (CZ megjegyzi, hogy tervezik a tanúsítást), további 3 nemzeti szabályozó hatóság (BG, FI, LV) tervezi ilyen eszköz bevezetését, vagy folyamatban van annak tesztelése.

6.2. 6.2. Felügyelet és végrehajtás

A rendelet hatáskörrel ruházta fel a nemzeti szabályozó hatóságokat annak biztosítása érdekében, hogy teljesüljenek a rendelet célkitűzései. A rendelet hatálybalépése óta a nemzeti szabályozó hatóságok internet-hozzáférési szolgáltatókkal szemben hozott határozatait nyolc tagállamban támadták meg bíróság előtt[27]. Az esetek túlnyomó többségében a bíróságok határozatai megerősítették a nemzeti szabályozó hatóságok határozatait. A BEREC a 2020. évi iránymutatásaiban megjegyezte, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok háromféle intézkedést hozhatnak a megfelelés nyomon követése és biztosítása érdekében: i. a különböző követelmények alkalmazásának felügyelete vagy nyomon követése, ii. jogérvényesítés, valamint iii. a nyomonkövetési gyakorlatok során tett megállapításokról való beszámolás. A követelmények és az intézkedések bevezetését hatékonyságuk, szükségességük és arányosságuk alapján kell értékelni.

A tanulmány szerint a végrehajtási gyakorlatok nagymértékben eltérnek egymástól. Míg egyes nemzeti szabályozó hatóságok több ügyet vizsgálnak, és az ügyeket hivatalos megállapításokkal vagy határozatokkal zárják le, mások informális párbeszéd útján érvényesítik a rendelet rendelkezéseit, megint mások pedig ötvözik a megközelítéseket a megfelelés elérése érdekében. Az érdekelt felek általában egyetértenek abban, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a BEREC iránymutatásainak megfelelően jártak el. Eltérőek a vélemények arról, hogy a tagállamokban milyen mértékben vezettek az iránymutatások következetesebb gyakorlatokhoz: a fogyasztóvédelmi szervezetek határozottan egyetértenek ezzel az állítással, az internet-hozzáférési szolgáltatók ellenben semlegesebbek ebben a kérdésben.

6.3. 6.3. Szankciók

A szankciók és a bírságok kiszámításához használt módszerek tagállamonként igen eltérőek. 13 tagállam például a vállalat árbevételéhez kapcsolódóan szabott ki bírságokat, míg más tagállamok meghatározzák a legnagyobb összeget vagy a kettő kombinációját alkalmazzák. A bírságok maximális mértéke a világviszonylatban mért átlagos éves forgalom 0,25 %-a és 5 %-a között, illetve maximális összege 100 000 EUR és 5 millió EUR között mozog. Eddig csak néhány esetben szabtak ki bírságot, és ezek mindegyike jóval az alkalmazandó maximális összeg alatt volt.

7. 7. KÖVETKEZTETÉSEK

A rendeletben foglalt szabályok az európai internetes ökoszisztéma működésének központi elemét képezik, és az európai digitális jogokban és elvekben is megjelennek az arra irányuló szakpolitikai kötelezettségvállalás révén, hogy az európai digitális átalakulás során védik és előmozdítják a nyílt internetet. E jelentés azokat a konkrét kérdéseket emeli ki, amelyek a közeljövőben különös figyelmet érdemelnek a Bizottság és a BEREC részéről annak biztosítása érdekében, hogy a rendelet alkalmazása továbbra is releváns legyen és összhangban álljon a technológiai fejlődéssel.

A 2019. évi jelentés óta olyan technológiai változások, de kiváltképp olyan jelentős piaci és geopolitikai változások mentek végbe, amelyeket a rendelet kidolgozásakor nem lehetett előre látni. Az a tény, hogy a rendelet és annak végrehajtása kiállta az idő próbáját, megerősíti, hogy a rendelet elveken alapuló megközelítése továbbra is

[27] BoR (22) 128, 9. fejezet és I. melléklet.

garantálja a végfelhasználói jogok védelme és a versenyképes uniós digitális egységes piac előmozdításának szükségessége közötti alapvető egyensúlyt. Ezen értékelés alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a 2019-ben – az első jelentés kiadásakor – fennálló helyzethez képest a nyílt internet alapelvei továbbra is relevánsak a végfelhasználók, a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók, valamint az internet-hozzáférési szolgáltatók szempontjából.