



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**Mindenki egyenlő, de vannak, akik egyenlőbbek –
*A hálózatsemlegesség jogi kérdéseiről***

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/08/31

NYILATKOZAT MESTERSÉGES INTELLIGENCIA HASZNÁLATÁRÓL

Kijelentem, hogy a dolgozat írása közben mesterséges intelligenciát a külföldi források értelmezéséhez vettem igénybe. (Google Translate & Deepl) A fordítóprogramokat főként az amerikai jogszabályok és komplexebb angol technikai szövegek értelmezéséhez használtam. Egyéb MI alapú szoftver/program nem került alkalmazásra a dolgozat írásakor.

Tartalomjegyzék

1.	BEVEZETÉS – A TANULMÁNY CÉLJA	1
2.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG FOGALOMRENDSZERE	2
2.1.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG FOGALOMKÖRE – A PIACI SZEREPLŐK	3
2.1.1.	ISP, VAGY IAP (INTERNET ACCESS PROVIDERS)	3
2.1.2.	INTERNETES TARTALOMSZOLGÁLTATÓK (INTERNET CONTENT AND APPLICATION PROVIDERS)	4
2.1.3.	IXP – INTERNET EXCHANGE POINT	4
2.1.4.	INTERNETFELHASZNÁLÓ	5
2.2.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG FOGALOMKÖRE – A DISZKRIMINÁCIÓ	5
2.2.1.	A NULLÁS DÍJSZABÁS DILEMMÁJA	7
3.	ELŐZMÉNYEK ÉS MEGVÁLASZOLÁSRA VÁRÓ KÉRDÉSEK	10
3.1.	VERSENYJOGI KITEKINTÉS	11
4.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN	14
4.1.	A HÁLÓZATSEMLEGESSÉG AMERIKAI TÖRTÉNETE 2010-IG	14
4.2.	2010-2015 - LESZ VÉGRE NET NEUTRALITY?	15
4.3.	„MINDEN JÓ, HA A VÉGE JÓ?” – AZ 2015 OPEN INTERNET ORDER	16
4.4.	„SOK HÚHÓ SEMMIÉRT?” – A HÁLÓZATSEMLEGESSÉG HELYZETE 2017-2024 KÖZÖTT	18
4.5.	A REGULÁCIÓ HATÁSA A PIACRA	19
5.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	23
5.1.	EU- SZABÁLYOZÁS TÖRTÉNETE	23
5.2.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG SZABÁLYOZÁSA – A 2015/2120 RENDELET	24
5.3.	A SZABÁLYOZÁS HIÁNYOSSÁGAI ÉS A GYAKORLAT ADTA VÁLASZOK, AZ ELMÚLT 10 ÉV	27
5.4.	HÁLÓZATSEMLEGESSÉG HATÁSA AZ EURÓPAI PIACRA	30
6.	KÖVETKEZTETÉSEK	33
7.	FELHASZNÁLT IRODALOM	

1. Bevezetés – a tanulmány célja

Számos szerző egyetért abban, hogy az internet legnagyobb érteke a nyitottság, a sokszínűség és a tartalomgazdagság, valamint a tértől és időtől független kommunikációba való szabad belepés lehetősége.¹ Az internet nyitott természete abban is megnyilvánul, hogy lehetőséget teremt a társadalom minden tagjának a megszólalásra és a jelenlétre azzal, hogy működésénél fogva „alacsony belépési küszöbvel rendelkezik és alkalmas a kétirányú, *many-to-many* kommunikációra”.² Mindennek garantálására, a verseny támogatására és a digitális piac, valamint az újonnan megjelenő technológiák (pl.: AI) szabályozására azonban különböző jogalkotói törekvések realizálódtak (és realizálódnak) a világ különböző pontjain. A hálózatsemlegesség jogszabályi keretek közötti biztosítása globális szinten visszhangot keltő dilemma a 2000-es évek eleje óta, amely közel sem tekinthető lezártnak. Ezért, jelen dolgozat célja betekintést nyújtani a hálózatsemlegességi vitát övező jogi kérdésekbe, különös tekintettel az *ex ante* szabályozás dilemmájára. Valamint, a különböző szabályozási stratégiák hatékonyságának vizsgálatával választ keresek arra, hogy a hálózatsemlegesség továbbra is az internethasználók érdekét szolgálja-e. Komoly dilemmaként merül fel, hogy a nyílt és szabad internet a kormányzati ellenőrzésen keresztül tud megvalósulni (jogszabályokkal), vagy pedig a szabadpiac önmagában képes biztosítani ezen feltételeket. Mivel a vita gyakran erősen technikai jellegű, a dolgozat röviden tisztáznai fog néhány alapfogalmat, különösen a hálózati diszkriminációt és annak a gazdaságra gyakorolt hatásait.

Ennek mentén a tanulmányban elsőként bevezetést nyújtok a hálózatsemlegesség fogalmi rendszerébe és szabályozási hátterébe. Bemutatom az amerikai és az európai stratégiát, melyeket összehasonlítok egymással, majd empirikus kutatások elemzésével kitérek az elmúlt évek távlatában mindkét metódus előnyére és hátrányára. Megvizsgálom, hogy a szabályzás milyen hatással van a fogyasztói jólétre, az internetes infrastruktúrára és az innovációra. Az ehhez választott módszertan leíró részekből és rövid összehasonlító elemzésekből áll össze.

1 SZÜTS Zoltán – YOO Jinil: A netsemlegesség – definíciók, törvényhozói, tartalomszolgáltatói, internetszolgáltatói és felhasználói olvasatok. *Információs Társadalom* 2015/3. 41–62.

2 Uo.

2. Hálózatsemlegesség fogalomrendszere

Az internet mindennapjaink állandó részévé vált végtelen adatgazdagságával és azok korlátlanosságával, illetve a tértől és időtől független kommunikáció biztosításával.³ Az ENSZ álláspontja szerint az internethez való korlátlan hozzáférést alapvető emberi jogként kell elismerni, ahogy azt Frank la Rue, az ENSZ jelentéstevője is hangsúlyozta, az internet olyan 'kapu', amelyen keresztül az alapvető jogok érvényesülhetnek, így különösen a véleménynyilvánítás- és a szólásszabadság, valamint a kultúrához és az oktatáshoz való hozzáférés joga is.⁴ A világháló működésének éppen ezért kezdetektől fogva alapelve, hogy azon egyik tartalom sem részesülhet előnyben vagy hátrányban a másikkal képest. A technológia fejlődésével azonban átrendeződött a hírközlési piac és egyre több telefon- és kábeltévé-társaság realizált komoly anyagi veszteséget az online tér dominanciájának növekedésével. Hiszen egyszerűbb és jóval olcsóbb lehetőséggé vált az online telefonálás (Skype, FaceTime stb.) az addigi megoldásokhoz képest.⁵ A telefonszolgáltató társaságok internetszolgáltatókká váltak és új tevékenységükön keresztül igyekeztek a bevételkiesésüket orvosolni, akként, hogy különböző csomagokkal és technikai módszerekkel fizetésre kötelezték a tartalomszolgáltatókat, annak érdekében, hogy megfelelő minőségben és mennyiségben váljon elérhetővé a szolgáltatásuk a fogyasztók számára.⁶ Ezt felismerve, az Egyesült Államok Szövetségi Kommunikációs Bizottsága (FCC) már 2005-ben meghatározott alapelveket, amelyeket később a 2010-es Open Internet Order-ben három szabályként összegezték: 1. átláthatóság (*transparency*); 2. tartalom blokkolás/korlátozás tilalma (*no blocking*); 3. indokolatlan diszkrimináció tilalma (*no unreasonable discrimination*).⁷ Ennek mentén a hálózatsemlegesség az az elv, ami szerint az internetszolgáltatóknak (*Internet Service Provider*, továbbiakban ISP) semlegesen kell viszonyulniuk a tartalmakhoz és mérlegelés nélkül minden tartalomnak helyet kell biztosítani,⁸ azaz az ISP-knek minden adatot egyenlően kell kezelniük az interneten, így nem tehetnek különbséget az adattovábbítás során, hiszen a forgalommenedzsment gyakorlatuknak semlegesnek kell maradnia. Üzleti értelemben ez azt jelenti, hogy nem alkalmazhatnak különböző díjszabást a felhasználó, a tartalom, a

3 SZÜTS Zoltán: *Online – Az internetes kommunikáció és média története, elmélete és jelenségei*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2018. 423-426.

4 Frank LA RUE: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. 2011. május 16. www.bit.ly 19-27.

5 Barbara VAN SCHEWICK: Interview. Stanford University, 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=30BftwzCzTM>

6 Barbara VAN SCHEWICK (2023) i.m.

7 NÉMETH László: Neutrális vagy teátrális? A netes semlegesség rövid európai története. *Jogelméleti Szemle* 2015/1. 77-87.

8 SAMU Nagy Dániel: Internetes Hálózatsemlegesség, Országgyűlés Hivatala – infojegyzet, 2017. www.bit.ly

weboldal, a platform, az alkalmazás, a csatlakoztatott eszközök típusa, valamint a küldő és fogadó IP címek tekintetében.⁹ A hálózatszemlegesség elve szerint alapvető fontosságú, hogy az ISP-k azonos módon ítélik meg az online elérhető tartalmakat és weboldalakat.

Az elv támogatói azt is hangsúlyozzák, hogy a hálózatszemlegesség a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának garanciája.¹⁰ Továbbá, hogy az ISP-k hajlamosak korlátozni bizonyos webes tartalmakat, különösen, ha azok fenyegetik nyereségüket, ezért a hálózatszemlegesség szükséges az innováció támogatásához, a verseny fenntartásához és az információ szabad áramlásához is.¹¹

Az ellenérvek szerint azonban, a különféle szolgáltatások közötti sáv szélesség differenciálása elengedhetetlen a hálózat hatékony használatához, optimális forgalommenedzseléshez és a szektor fejlődéséhez, mivel különböző tartalmak különböző igényekkel rendelkeznek, ami a forgalomkezelés szempontjából kulcsfontosságú.

A fogalmat (*net neutrality*) először 2003-ban Tim Wu, amerikai jogtudós használta,¹² a dilemma pedig Lawrence Lessig stanfordi professzor tanulmányáig vezethető vissza, ami az internet nyílt hozzáféréséről szól.¹³ Számos szerző véleménye szerint a *netsemlegesség* túl tág fogalom és helyesebb a hálózatszemlegesség kifejezést használni, ami technikailag jobban fókuszál az ISP-kre és az általuk gyakorolt kontrollra. Ezen különbségtételt elismerve jelen tanulmány is a hálózatszemlegesség fogalmával operál.

2.1. Hálózatszemlegesség fogalomköre – a piaci szereplők

Az eddigiekkel összhangban a hálózatszemlegességnek alapvetően négy érintettje van.

2.1.1. ISP, vagy IAP (Internet Access Providers)

Az internetszolgáltatók, a hálózatszemlegesség főszereplői azzal, hogy “kapuőr szerepet töltenek be a világháló ökoszisztémájában”,¹⁴ mivel hidat képeznek a tartalom és a felhasználó között. Elméletileg hatalmukban áll ezt a hidat bizonyos esetekben lezárni, és egyes tartalmak áramlását megakadályozni, vagy megnehezíteni. Tehát, közvetítő szerepet töltenek be:

9 Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC): Response to the European Commission’s consultation on the open Internet and net neutrality in Europe

10 LA RUE (2011) i.m. 19-27.

11 Kirsten FIEDLER – Joe MCNAMEE: Net neutrality 2.0. *EDRi Papers*, (2020)

<https://edri.org/wpcontent/uploads/2020/10/NetNBooklet2020.pdf>, 3-11.

12 Tim WU: Network Neutrality, Broadband Discrimination, *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, 2, 141-179.

(2003) https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2282&context=faculty_scholarship

13 Lawrence LESSIG: The Internet under Siege, *Foreign Policy*, no. 127 (2001) 56–65.

14 ALMÁSI Dániel: Minél szigorúbb szabályozás, annál nyíltabb internet? *Arsboni*, 2018. július 2. www.bit.ly

hozzáférést biztosítanak az internethez, azzal, hogy szolgáltatást nyújtanak a publikus internethez való csatlakozás fizikai és adminisztratív kialakításához, az internet használatához, kezeléséhez vagy az abban való részvételhez. Technikailag ez azt jelenti, hogy lehetővé teszik az adatátvitelt és az adatfogadást valamennyi internetes végpontra/ról. Az ISP-k különböző formákban szerveződhetnek, például kereskedelmi, közösségi tulajdonban lévő, nonprofit vagy egyébként magántulajdonban lévő szolgáltatóként is.¹⁵ A szolgáltatók a hozzáférést többféle módon is biztosíthatják, beleértve még az egykori a betárcsázós, a DSL, a vezeték nélküli, valamint a jelenleg domináns üvegszál és rézkábeles kapcsolatokat. Különböző vállalatok szolgálnak internetszolgáltatóként, köztük kábelszolgáltatók, mobilszolgáltatók és telefontársaságok.¹⁶ Ezen felül az újonnan megjelenő műholdszolgáltatók (pl.: Starlink) is funkcionálnak már ISP-ként.

2.1.2. Internetes tartalomszolgáltatók (Internet Content and Application Providers)

A tartalomszolgáltatók (a továbbiakban: CAP, vagy ICP) interneten elérhető tartalmat szolgáltató jellemzően média- és e-kereskedelmi vállalatok. Alapvetően különböző szolgáltatásokat, így közösségi média oldalakat, streaming-portálokat, vagy játékokat, híreket, információkat készítenek és/vagy kínálnak.

Az *over-the-top* (a továbbiakban OTT) szolgáltatáscsoport is tartalom-, illetve alkalmazásszolgáltatónak minősül, hiszen ezek mind olyan weboldalak, amelyekkel a fogyasztó interakcióba lép. Az OTT médiaszolgáltatás (más néven streaming platform) széles sávú internetkapcsolat segítségével közzétett olyan mozgóképes és audiótartalmak (főként tehát szórakoztató tartalmak) összességét jelenti, amelyek közvetlenül, a hagyományos médiumok megkerülésével, a médiaszolgáltatótól érkezik a felhasználóhoz.¹⁷

2.1.3. IXP – internet exchange point

Az IXP-k publikus adatkicserélési központok. Olyan fizikai infrastruktúrák, amik lehetővé teszik, hogy a különböző ISP-k és más hálózati szolgáltatók közvetlenül összekössék és cseréljék az adatforgalmukat. Az ISP-k és az IXP-k viszonyát úgy érdemes elképzelni, mint egy város közlekedési rendszerét, ahol az ISP-k az úthálózatot, az IXP-k pedig a fő

¹⁵ BRITANNICA, T. Editors of Encyclopaedia: Internet service provider. *Encyclopedia Britannica*, 2024.02.05.

<https://www.britannica.com/technology/Internet-service-provider>

¹⁶ VERIZON Blog: What is an internet service provider (ISP)? 2024.02.05. <https://www.verizon.com/about/blog/isp-meaning>

¹⁷ Janet BALIS: What an OTT Future Means for Brands. *Harvard Business Review*, 2015. május 13. <https://hbr.org/2015/05/what-an-ott-future-means-for-brands>

csomópontokat (pl.: állomások) jelenítik meg. Ez a közvetlen kapcsolat optimalizálja (csökkenti) az adatok útját, javítja az internet sebességét és csökkenti a „torlódások” kialakulásának esélyét, mivel az adatok nem kell, hogy hosszú útvonalakon keresztül ’utazzanak’ más ISP-k hálózatain. Tehát, az IXP-k hatékonyabbá teszik az adatforgalmat. Megjegyzendő, hogy a felhasználóhoz érkező tartalom minősége nagyban múlik azon is, hogy „a szolgáltatók milyen feltételekkel cserélik ki egymással az adatforgalmaikat”.¹⁸

2.1.4. Internetfelhasználó

A felhasználó az információs társadalomban az a személy, aki bármilyen módon használja az internetet: akár otthon, akár a munkahelyén, akár bárhol máshol, akár magán, akár szakmai céllal, a használt eszköztől függetlenül.¹⁹ A felhasználó magáért az internetszolgáltatásért, az internetkapcsolat sávszélességéért (tehát sebességéért) és a forgalmazható (le- és feltöltött) adatmennyiségért fizet az ISP-nek. Jellemzően úgy, hogy különböző internetsebességű és keretű előfizetésekből választ. A fogyasztó gyakran a kívánt tartalom eléréséért fizet a CAP-nak is (pl.: Netflix-előfizetés).

2.2. Hálózatsemlegesség fogalomköre – a diszkrimináció

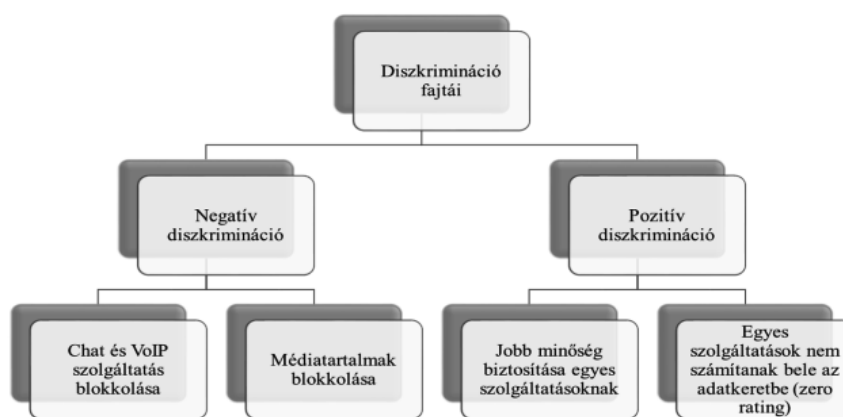
A hálózatsemlegesség hiányában alkalmazott tartalomkorlátozó, illetve befolyásoló intézkedések az ISP-k diszkriminatív gyakorlatainak technikai és stratégiai eszközei. A diszkrimináció az internetszolgáltatók azon tendenciáját jelöli, amikor szándékosan, jellemzően kereskedelmi megfontolásból korlátozzák a felhasználók nyílt internethez való hozzáférését.²⁰ Ennek mentén, érdemes röviden áttekinteni, milyen érdek áll a tartalomszolgáltatások korlátozása, minőségének rontása mögött.

18 BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Doktori Értekezések 18*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 16.

19 EUROSTAT: Glossary – internet user, 2023. augusztus 25. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Internet_user

20 Giusy CANNELLA – Raegan MACDONALD – Jochai BEN-AVIE: Net neutrality, ending network discrimination in Europe. *Access now*, 2013. www.bit.ly. 4-6.

Az ISP-k az alábbi módokon különböztethetnek meg tartalmakat:



FORRÁS: BARTÓKI-GÖNCZY, 2018

Általánosságban a hálózati diszkrimináció *inter alia* pozitív és negatív megkülönböztetéssel valósulhat meg.

A negatív diszkriminációt főként a nagyobb leterheltséget eredményező adatátvitellel kapcsolatos szolgáltatások esetén alkalmazzák (pl.: videónézés, letöltés lassítása), míg a Chat és VoIP (Voice over Internet Protocol)²¹ szolgáltatások blokkolása az ISP versenyben maradását célozza, mivel számos ISP az online kommunikáció új formáinak megjelenésével lemaradt az internetes chatalkalmazásokhoz képest. Európában 2012-es felmérések alapján 115 ISP-ből 28 korlátozta a VoIP alkalmazásokat,²² míg az USA-ban ez a gyakorlat akár 20-30%-os is volt az internetszolgáltatók körében.²³ Bár ez az arány jelentősnek mondható, nem szabad szem elől téveszteni azt, hogy ez egyúttal az is jelenti, hogy az ISP-k 70-80%-ának egyértelmű volt, hogy a rövidtávú nyereségért cserébe (amit a tartalomkorlátozásból saját szolgáltatása túlélése esetén szerez) nem éri meg elveszteni a felhasználók szimpátiáját.²⁴

A jobb minőség biztosítása, mint pozitív diszkrimináció az internet „*best effort*” alapelvével ütközik, amely egy olyan hálózati szolgáltatást jelöl, ahol az ISP nem garantál fix szolgáltatásminőséget, csupán törekszik az ígért internetsebesség tartására. Hálózatsemlegesség esetén alkalmazni kell a *best effort* átvitelt. Ellenkező esetben elképzelhető, hogy ellenérték fejében bizonyos szolgáltatások mindig garantált minőségben érnének el a végfelhasználóhoz, ezzel növelve az elégedettséget a fogyasztók körében, míg

21 Az FCC definíciója: VoIP egy olyan technológia, ami lehetővé teszi, interneten keresztül a hangátvitelt. (pl.: telefonálás)

22 BEREC: A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe. BoR (12) 30.

23 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE: www.bit.ly

24 BARTÓKI-GÖNCZY i.m. 43-53

más tartalmaknak nem jutna ilyen privilégium.²⁵ Ez azért is hangsúlyos, mert a Cloudflare kutatása szerint már egy két másodperces akadozás is 4%-os elégedettség veszteséget eredményez a fogyasztók körében.

A nullás díjszabás, mint pozitív diszkrimináció részletesebb magyarázatot igényel.

2.2.1. A nullás díjszabás dilemmája

A hálózatszemlegesség jogi kérdéseinek vizsgálata kapcsán számos tanulmány fókuszál kifejezetten a nullás díjszabás kérdéskörére, mint széleskörben alkalmazott és egyúttal az egyik legvitatottabb piaci stratégiára. Zero-rating során az internetszolgáltató nullás díjszabást alkalmaz egy adott alkalmazáshoz/szolgáltatáshoz vagy alkalmazáscsoporthoz kapcsolódó adatforgalomra.²⁶ Tehát az adott szolgáltatásra felhasznált adatforgalma nem számít bele az előfizető adatforgalmi keretébe,²⁷ azaz nulla marginális áron történik a szolgáltatás használata. Ez azonban nem jelenti, hogy 'ingyenes' az előfizető számára, mivel ekkor egy 'kiegészítő csomagot' vásárol, amelyben bizonyos tartalmak tekintetében korlátlan az adathasználat.²⁸ Joggal merülhet fel a kérdés, hogy miből gazdálkodik ki az ISP, hogy nullás díjszabást alkalmazhasson, hiszen a CAP-ok sem fizetnek ez esetben neki. Több szerző egyetért abban, hogy az internetszolgáltató végső soron mégis csak a fogyasztóra terheli a különbözetet, azzal, hogy a „korlátlan használat ára be van építve az általános adatkeret árába”.²⁹ 2014-ben már világszerte közel száz különböző mobilinternet-szolgáltató kínált valamilyen formában nulla-díjas szolgáltatást.³⁰

Jelentős aggályként fogalmazódott meg a hálózatszemlegesség érdekében küzdők között, hogy az ISP torzítja az fogyasztók választását, mivel a nulla marginális árú tartalmak kerülnek előtérbe a tartalomfogyasztás során. Egyesek szerint így az internetszolgáltatók, befolyásolni tudják a vertikálisan kapcsolódó piacokat, mivel lényegében „ők választhatják ki a tartalompiaci győzteseket”.³¹ Érvelésük szerint különösen veszélyes lehet ez, ha maga az ISP szolgáltatása is jelen van a kapcsolódó tartalomszolgáltatási piacon, mely során megvalósulhat

25 Nicholas ECONOMIDES: Net neutrality, non-discrimination and digital distribution of content through the internet. *Journal of Law and Policy for the Information Society*, vol. 4., no. 2. (2008)

26 Mario MARINIELLO: The Data Economy – Digital Economic Policy. Oxford, *Oxford University Press*, 2022. augusztus 18.

27BEREC: <https://www.berec.europa.eu/en/what-is-zero-rating>

28 BARTÓKI-GÖNCZY Balázs – REMES Gábor: Quo vadis zero-rating? *In Medias Res*, 2021/2. 207-220.

29 PÁPAI Zoltán – NAGY Péter: Gúzsba kötve táncolni. A nullás díjszabás kezelése a hálózatszemlegességi szabályozásban. In: VALENTIN Pál–KISS Ferenc László–NAGY Csongor (szerk.): *Verseny és szabályzás*, Budapest MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2017, 242-252.

30 Uo.

31 Uo.

a „piaci erő átvitelén alapuló kizorító magatartás”,³² mivel az ISP a saját tartalomszolgáltatására vonatkozó zero-rating kedvezménnyel olyan kedvező ajánlatot tudna nyújtani az előfizetőknek, amivel alternatív CAP-k nem tudnának versenyezni. A Telenor esetében ilyen próbálkozás volt a Mymusic szolgáltatás előnyben részesítése, vagy a Telekom részről kínált Magenta 1 csomag.

A nullás-díjszabást támogatók ezzel ellentétes álláspontot képviselnek. Az ISP-k (különösen a mobilinternet-szolgáltatás esetén) szilárdan állítják, hogy ez az üzleti modell egyaránt növeli a választékot és csökkenti a fogyasztók költségeit. Ennek alátámasztására a T-mobile a Music Freedom programját hozta fel példaként, melynek keretében a vállalat lehetővé tette a fogyasztók számára, hogy online zenét hallgassanak anélkül, hogy az beleszámítana az adatforgalmi keretükbe, ami 'innovatív' és 'fogyasztóbarát' különösen azért, mert a „Music Freedom nem tesz különbséget a streaming zenei szolgáltatások között”.³³ A Verizon is hangsúlyozta, hogy ezen árképzési modell lehetővé teszi a „nem nagyfogyasztók” számára, hogy költségeiket alacsonyan tartsák. A Sandvine, alkalmazás- és hálózati intelligenciai vállalat kiemelte, hogy a nullás-díjszabású csomag hozzáférést tud biztosítani néhány kedvenc szolgáltatásukhoz azoknak is, akik egyébként nem engedhetnék meg (vagy csak jóval alacsonyabb mértékben) maguknak az azzal generált adatforgalmat. Azt is hangsúlyozta, hogy e módszer segít a termékdifferenciálásban a fogyasztói igények mentén.³⁴

A 'versenytorzító hatással' kapcsolatban felhívják az ISP-k arra a figyelmet, hogy az internetelőfizetők jellemzően a korlátlan adatforgalmat nyújtó (általában otthoni) vezeték nélküli internet-hozzáféréseken keresztül fogyasztják az internetes tartalmakat. 2018-as adatok alapján nagyjából 24-42%-ban használt mobil internetet egy átlagos előfizető az internethasználatkor és ez az arány egyre inkább csökken.³⁵ Ennek okán az ISP-k által szolgáltatott korlátozott adatforgalmú mobilinternet csomagban egyes szolgáltatások nullás-díjszabású kínálása egyre kevésbé veszélyezteti a diverz piacot. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az ISP-k szolgáltatása származtatott jellegű, minden előfizető az azon keresztül elérhető szolgáltatásért veszi igénybe azt, ezért az ISP abban érdekelt, hogy a fogyasztók számára vonzó és népszerű tartalmakat kínálja kedvezményes adatforgalmi felhasználással. Bár, koncentráltak a nemzeti mobilpiacok, mégis meglehetősen erős a verseny közöttük, így csekély a

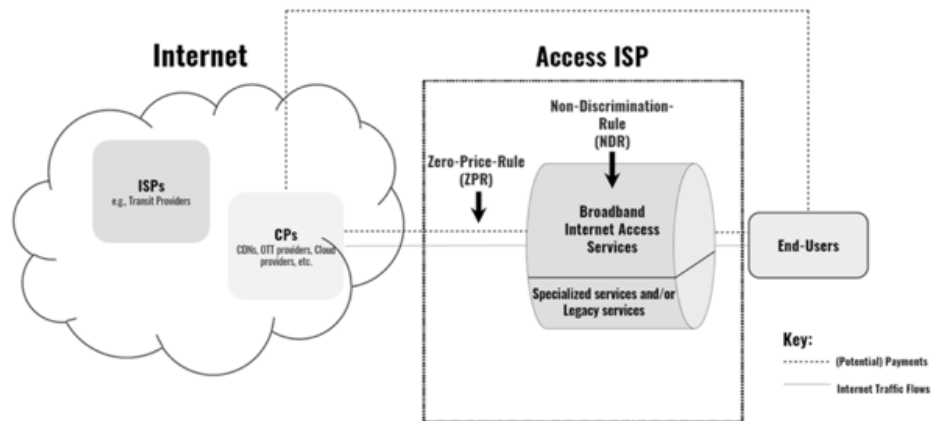
32 Uo.

33 FCC: Protecting and Promoting the Open Internet – Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order, GN Docket No. 14-28. 361.

34 SANDVINE: www.bitly.com

35 Statisztika: <https://www.statista.com/statistics/919501/average-monthly-wireless-data-usage-in-the-us-by-age/>

valószínűsége, hogy valamelyik ISP piaci erőfölénnyel rendelkezne az internethozzáférési piacon, ami a korábban kifejtettek alapján szükséges lenne ahhoz, hogy megvalósuljon a versenytorzító hatás.



FORRÁS: European Journal of Law and Economics

A fenti ábra szemlélteti a diszkriminatív gyakorlatok működését az ISP-k, CAP-ok és a végfelhasználó viszonylatában.

3. Előzmények és megválaszolásra váró kérdések

A 2010-es szabályozási hullámot megelőző tíz év amerikai és európai eseteinek áttekintése magyarázatot ad a reguláció gondolatának megszilárdulására az Atlanti-óceán két oldalán. A gyorsan fejlődő technológiák és szolgáltatások árnyékában kapuőr szerepben lévő ISP-k igyekeztek megragadni a lehetőséget egyfelől, hogy saját szolgáltatásukat érvényesítsék a vertikálisan integrált piacon, másrészt, hogy saját feltételeik szerint vehessék igénybe az előfizetők az újonnan megjelenő tartalomfogyasztási lehetőségeket.

Ennek ötlete az elsők között 2005-ben az AT&T vállalatnál realizálódott, amikor a vállalat CEO-ja bejelentette, hogy a Google és a Yahoo számára csak külön díj ellenében engedik majd az ISP internet infrastruktúrájának használatát.

2011-ben az amerikai Verizon letiltotta a Google Wallet alkalmazást előfizetői mobiltelefonján. A cég a lépést biztonsági döntésként indokolta, azonban az sem elhanyagolható, hogy a Verizon saját fizetőalkalmazással rendelkezik, így felmerült a versenyellenes magatartás gyanúja.³⁶ Egy évvel később 2012-ben a Microsoft egyezett meg a szintén amerikai Comcast-tel, hogy a felhasználói az Xbox 360 konzolon keresztül 'ingyen' tévézhessenek,³⁷ tehát a Comcast zero-rating alkalmazásával a filmnézéssel generált adatforgalmat nem vette figyelembe, míg más hasonló szolgáltatók (pl.: HBO GO, Hulu stb.) kapcsán a felhasználó nem részesült ilyen előnyben. Szintén 2012-ben számolt fel az AT&T extra tarifát a mobilinternetéről indított FaceTime hívásokra arra hivatkozva, hogy a szolgáltatás lassítja a hálózatot, míg más ISP-knél nem volt hasonló jellegű korlátozás. 2014-ben megegyezett a Comcast-tel a Netflix is, hogy az ISP gyorsabb szolgáltatást ígér az általa szolgáltatott interneten keresztül a Netflix felhasználóknak.³⁸ Ennek háttérében azonban a gyorsabb sávokra való kötelezés húzódott meg. A Comcast ugyanis előírta bizonyos tartalomszolgáltatóknak, amelyek szolgáltatásai nagyobb leterheltséget jelentettek az ISP számára, hogy kötelezettsége többet fizetni, ha nem akar szembesülni a tartalmának belassításával. Így lényegében a Netflix azért fizetett a Comcastnak ez esetben, hogy ugyanolyan minőséget biztosítson a számára, mint korábban. Látható, hogy kialakult azon tendencia, hogy a CAP-ok fizetnek az ISP-knek a jobb minőségű-, vagy garantált minőségű internetért.³⁹

³⁶ BUSINESS INSIDER: <https://www.businessinsider.com/verizon-blocking-google-wallet-2011-12>

³⁷ Barbara VAN SCHEWICK: Network Neutrality and Quality of Service – What a Non-Discrimination Rule Should Look Like. *Stanford Law Review*, vol. 67., no. 1., 2015. 41-51.

³⁸ THE NEW YORK TIMES: Comcast and Netflix Reach Deal on Service, 2014.

<https://www.nytimes.com/2014/02/24/business/media/comcast-and-netflix-reach-a-streaming-agreement.html>

³⁹ SZÜTS – JINIL (2015) i.m. 41-43.

Érzékelhető az érdekütközés, amivel szembesül a jogalkotó: nem tudja egyaránt elérni a kitűzött célt, (azaz, hogy minél többen jussanak minél magasabb minőségű tartalomhoz) és azt is, hogy mindez egyenlő verseny keretében történjen. Hiszen, ahogy korábban említettem, a kifogástalan minőség és a széles lefedettség hatalmas befektetést igényel (adattovábbítási infrastruktúrába), aminek a költségeit az ISP-k kénytelenek a végfelhasználókra vagy a tartalomszolgáltatóra áttérhelni. Az utóbbi kapcsán az ISP-k úgy gondolkodnak, hogyha nem tudják a beruházást finanszírozni a nagyobb adatforgalmat igénylő tartalomszolgáltatók (pl.: Netflix) „megadóztatásával”, akkor „nem invesztálnak pénzt rizikós infrastruktúra fejlesztésekbe”.⁴⁰ Amennyiben állandósul a gyakorlat, hogy az ISP-k a gyors kapcsolatokért magasabb díjat számítanak fel, az jelentős versenyhátrányba helyezi a fizetni nem tudó kis és középvállalkozásokat. Így könnyen kialakulhat természetes monopólium a tartalomszolgáltatói piacon, aminek eredményeként egy vállalat jóval alacsonyabb költségekkel tudja az adott iparág keresletét ellátni, mintha ezt egy többszereplős piacon kéne tennie.⁴¹

Az ISP-k gazdasági érdekeinek értelmében a 'diszkriminatív módszereikkel' megpróbálják elkerülni az egyoldalú keresztfinanszírozást, tehát azt, hogy az infrastrukturális befektetéseikkel járó extraköltségeket a felhasználókra terheljék át. A tartalomszolgáltatók eközben azzal érvelnek, hogy az általuk nyújtott szolgáltatás miatt szerződnek a felhasználók az adott ISP-vel, ezért nem indokolt rájuk terhelni az extraköltséget. Ebből fakadóan a nagyobb leterheltséget okozó tartalomszolgáltatók üdvözölik a hálózatsemlegesség ötletét, hiszen így egyenlően kezeli az ISP az ő szolgáltatásukat, ami bár jobban terheli az adatközlő rendszert, mégis extra díjazás nélkül jut a tartalom a végfelhasználóhoz. A hálózatsemlegesség keretében az ISP-k csak a felhasználóktól kérhetnek díjat, a CAP-októl nem.

3.1. Versenyjogi kitekintés

A vizsgált esetek kapcsán első látásra kevésbé világos, hogy miért hátrányos a végfelhasználó szempontjából, ha az ISP olyan opciót ajánl, amelyben az igényeikhez mérten kedvezőbb adatfelhasználási feltételeket biztosít. Közgazdaságtani elméleteken keresztül számos szerző vizsgálja, hogy vajon indokolt-e egy olyan *ex ante* szabályozás, ami korlátozza a piaci szereplők közötti megállapodások szabadságát azzal, hogy nem biztosíthat az ISP egyes tartalmaknak kedvezőbb feltételeket (se negatív, se pozitív diszkrimináció által). A hálózatsemlegesség biztosításának piaci indoklása egyfelől, hogy a felhasználó más arányban

40 ALMÁSI (2018) i.m.

41 GRAD–GYENGE Anikó – HEGEDŰS Búcsú – SZENTLÉLEKY Szabolcs – TÓTH András (szerk.): *Infokommunikációs jog II.* Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 21-23.

fogyasztaná a tartalmakat és így a kedvezmények torzítanak, illetve korlátoznák a felhasználó választását.

Versenyszabályozás szempontjából kulcsfontosságú az érintett piac meghatározása, ami lehetővé teszi „a vállalkozások közötti verseny határainak azonosítását és meghatározását”.⁴² A médiapiacok jellemzően két-oldalú piacok, ami Szilágyi meghatározásában olyan piacokat jelöl, „amelyek esetén két olyan, jól elkülöníthető csoport van, amelyek kereslete függ egymástól és emiatt vagy az egyik csoport, vagy mindkettő pozitív externáliát generál”.⁴³ Ez a jellegzetesség megnehezíti a versenyhelyzet klasszikus módszerekkel történő elemzését, (pl.: helyettesíthetőség, költség szerkezet alapján stb.).

További különlegessége a kétoldalú piacoknak, hogy ha valamelyik oldalon csökken (vagy megszűnik) a kereslet, akkor azzal a termékkel a másik fogyasztói csoport körében is érdektelenné (vagy kevésbé vonzóvá) válik. Például, ha a legnagyobb tartalomszolgáltatók egyik pillanatról a másikra megszűnnének és nem lépne helyükbe helyettesítő termék, akkor vélhetően az internetelőfizetések száma, de legalábbis a csomagok mérete csökkenne, hiszen a tartalmak elérése érdekében veszik igénybe az ISP-k szolgáltatását a fogyasztók. Ezért, a kétoldalú piaci helyzetben levő vállalkozásoknak olyan költség szerkezetet (helyes árazási stratégiát) kell kialakítaniuk, hogy egyik oldalt se veszítsék el, ez ugyanis „létkérdés” számukra.⁴⁴ Éppen ezért a nem átgondolt hatósági beavatkozások, amelyek jellemzően hosszúak és költségesek, komoly károkat okozhatnak, éppen úgy, ahogy a szabályozás elmaradása is. A gyorsan fejlődő ’médiapiac’ nehéz megtalálni az egyensúlyt és a tökéletes időpontot a szabályozási intervencióra. A jogalkotónak minden esetben szem előtt kell tartania a két-oldalú piaci jellegzetességeit, amiből egyre több lesz már a közel jövőben is.⁴⁵

A dilemma közgazdaságtani gyökerét, az említetteken túl, a hozzáférés árazása, az árjelzések szabadsága, illetve a „két oldal közti forgalom kezelése” jelenti a „kétoldalú piaci egyensúlyának fenntartása érdekében”.⁴⁶

A gyakorlatban problémát jelenthet, ha az ISP jelentős piaci erővel rendelkezik,⁴⁷ mivel felmerülhet a kizorító árazás (*predatory pricing*) és a „piaci erő átvitelén alapuló

42 SZILÁGYI PÁL: A kétoldalú piacok versenyszabályozási megítélése a médiapiacokra tekintettel. In *Medias Res* 2012/1 80-90.

43 Uo.

44 RYSMAN: The Economics of Two-Sided Markets. *Journal of Economic Perspectives* (2009), vol. 23 no. 3, 125-143.

45 SZILÁGYI (2012) i.m. 80-90.

46 FIRNIKSZ Judit: Pillanatkép a digitális piacok szabályozásáról - A DMA a vállalati compliance tükrében, 2023. június 20. <https://real-phd.mtak.hu/1901/> 86.

47 Klasszikus megközelítése a jelentős piaci erő megállapításának, hogy a vállalkozás milyen mértékben képes a határköltség felett árazni. pl.: Lerner-index

kiszorító magatartás” is.⁴⁸ Azt azonban nem szabad szem elől téveszteni, hogy az internethez való hozzáférés iránti kereslet származtatott jellegű, hiszen az internet lényegét az adja, hogy a felhasználó azon keresztül el tudja érni a számára érdekes és értékes tartalmat. Éppen ezért az ISP-k alapvető érdeke, hogy előfizetőik hozzájuthassanak minél könnyebben és jobb minőségben ezekhez a tartalmakhoz. Így a versenyellenes magatartásuk mögött felhasználói preferencia áll, és akár az előfizetők elvesztéséhez is vezethetne, ha az ISP versenytársai biztosítanának efféle szolgáltatást, de az adott szolgáltató nem.⁴⁹

A korábban kifejtettekhez kapcsolódva hangsúlyozandó, hogy minden többtermékes vállalat, így az ISP is érdekelt abban, hogy a kapcsolódó piacokon az értékesítendő szolgáltatásait előnyben részesítse (pl.: ha a Vodafone streaming szolgáltatásba kezdene). Ez a gyakorlat három konjunktív feltétel esetén válhat versenytorzítóvá: 1. az ISP jelentős piaci erővel rendelkezik; 2. jelentős hatást tud kifejteni a kapcsolódó tartalomszolgáltató piacon; 3. e hatás miatt a versenytársak kiszorulhatnak onnan. Azonban a jellemzően globálisan működő tartalomszolgáltatók kizárása, korlátozása nemzeti piaci szereplők (ISP) által kérdéses, hogy mennyire tudna valós fenyegetést jelenteni normális piacgazdasági környezetben.

Az ISP-k narratívájában nem versenytorzító, hanem a termékdifferenciáláson keresztül versenyösztönző hatása van a különböző árkedvezmény modelleknek. A negyedik és ötödik generációs mobilhálózatok (4G, 5G) kiépítésével az ISP-k szolgáltatásai között a sávszélesség (internetsebesség) tekintetében a különbségek eltűnőben vannak. Éppen ezért annak érdekében, hogy meg tudják különböztetni magukat versenytársaiktól szükséges, hogy eltérő kedvezményeket biztosíthassanak (pl.: zero-rating, egyes szolgáltatások gyorsítása) előfizetőik számára. Ez azonban igazolja, hogy a piaci szereplők tisztában vannak azzal, hogy ezen a kevés szereplős piacon (ahol ennek okán jellemző az ún. oligopolisztikus interdependencia)⁵⁰ piaci stratégiájuk a „többi szereplő piaci stratégiájától függ”, így tehát finansziális okokból kontraproduktív lenne a korlátozások kivezetése, ugyanis kevesebb előfizetőhöz jutna és ezáltal a profitja is csökkenne.⁵¹

48: KISS Ferenc László: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. In: VALENTINY Pál–KISS Ferenc László–NAGY Csongor(szerk.): *Verseny és szabályozás*, Budapest MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2017, 30-33.

49 Uo.

50 TÓTH Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. <https://doi.org/10.55413/9789632956138>

51 BARTÓKI-GÖNCZY (2018), i.m. 61-63.

4. Hálózatsemlegesség az Egyesült Államokban

4.1. A hálózatsemlegesség amerikai története 2010-ig

A hálózatsemlegesség körüli vita az Egyesült Államokban fogalmazódott meg elsőként és a mai napig nem záródott le. Egy pingpong meccsre emlékeztető történet során az „internet- (és szólás) szabadság féltők csapnak össze a befektetői szemléletű hálózatüzemeltetőkkel”,⁵² aminek okán az elmúlt 25 évben több különböző szabályozási megközelítés váltogatta egymást a nyílt internet helyzetét illetően. A *status quo* megértéséhez elengedhetetlen egy rövid kitekintés az internet-hozzáférési szolgáltatások szabályozásának kezdetéhez.

Az Egyesült Államokban újonnan megjelenő távközlési technológia szabályozása hamar állami intervenciót követelt. Az 1934-ben elfogadott Communications Act az állami érdekérvényesítést közvetítette az AT&T monopolszolgáltató kezében lévő távközlési piacon. A jogszabály ún. *common carrier* szolgáltatóknak minősítette azokat a vállalatokat, amelyek közérdekű szolgáltatás felett gyakorolnak monopol hatalmat, annak érdekében, hogy a fejlődő iparág feletti kontroll ne kizárólag a magánszektorban összpontosuljon.⁵³ A jogszabály *common carrier* szolgáltatások kötelezettségeként meghatározta, hogy azok az érintett piacon nem élhetnek vissza helyzetükkel, azaz diszkriminációmentes hozzáférést kell biztosítani a szolgáltatásukhoz. Értelemszerűen, a *private carrier* szolgáltatókat ilyen kötelezettség nem terhel, hiszen esetükben, *de facto* adott a piaci verseny.⁵⁴

A technológia rohamos fejlődésével a távközlési piacok szabályozásáért felelős FCC (*Federal Communications Commission*, továbbiakban: FCC vagy Bizottság) feladata volt, hogy meghatározza vajon az újonnan megjelenő szolgáltatások *common* vagy *private carrier*nek minősülnek-e. Az 1996-os Telecommunications Act (továbbiakban: TCA), a korábbi fogalmi dichotómiát szem előtt tartva, megkülönböztet távközlési szolgáltatást (*telecommunication service*) és információs szolgáltatást (*information service*),⁵⁵ akként, hogy az előbbire mint egyszerűbb szolgáltatásra (mivel csak az adatátvitelt foglalja magába) a bemutatott *common carrier* szintű köteletséget vonatkoztatja, míg az utóbbit mint komplex szolgáltatást (ami nem csak adatátvitellel, de adattárolással is foglalkozik stb.) nem kötik efféle kötelezettségek. 2002-ben az FCC az internethozzáférési-szolgáltatókat a Cable Broadband Order-ben információs

⁵² BARTÓKI-GÖNCZY (2018) i.m. 79.

⁵³ BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 331-334.

⁵⁴ Chris D. LINEBAUGH: Net Neutrality Law: An Overview. *Congressional Research Service*, 2022. október 18.

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46973>

⁵⁵ Telecommunications Act of 1996, Pub. L.A. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996)

szolgáltatásnak minősítette,⁵⁶ amit a Bizottság azzal indokolt, hogy a fogyasztó szempontjából azok lényegében egységes szolgáltatást nyújtanak, amelyben több különböző szolgáltatás elem is megjelenik, így például az adattovábbítás, böngésző- és email szolgáltatás stb.⁵⁷

A széleskörben vitatott döntéssel kimondta a Bizottság, hogy az ISP-kre nem vonatkoznak a *common carrier* kötelezettségek: nem kötelességük megkülönböztetés-mentesen eljárniuk üzleti gyakorlatuk során. A túlzott deregulációban kételkedők megnyugtatóására az FCC 2005-ben nyilatkozott adott ki, amiben kifejti, hogy a TCA „kiegészítő hatáskör” keretében megengedi a Bizottság számára, hogy szabályozási eszközökkel befolyásolja az ISP-k piaci magatartását az internethasználók és a megfelelő verseny védelmében.⁵⁸

4.2. 2010-2015 - Lesz végre net neutrality?

A 2005-ös nyilatkozatot követő gyakorlat továbbra is a szabályzás bizonytalanságát igazolta. Megoldásként 2010-ben az FCC elfogadta az Open Internet Order-t, ami a nyílt internet fenntartásának keretrendszerét fektette le.⁵⁹ 2011-ben a Verizon, amerikai ISP bírósághoz fordult a jogszabály megsemmisítéséért arra hivatkozva, hogy az egyenlő elbánás kötelezettségének deklarálásával a rendelet *common carrier* kötelezettséget ró az internetszolgáltatókra,⁶⁰ ami ellentétben áll a TCA korábbi, akkor hatályos rendelkezéseivel.⁶¹ 2014-ben a bíróság végül megsemmisítette a tartalomblokkolásra és diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, hatályban hagyva az átláthatósági követelményt. Így az FCC 2002-es döntése miatt kialakult *circulus vitiosus* eredménye a nyílt internet védelmét szolgáló kulcsfontosságú rendelkezések nélküli jogszabály lett.⁶² Egyértelművé vált, hogy amennyiben az FCC tovább kívánja görgetni a szálakat a tényleges hálózatsemlegesség irányába, akkor meg kell változtatnia a korábbi döntését és távközlési szolgáltatónak átminősíti az ISP-ket.

Mielőtt 2015-ben az FCC döntött volna az újabb Open Inter Order-ről, a Comcast bejelentette, hogy 45 milliárd dollárért tervezi megvásárolni a Time Warner Cable-t (jelenleg Charter Communication része), akkor az USA harmadik legnagyobb szélessávú internetszolgáltatóját. A *merge* kapcsán Blake Farenthold kongresszusi képviselő aggodalmát

56 FCC: In the Matter of Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet Over Cable and Other Facilities, Internet Over Cable Declaratory Ruling, Appropriate Regulatory Treatment for Broadband Access to the Internet Over Cable Facilities, GN Docket No. 00-185 57 Uo.

58 Internet Policy Statement, 05-151. 2005.09.23

59 FCC Releases Open Internet Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order (2010) – továbbiakban: Open Internet Order 2010

60 Chris D. LINEBAUGH (2022) i.m.

61 Uo. (Verizon *kontra* FCC)

62 Uo.

fejezte ki, amikor a Comcast képviselőjéhez intézett kérdésében arra kereste a választ, hogy növelni fogja-e a vállalat az előfizetői rátáit, illetve, hogy korlátozni fogja szolgáltatások választási lehetőségeit?⁶³ David Cohen a vállalat ügyvezető alelnöke erre reagálva úgy nyilatkozott, hogy „vannak törvények, amik ezt megakadályozzák”.⁶⁴ A felvásárlást végül megakadályozták és az FCC elnöke is egészen más irányú javaslattal állt elő 2014 végén. Tom Wheeler kifejtette, hogy az új javaslatba foglalt „végrehajtható”⁶⁵, egyértelmű szabályok megtiltják a kereskedelmi megfontolású tartalom előnyben részesítését, valamint a jogszerű tartalmak és szolgáltatások blokkolását, lassítását”.⁶⁶

4.3. „Minden jó, ha a vége jó?” – az 2015 Open Internet Order

2015 februárjában elfogadta az FCC a nyílt internet védelméről szóló jogszabályt, amelynek megalkotásához több mint négymillió nyilvános vélemény érkezett.⁶⁷

A korábbi ördögi kört azzal oldotta fel az FCC, hogy visszaminősítette távközlési szolgáltatóvá az ISP-eket, amik így *common carrier* szolgáltatóknak minősültek.⁶⁸ Magyarázatot igényelt, hogy miért gondolta a Bizottság 1998-ban, hogy távközlési szolgáltatás, majd 2002-ben, hogy információs-, majd 2015-ben újra távközlési szolgáltatás az ISP. A piac dinamikájának, illetve szereplőinek innovációja azonban elégséges válasznak bizonyult, ahhoz, hogy 2016-ban megerősítse a Chevron-teszt⁶⁹ alapján a bíróság a rendeletet. Megjegyzendő, hogy már 1998-ban, illetve 2002-ben is ugyanezzel érvelt az akkori (ellentétes) álláspontja mellett a Bizottság.⁷⁰

A Open Internet Order (továbbiakban: OIO, vagy Rendelet) célja elérésében a megszokott fogalmi elemekre támaszkodik: 1. *a blokkolás tilalma*: amely alól kivétel az ésszerű forgalommenedzsment.⁷¹ 2. *a korlátozás tilalma*: a blokkolásnak még nem minősülő káros magatartással szemben. Bizonyos esetekben lehetséges a tartalom lassítása, azonban ez a gyakorlat nem fókuszálhat specifikus alkalmazásokra (Skype VoIP szolgáltatása) vagy azok

63 THE NEW YORK TIMES: Under Regulators’ Scrutiny, Comcast and Time Warner Cable End Deal. 2010, <https://www.nytimes.com/2015/04/25/business/media/comcast-time-warner-cable-deal.html>

64 Uo.

65 Végrehajtható, mert a TCA 706. cikk alapján nem lesz hatásköri hiány.

66 Tom WHEELER: This Is How We Will Ensure Net Neutrality. 2015, <https://www.wired.com/2015/02/fcc-chairman-wheeler-net-neutrality/>

67 FCC: Protecting and Promoting the Open Internet – Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order, GN Docket No. 14-28, 13. pont (továbbiakban Open Internet Order 2015)

68 Chris D. LINEBAUGH (2022) i.m.

69 Lásd: Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council, 467 U.S. 837 (1984)

70 BARTÓKI-GÖNCZY (2018) i.m. 102-104.

71 Open Internet Order, 2015. 111-118. pont

egy csoportjára (VoIP szolgáltatások).⁷² 3. *fizetett előnyben részesítés tilalma*: amely alól nem nevesít kivételt a jogszabály.

Az OIO egy rugalmasabb szabályt is bevezetett, az ún. „általános magatartási szabályt”, ami megtiltja az ISP-knek, hogy „indokolatlanul beavatkozzanak vagy indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozzák”⁷³ mind a végfelhasználók hozzáférési vagy választási lehetőségét, mind a tartalomszolgáltatókat. Az FCC igyekezett egy mindenre kiterjedő szabályt megalkotni, hogy elkerülje, amit Benjamin Franklin mondott „egy kis hanyagság nagy bajt szülhet”.⁷⁴

Az OIO is tartalmaz kivételt az *ésszerű forgalommenedzsmentre*. Meglehetősen vékony a határvonal az ISP-k oldalán a torlódás megelőzése és kezelése, valamint a konkurens szolgáltatások minőségének lerontása között, ezért fontos a fogalom pontos definiálása. Az OIO megfogalmazásában a forgalommenedzsment, mint a technikai jellegű gyakorlat nem fakadhat üzleti megfontolásból és akkor tekinthető ésszerűnek, ha elsősorban jogszerű célokra alakítják ki és használják, figyelembe véve az adott szélessávú internet-hozzáférési szolgáltatás hálózati szerkezetét és technológiáját.⁷⁵ Ez az általános megközelítés azonban már korábban is számos visszaéléshez vezetett, így várható lett volna, hogy valamivel összetettebb feltételrendszert vezet be a Rendelet. 2014-ben a Verizon ésszerű forgalommenedzsment címén korlátozni próbálta az adatátviteli sebességet (*speed reduction*) korlátlan adatforgalmú csomagot választó ügyfelei esetében. Oly módon, hogy gyakorlatilag arra ’kényszerítette’ volna őket, hogy kisebb adatkerettel rendelkező díjcsomagokra váltsanak. A Verizon röviden úgy indokolta ezt a változtatást, mint ami az ésszerű forgalommenedzsment körébe tartozik.⁷⁶ Elfogadhatónak minősül a hálózati torlódás esetén a szolgáltatói beavatkozás, amennyiben az burkoltan sem kereskedelmi megfontolásból fakad. Ennek eldöntésére a Bizottság a gyakorlat időérzékenységét eseti jelleggel vizsgálja, tehát azt, hogy az kizárólag a torlódás idejére vonatkozik-e, továbbá, hogy mennyire igénylik a felhasználók.⁷⁷ Az ésszerű forgalomkezelési gyakorlattal a Bizottság kellő flexibilitást kíván nyújtani az innovációhoz.

Legalább ennyire fontos megvizsgálni, hogy miként veszi górcső alá a Rendelet a korábban kifejtett zero-rating gyakorlatot. Látható, hogy a jogszabály bár azonosítja a kérdéskört és álláspontokat is ütköztet, végül még sem tiltja ezt a fajta pozitív

⁷² Uo. 119-124. pont

⁷³ Uo. 20-22. pont

⁷⁴ Benjamin FRANKLIN: Poor Richard's Almanac. 1758

⁷⁵ Open Internet Order, 2015. 32., 212. pont

⁷⁶ Uo. 33. pont

⁷⁷ Uo. 220. pont

árdiszkriminációt.⁷⁸ Indoklásként az FCC megjegyzi, hogy a visszaélések száma csekély, így egyelőre nem kíván generális rendelkezéssel szabályozni. A Bizottság 2017-ben átfogó piackutatást végzett, mely során megállapította, hogy „a zero-rating kereskedelmi gyakorlata önmagában továbbra sem tiltott, azonban azok az ajánlatok, amikor a mobilinternet szolgáltatók kizárólag a saját, vertikálisan integrált szolgáltatásukat kínálják az [...] illegális”.⁷⁹

Külön kategóriának minősülnek az ún. *specializált szolgáltatások*, amit a 2015-ös Rendelet már *Non-Broadband Internet Access Services*-nek (továbbiakban: non-BIAS), azaz „nem szélessávú internet-hozzáférési szolgáltatásnak minősülő adatszolgáltatásoknak” nevez. A Bizottság három feltételes kritériumrendszer segítségével teszi azonosíthatóvá ezeket a szolgáltatásokat. Először is, a non-BIAS nem biztosítanak a teljes internethez hozzáférést. Másodszor, ezek nem általános platformok, hanem inkább egy konkrét „alkalmazásszintű” (*application level*) szolgáltatásként funkcionálnak. Harmadszor pedig, valamilyen forgalomkezelési módszert alkalmaznak a meghatározott szolgáltatások optimalizálása érdekében. Ugyanis a non-BIAS adatszolgáltatások igénylik a stabil és garantált minőségű internethozzáférést.⁸⁰ Példaként a Sandvine az alábbiakat említi: „a speciális szolgáltatások lehetősége létfontosságú a nagyon alacsony késleltetésű (*low latency*), nagy áteresztőképességű (*large throughput*) technológiák, mint az önvezető járművek, az egészségügy vagy akár az élő események közvetítésének fejlesztéséhez a távközlési piacon”.⁸¹

4.4. „Sok hűhó semmiért?” – A hálózatsemlegesség helyzete 2017-2024 között

A szabályozás úgy tűnt szövetségi szinten hosszútávú megoldást jelent a hálózatsemlegesség kérdésre. Másfél évvel később azonban, az FCC új elnöke Ajit Pai nyilatkozatában a frissen hatályba lépő jogszabály eltörlése mellett tette le a voksot.⁸² Álláspontja szerint hibás volt visszaminősíteni távközlési szolgáltatókká az ISP-eket.⁸³ Indoklásában kifejtette, hogy egyfelől visszaveti az innovációt, másrészt pedig korlátozza az internetszolgáltatók szólásszabadságát. Hozzátette, hogy a már létező fogyasztóvédelmi- és versenyjogi szabályok kellő védelmet tudnak biztosítani a nyílt internet és a piaci verseny számára, amiket ő is kulcsfontosságú célként aposztrofált. Ezért 2018-ban a Restoring Internet

78 Uo. 151-153. pont

79 BARTÓKI-GÖNCZY (2018) i.m. 106.

80 Open Internet Order, 2015. 207-213. pont

81 Uo.

82 Ajit PAI: Restoring Internet Freedom, WC Docket No. 1-108. (Oral Statement) 2017, www.bit.ly

83 Uo.

Freedom Order (továbbiakban: RIF) hatályba lépésével az FCC újból információs szolgáltatásokká minősítette az ISP-eket.⁸⁴

A RIF-ben megmaradtak az átláthatósági követelmények, az ún. „*light-touch framework*” keretein belül, amely kapcsán a Bizottság megjegyezte „a keretrendszer hatékonyabban támogatja a beruházásokat és az innovációt, mint a múltbeli korlátozó és költséges törvények”.⁸⁵

2023-ban újabb fordulat következett be, amikor is a republikánus 'hátraarc' után az FCC jelenlegi demokrata elnöke közzétette az új rendelettervezetet (*Notice of Proposed Rulemaking*, továbbiakban: NPRM), amely a 2015-ös rendelettel majdnem identikusan védené a nyílt internetet és természetesen újból visszaminősítené távközlési szolgáltatókká az ISP-eket.⁸⁶ Azzal a különbséggel, hogy az OIO kapcsán kifejtett „eseti mérlegelést” igénylő bizonytalanabb pontokat (pl.: non-BIAS) részletesebben szabályozná a Bizottság elkerülve az esetleges visszaéléseket. Továbbá természetesen kiter az NPRM mindazokra a pontokra, amelyekkel a RIF cáfolja a hálózatsemlegesség szigorú szabályozását (például az első Alkotmánykiegészítés). A Bizottság 2024. április 25-én elfogadta a nyílt internet védelmét deklaráló rendeletet, így 6 év után újra 180 fokos fordulatot vett a szabályozás.⁸⁷ A fogyasztóvédelmi és adatvédelmi részletekkel is kiegészített jogszabály 2024. július 22-én lépett hatályba.⁸⁸

4.5. A reguláció hatása a piacra

Az OECD egyaránt hangsúlyozza a fontosságát és a nehézségét egy jogszabály piacra gyakorolt hatásvizsgálatának. Leszögezi, hogy a kvantitatív elemzéseket nagyban korlátozza az adatbázis-hiány, mivel a szabályozási politikával kapcsolatos kutatások túlnyomó része erősen aggregált adatbázisokra támaszkodik.⁸⁹ A számos változó következtében tisztában kell lennie a döntéshozóknak, hogy a statisztikailag szignifikáns eredmények nem biztos, hogy elegendőek empirikus következtetések levonásához. Azonban, a gyakran alkalmazott regresszióelemzés a szabályozási változó és a vizsgált gazdasági eredmények statisztikai

84 FCC Acts to Restore Internet Freedom – Reverses Title II Framework, Increases Transparency to Protect Consumers, Spur Investment, Innovation, and Competition, WC Docket No. 17-108. (továbbiakban: Restoring Internet Freedom), 109-140. pont

85 Uo. 2. pont

86 In the Matter of Safeguarding and Securing the Open Internet (Proposed rulemaking), WC Docket No. 23-320, (továbbiakba: Notice of Proposed Rulemaking), 16-94. pont

87 The New York Times: FCC votes (3:2) to restore Net Neutrality Rules. <https://www.nytimes.com/2024/04/25/technology/fcc-net-neutrality-open-internet.html>

88 FCC – Securing and Safeguarding Internet Freedom, Restoring Internet Freedom, WC Docket No. 17-108

89 David PARKER – Colin KIRKPATRICK: Measuring Regulatory Performance. *OECD Expert Paper*, no. 3. (2012), 41-45.

szignifikanciájának azonosítására, megbízható eredményeket szolgáltathat némi biztosítékot nyújtva, hogy az adott jogi aktus kedvező hatással van-e az érintett piacra.⁹⁰

Valamennyi rendelet indoklásában a reguláció/dereguláció szükségességének magyarázataként kitüntetett szerepet kap a hálózatsemlegességnek, vagy éppen annak hiányának kedvező piaci hatása, ezért az OECD megállapításainak szem előtt tartásával kitérek az egyes jogszabályok feltételezhető piacra gyakorolt hatásaira.

A 2015-ös OIO-ben összegzi az FCC, hogy a 2010 óta az ISP-k 212 milliárd dollárrnyi beruházással fejlesztették a távközlési piacot 2011 és 2013 között, ami minden addigi beruházási arányt felülmúl.⁹¹ A 2015-ös rendeletben is olvasható, hogy „nyílt internet nélkül kevesebb beruházás és kiépítés lesz a szektorban”.⁹² A közvetlen összefüggést azonban, nem fejt ki részletesebben a Bizottság. A beruházási mutatók mellett, mindkét jogszabály részletezi azokat az eseteket, amelyek során valamely ISP visszaélt ’kapuőr’ szerepével.

A RIF másképp összegzi a 2015-ig történeteket. A jogalkotó felhívja a figyelmet, hogy a visszaélések kapcsán nem fejtette ki a korábbi Bizottság, hogy az esetek milyen finansziális súllyal bírtak. Például a sokat hivatkozott 2005-ös Madison River Communication *kontra* FCC ügyben 15.000 dollár kártérítést állapítottak meg az ISP jogsértő magatartásáért, ami szövetségi szinten igencsak csekély összegnek mondható.⁹³ Említi a RIF az AT&T torzító gyakorlatát is, amikor három hónapig korlátozta a FaceTime elérését, azonban a Bizottság figyelmeztetése után az ISP visszavonta gyakorlatát.⁹⁴ A republikánus Bizottság érvelésében ezek az esetek azt bizonyítják, hogy 2012-2017 között kevés kézzelfogható veszély fenyegette az internet nyitottságát.⁹⁵ Továbbá, kiemelte, hogy szintén nehezen bizonyítható, hogy a korábbi visszaéléseket mind meg tudta volna akadályoznia 2015-ös rendelet. A Verizon és Google Wallet ügyben is kiderült,⁹⁶ hogy biztonsági okokból és nem tisztán versenyellenes szándékkal blokkolta a Verizon a szolgáltatást,⁹⁷ mivel a Google a fizetés végrehajtásához közvetlen és kizárólagos hozzáférést kért a telefonban lévő biztonságos hardverhez, amit a vállalat túlságosan nagy kockázatú technikaként értékelte.⁹⁸

⁹⁰ Uo.

⁹¹ Open Internet Order 2015, 2. pont

⁹² Uo.

⁹³ Restoring Internet Freedom 111. pont

⁹⁴ Uo. 113. pont

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ Ld. korábban

⁹⁷ Restoring Internet Freedom 115. pont (lábjegyzet)

⁹⁸ <https://www.androidpolice.com/2013/05/01/a-brief-history-of-verizon-and-google-wallet-and-why-the-carrier-is-still-allowed-to-block-it/>

A versenytorzító gyakorlat kiküszöbölése kapcsán 2017-ben azzal érvelt a Bizottság, hogy az átláthatósági szabály megköveteli az internetszolgáltatóktól a forgalommenedzsment gyakorlatuk nyilvánosságra hozatalát, ami a „meglévő fogyasztóvédelmi- és versenyjogi jogszabályokkal együtt jelentősen csökkenti annak valószínűségét, hogy az internetszolgáltatók a fogyasztóknak vagy a versenynek ártó tevékenységet folytassanak”.⁹⁹

A RIF megalkotásakor a Bizottság minőségi költség-haszon (*cost-benefit*) elemzést végzett, mely során a hasznok és költségek összehasonlításával igyekezett megállapítani, hogy a szakpolitikai irány javítja-e a gazdaság hatékonyságát.¹⁰⁰ USTelecom kutatása szerint 2017-ben 76,3 milliárd dollárt fektettek infrastrukturális fejlesztésbe az ISP-k, ami 1,5 milliárddal több, mint 2016-ban.¹⁰¹ Ehhez képest, 2015-2017 között az OIO hatálybalépésével a 12 legnagyobb amerikai ISP hálózatát vizsgálva a szélessávú beruházási kiadások 5,6%-kal, azaz 3,6 milliárd dollárral csökkentek.¹⁰² A republikánus elnök, Pai, azt is hangsúlyozta, hogy a korábbi szabályozás a kis internetszolgáltatókat érintette leginkább hátrányosan, akik elsőként érzékelik a beruházások hiányát a megfelelési költségek (*compliance costs*) és a szabályozás bizonytalansága miatt. Mindez nehezíti, hogy alacsony jövedelmű, vidéki területeket lássanak el. USA szerte közel 150 kis ISP van, akik közül többen jelezték, hogy „kihívásaikat súlyosbítja az új szabályozás”.¹⁰³

Mignon L. Clyburn FCC biztosa, aki különvéleményében ellenezte a 17-es rendeletet, kifogásolta, hogy a Rendelet is éppen azt a hibát követi el, amivel az OIO-t vádolja, azaz, hogy nem tudja bizonyítani, hogy a beruházási visszaesés a hálózatsemlegesség közvetlen következménye volna.¹⁰⁴ A 2023-as (és azóta elfogadott) NPRM is ezzel érvel a RIF rendelkezéseivel szemben. Alapvetően egyetért a RIF azon állításával, hogy a „hálózati infrastruktúra tulajdonosai hosszú távú, és nem visszafordítható (*irreversible*) beruházásokat hajtanak végre”,¹⁰⁵ azonban eltérő következtetést von le belőle. A jogalkotó szerint ez a befektetési tendencia valószínűtlenné teszi, hogy a beruházásokban röviddel az egyes rendeletek elfogadását követően bekövetkezett változások ténylegesen az egyes rendeletek

⁹⁹ Restoring Internet Freedom 116. pont

¹⁰⁰ Uo. 304. pont

¹⁰¹ Statisztika: <https://www.ustelecom.org/research/u-s-broadband-investment-rebounded-in-2017-2/>

¹⁰² Ajit PAI (2017) i.m. 1-2.

¹⁰³ Letter from Ron Smith et al., President and CEO, Bluegrass Cellular, to Marlene Dortch, Secretary, FCC, WC Docket No. 17-108 (filed May 11, 2017), Restoring Internet Freedom 49. pont

¹⁰⁴ Mignon L. CLYBURN: Destroying Internet Freedom. *Különvélemény* – WC Docket No. 17-108

¹⁰⁵ Restoring Internet Freedom 89. pont

hatásaihoz kapcsolódnának.¹⁰⁶ A hatályos jogszabály hangot ad annak, hogy „egyik álláspont sem tudta kellő pontossággal számszerűsíteni, hogy az adott megközelítés hogyan befolyásolhatja a jövőbeni beruházásokat”,¹⁰⁷ ezért arra a következtetésre jut, hogy a beruházások változásai szabályzástól független egyéb tényezők, például gazdasági környezet, illetve a technológiai változások következményei. Újszerű megközelítésként, a fogyasztók elégedettsége alapján értékeli a két jogszabályt. Hangsúlyozza, hogy a RIF nem idézett fogyasztói véleményt, míg a 2015-ös rendelet a több millió beérkező válasszal támasztotta alá az állításait.¹⁰⁸ Megjegyzendő azonban, hogy maga a hatályos rendelet sem tudott megnevezni olyan komoly hálózati visszaéléskéket, amik bizonyítanák, hogy a nyílt internet tényleges veszélyben volt 2017-2024 között.

Bakuli és Rennhoff 2022-es empirikus kutatása számszerűsíteni törekszik a 2014-2020-as időszakban az OIO és a RIF hatásait.¹⁰⁹ A kutatás külön vizsgálja azokat az amerikai államokat, ahol hatályban tartották a 2015-ös OIO szabályait és azokat, ahol az OIO után a RIF érvényesült.¹¹⁰ Megállapították, hogy a beruházások mértéke nőtt a hálózatsemlegesség nélküli sűrűn lakott városi területeken, azonban csökkent a vidéki, ritkábban lakott helyeken. A regressziós modell alapján látható, hogy az internet átlagsebessége a városi területeken 16%-kal nőtt, míg vidéken 11%-kal csökkent. Ennek a minőségnek az ára azonban, hogy megnövekedtek az előfizetői költségek, a szerzők számításai szerint azonban csak 10%-kal. Az NPRM álláspontjához hasonlóan a kutatók is megerősítik, hogy ezeken az indikációkon túl szükséges lenne a keresleti modellt megvizsgálni a fogyasztói jólét megítéléséhez, az azonban adatvédelmi okokból egyelőre nem lehetséges.

106 Notice of Proposed Rulemaking 23. pont

107 Uo.

108 Uo.

109 Adam RENNHOFF – James BAKULI: The Effect of Net Neutrality Rules on the Cost and Availability of High-Speed Internet Service to Urban and Rural Consumers. <https://ssrn.com/abstract=4415299> vagy <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4415299>

110 A szerzőpáros kutatása egyaránt vizsgálta az OIO és a RIF időszakát is, nem csak szövetségi, de állami szinten is, továbbá nem csak az ISP-k nyilvánosan elérhető pénzügyi adatainak felhasználásával számolt, hanem a hálózat minőségére és az arra jobban lebontott adatokkal dolgoztak.

5. Hálózatsemlegesség az Európai Unióban

5.1. EU- szabályozás története

Az európai szabályozás lineárisabb, mint az amerikai reguláció: egy rendeletben és pár iránymutatásban ölt testet. 2010-es konzultációk után az erős lobbitevékenység ellenére sem vezetett be a jogalkotó átfogó szabályozást az ISP-k diszkriminációs gyakorlatával kapcsolatosan.¹¹¹ Az EU eleinte kerülte a közvetlen szabályozást az érintett digitális piacon, remélve, hogy az *ex post* stratégia, tehát a versenyélénkítő eszközök, (pl.: piacsabályozás, a szolgáltatóváltás megkönnyítése), elegendőek lesznek a problémák megelőzésére. Az *ex post* megközelítés kapcsán Kroes az Európai Bizottság akkori alelnöke is hangsúlyozta, hogy „nem könnyű a megfelelő egyensúly megtalálása, hiszen nem egyértelmű, hogy mikor kell közbelépni és szabályokat felállítani. A megközelítésnek nem ideológiából, hanem az adott hálózat tényleges működésének megértéséből kell fakadnia, és akkor találhatjuk meg a helyes utat a hálózat előnyeinek megőrzésére és a felhasználók érdekeinek legjobb védelme érdekében”.¹¹² Eleinte a szabályozás elnapolásával párhuzamosan az ISP-k működésének átláthatóságára helyezték hangsúlyt,¹¹³ abban bízva, hogy így a piac fenn tudja tartani az innovációt és az egyensúlyt.

2013-ra a Bizottság értékelése szerint ez a megközelítés kudarcba fulladt, mivel továbbra is fennálltak a diszkriminatív gyakorlatok nagyrészt az oligopol piaci helyzet okán. A Bizottság felmérése alapján 2014-ben a mobilinternet előfizetők 41%-a tapasztalt problémát az internet minőségével kapcsolatban és minden 4. előfizető észlelt tartalomkontrollálást vagy blokkolást az ISP részéről.¹¹⁴ A szabályozást sürgette az is, hogy a tagállamok eltérő politikái¹¹⁵ a digitális egységes piac (*digital single market*) kialakulását veszélyeztették.¹¹⁶ Ugyanis a 2010-es évek elején egyre több ország vélte úgy, hogy az önkényes online megkülönböztetés (*arbitrary discrimination*) megállításának egyetlen módja a hálózatsemlegességet törvénybe iktató

111 Sulan WONG–Julio ROJAS-MORA–Eitan ALTMAN: Public consultations on Net Neutrality 2010. www.bit.ly

112 N. KROES beszéde: www.bit.ly

113 pl.: 2002/22/EK irányelv és BEREC iránymutatások

114 EUROPEAN COMMISSION, 2014 www.bit.ly

115 BARTÓKI-GÖNCZY (2018) i.m. 55-59.

116 2015-ben az Európai Bizottság megalkotta a „digitális egységes piac” stratégiát, amelynek célja a virtuális határok felszámolása, a digitális összeköttetés (*connectivity*) növelése és a fogyasztók számára a határokon átnyúló online tartalmakhoz való hozzáférés megkönnyítése. Egyfelől az EU magját képező egységes piac célkitűzéseit valósítja meg a digitális térben, másfelől új piacokat is feltár, ami kedvezőbb árak mellett jobb minőségű szolgáltatást és nagyobb választékot biztosít.

jogszabályok elfogadása.¹¹⁷ Hollandia volt 2011-ben az első tagállam,¹¹⁸ majd 2012-ben Szlovénia¹¹⁹ is törvényként deklarálta a hálózatsemlegesség alapelvét, de más országok például Belgium, Franciaország, Németország és Luxemburg is elindult már akkor ezen az úton. Az EU-ra egyre nagyobb nyomás helyeződött, hogy 'beálljon a sorba' és egy tagállamokat kötelező rendeletet alkosson az egységes európai hálózatsemlegesség garantálására.

Az Európai Bizottság felismerte, hogy a hálózatsemlegességre vonatkozó egyértelmű szabályok hiányában az uniós polgárok jogi védelem nélkül maradnak a teljes körű nyílt internethez való hozzáféréshez való joguk tekintetében. Ez pedig az európai vállalkozások és innovációk számára akár elvesztett lehetőségeket is jelenthet.

5.2. Hálózatsemlegesség szabályozása – A 2015/2120 rendelet

2012 végén az Európai Parlament két állásfoglalást fogadott el, amelyekben kiemelte, hogy a digitális egységes piac megvalósítása érdekében olyan jogszabályokra van szükség, amelyek rögzítik a hálózatsemlegességet.¹²⁰ 2013-ban az Európai Bizottság az amerikai 2010-es Open Internet Order mintájára javasolta, hogy létrehozza az egységes piacot az internet- és kommunikációs szolgáltatások számára, ami az Európai Bizottság hálózatsemlegesség iránti elköteleződését mutatta. Végül 2015-ben fogadta el az EU, a sokak által vitatott, 2015/2120 számú rendeletet (*Telecommunications Single Market Regulation*, továbbiakban: Rendelet, vagy TSM),¹²¹ ami a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, azaz a hálózatsemlegességről szól. A Rendelet számtalan összetett kérdésre óvatos választ keres, amelynek oka, hogy a technológiai környezet, amelyben ezek a kérdések felmerülnek gyors és jelentős, de előre nem látható változásoknak van kitéve.¹²²

A Rendelet öt fő alapvetés mentén garantálja a hálózatsemlegesség érvényesülését: 1. Deklarálja a nyílt internet-hozzáférést, ami a végfelhasználók számára jogosultságot biztosít az internet-hozzáférési szolgáltatásokon keresztül az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesztésére; 2. Hivatkozik a megkülönböztetésmentes forgalomszabályozás elvére, amely biztosítja, hogy diszkrimináció nélkül vehessenek igénybe

117 CANNELLA–MACDONALD–AVIE (2013) i.m. 6-7.

118 THE NEW YORK TIMES: Dutch Lawmakers Adopt Net Neutrality Law. www.bit.ly

119 European Digital Rights: Slovenia has net neutrality rules. www.bit.ly

120 European Parliament's Report on Completing the Digital Single Market, és EP's Report on a Digital Freedom Strategy in EU Foreign Policy, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/43/the-ubiquitous-digital-single-market>

121 Az Európai Parlament és a Tanács 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról

122 Robert O'DONOGHUE – Tom PASCOE: Net neutrality in the EU: Unresolved issues under the new regulation. *INSYTE Research Group*, 2016. március 15. www.bit.ly

vagy nyújthassanak szolgáltatásokat a felhasználók;¹²³ 3. Részletezi az átláthatósági követelményeket;¹²⁴ 4. Felhatalmazza felügyelő és végrehajtó szereppel a nemzeti szabályozó és egyéb illetékes hatóságokat (továbbiakban Hatóságok, Magyarországon Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, NMHH). Így, egyfelől a Hatóságok feladata közbelépni, ha a megállapodások vagy kereskedelmi gyakorlatok nagyságrendjük okán a gyakorlatban a végfelhasználók választási szabadságának jelentős korlátozásához vezetnek. Másfelől pedig évi jelentést kell készítsenek nyomon követési tevékenységükről, amit be kell nyújtsanak a Bizottságnak és a BEREC-nek (*Body of European Regulators for Electronic Communications*);¹²⁵ 5. Meghatározza, hogy milyen feltételeknek kell megfelelnie a tagállamok által előírt szankciónak.¹²⁶

A hálózatsemlegesség elvének megvalósulásával célként tűzi ki a Rendelet, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatás nyújtása során az ISP-nek „minden internetes forgalmat egyenlően, megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, a feladójától vagy a fogadójától, tartalmától, az alkalmazástól vagy a szolgáltatástól, illetve a végberendezéstől függetlenül kell kezelniük”.¹²⁷ A végfelhasználók védelmével párhuzamosan a Rendelet célja annak biztosítása is, hogy az internetes ökoszisztéma továbbra is az innováció motorjaként működhessen.¹²⁸ A fogyasztóknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy új szolgáltatóhoz váltsanak, ha az jobb minőségű és/vagy alacsonyabb árú szolgáltatást kínál, vagy ha a fogyasztók nem elégedettek a kapott szolgáltatással. A Bizottság szerint mindez versenykörnyezetben ösztönzőleg hat a szolgáltatókra, hogy árképzésüket kiigazítsák, és tartózkodjanak a felhasználók körében népszerűnek bizonyuló alkalmazások korlátozásától.¹²⁹

A 2015-ös amerikai szabályzáshoz hasonlóan az ISP-k által alkalmazott megengedett forgalomkezelési intézkedéseknek átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lenniük, így azok alapját nem képezhetik kereskedelmi megfontolások, kivéve, ahol szükséges vagy megengedett a beavatkozás.¹³⁰

A továbbiakban a TSM két legvitatottabb részét, a forgalommenedzsmentet és az ún. speciális szolgáltatások kérdéskörét emelem ki és vizsgálom meg.

¹²³ 2015/2120 Rendelet 3. cikk (3)

¹²⁴ Uo. 4. cikk

¹²⁵ Uo. preambulum (7)., 5. cikk (1)-(3)

¹²⁶ Uo. 6. cikk

¹²⁷ Uo. preambulum (7)

¹²⁸ Uo. preambulum (1)

¹²⁹ COM(2016)587 i.m.

¹³⁰ 2015/2120 Rendelet 3. cikk (3).

A speciális szolgáltatások¹³¹ esetén megtöri a megkülönböztetés tilalmát a jogalkotó, azzal, hogy az ISP-k a CAP-októl kapott ellenszolgáltatásért cserébe ajánlhatnak szolgáltatásokat garantált minőségben. A szürkezónában mozgó speciális szolgáltatások definícióját egy későbbi BEREC jelentés tartalmazza: szolgáltatások, amelyek „nem minősülnek internethozzáférési-szolgáltatásnak és amelyek olyan online tartalomra, alkalmazásra vagy szolgáltatásra vannak optimalizálva, amelyek esetében ez az optimalizáció szükséges ahhoz, hogy az adott tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás által elvárt minőségi paraméterek teljesüljenek.”¹³² A jogszabály rögzíti ugyanakkor, hogy ez nem érintheti hátrányosan a többi felhasználót. Ennek oka, hogy az olyan kivételes szolgáltatások, mint például az önjáró autók, az e-health, vagy a terrorelhárítás jogszabályi elsőbbséget kell, hogy élvezzenek az online forgalomban. A félelmekkel ellentétben e téren egyelőre kevés visszaélés tapasztalható. 2019-ig egyetlen eset volt ismert, amikor az Osztrák Telekom, speciális szolgáltatásként garantált minőséget biztosított egy olyan videó szolgáltatásnak, aminél az osztrák hatóság megállapította, hogy nem lett volna szükség az optimalizációra.¹³³

Az ésszerű forgalommenedzsment keretében megengedi a Rendelet, hogy hozzájárulva a hálózati erőforrások hatékony használatához, eltérő bánásmódban részesítsék az ISP-k a különböző típusú OTT szolgáltatókat. Az a követelmény, hogy a forgalomkezelési intézkedések megkülönböztetéstől mentesek legyenek, nem zárja ki, hogy az ISP-k az adatátviteli minőség összességében való optimalizálása érdekében olyan forgalomkezelési intézkedéseket hozzanak, amelyek különbséget tesznek a forgalom objektíven különböző kategóriái között. A minőség és a felhasználói élmény összességében való optimalizálás érdekében bármely ilyen különbségtételt csak a „szolgáltatásnak a forgalom meghatározott kategóriai esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó, objektíven különböző követelmények (például késleltetés, késleltetésingadozás, vagy sávszélesség) alapján lehet alkalmazni, kereskedelmi megfontolások alapján nem.”¹³⁴ Az alábbi forgalommenedzselés a szolgáltatások időérzékenységi faktora miatt azonban nehezen bizonyítható. Hiszen elvárt, hogy az ISP-k az említett ésszerű diszkriminációt a szükségesnél hosszabb ideig nem tarthatják fenn, ez azonban a gyakorlatban nehezen nyomon követhető.¹³⁵

131 2015/2120 Rendelet 3. cikk (5)

132 BEREC – Guidelines on the implementation by National Regulators of the European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, továbbiakban: BEREC BoR (16) 127.

133 EPICENTER: The net neutrality situation in the EU. 2019. január 29. www.bit.ly

134 2015/2120 Rendelet preambulum (9)-(11)., 3. cikk (3)

135 BARTÓKI-GÖNCZY (2018) i.m. 76.

Fontos leszögezni, hogy a Rendelet nem tartalmaz előírásokat a CAP-ok által szolgáltatott tartalmak jogszerűségének vizsgálatáról, az ezzel kapcsolatos kérdéseket egyéb uniós joganyagra és a nemzeti jogszabályokra bízta.

5.3. A szabályozás hiányosságai és a gyakorlat adta válaszok, az elmúlt 10 év

Látható, hogy az egyenlő bánásmód az internetes információáramlásban és a nyílt internet-hozzáférés biztosítása, valamint a digitális egységes piac versenyképességének támogatása egyaránt jogalkotói célként fogalmazódott meg a Rendelet kapcsán, ezért a továbbiakban első sorban a jogszabály hiányosságaira és a gyakorlat adta válaszokra helyezem a hangsúlyt. Ezt követően szektorral kapcsolatos empirikus kutatások alapján megvizsgálom, hogy az európai szabályozás milyen hatással volt a digitális egységes piacra.

A Rendelet általános megfogalmazásaiból fakadóan az egyes gyakorlati problémák megválaszolására és a jogszabály következetes alkalmazásához való hozzájárulás érdekében a jogalkotó a BEREC-et bízta meg azzal, hogy *soft law* eszközeinek¹³⁶ segítségével végrehajtási iránymutatást adjon.¹³⁷ Ez magába foglalja az internet-hozzáférési szolgáltatások nyújtása során a forgalom egyenlő és megkülönböztetésmentes kezelését biztosító szabályok szoros figyelemmel kísérésére és betartásának biztosítására vonatkozó kötelezettségeket, valamint a végfelhasználók a 3. és 4. cikkben meghatározott kapcsolódó jogait. Ezt már kezdetben is számos kritika érte, mivel a kezdeti iránymutatások főként feltételezéseken alapultak. Ennél jogilag problémásabb, hogy mivel a BEREC tagjai a nemzeti szabályozó hatóságok képviselői,¹³⁸ kérdéses, hogy a jogalkotó esetlen nem helyezett-e „jogalkalmazó szervet jogalkotói szerepbe”.¹³⁹ Szintén a Hatóság szerepét és a harmonikus jogalkalmazást vonja kétségbe az a tény, hogy a bíróságokat nem kötik a BEREC iránymutatások.¹⁴⁰ Mégis, kijelenthető, hogy a BEREC iránymutatásoknak jelentős koordinációs és koherencia teremtő szerepe van a Rendelet helyes értelmezésében. Az első iránymutatás (2016) pontosít a TSM homályos megfogalmazásain.¹⁴¹

¹³⁶ LÁNCOS Petra Lea: Az uniós *soft law* kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/4., 55–68.

¹³⁷ Robert O'DONOGHUE – Tom PASCOE (2016) i.m. 4-7.

¹³⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the open internet access provisions of Regulation (EU) 2015/2120

¹³⁹ BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Regulation Of Social Media Platforms In The European Union. *Nemzeti Köszolgálati Egyetem közgazdaság-tudományi szakmai folyóirata*, 2021/1. 56-71.

¹⁴⁰ Uo.

¹⁴¹ BEREC BoR (16) 127., 32.-42.

A forgalommenedzsment kapcsán a 2016-os iránymutatás felhívja a figyelmet, hogy az internetszolgáltatók az ésszerű forgalommenedzsmentet 'álcaként' használhatják az internethozzáférés egyébként tiltott blokkolására és korlátozására. Ha az átmeneti mentességre gyakran vagy huzamosabb ideig hivatkoznak, akkor azt meg kell tiltani, és az ISP-t arra kell kényszeríteni, hogy megfelelően méretezze hálózatát. Amennyiben, szükséges a „torlódáskezelés” azt alkalmazásfüggetlen alapon kell végrehajtani, és a forgalom „korlátozását” (*throttling*) kell előnyben részesíteni a forgalom „blokkolásával” (*blocking*) szemben.¹⁴²

A szolgáltatás-megkülönböztetés (*service differentiation*) kapcsán megerősítik az iránymutatások, hogy az ISP-k és a végfelhasználók szabadon köthetnek megállapodásokat különböző kereskedelmi és műszaki feltételekkel az ár, az adatmennyiség és a sebesség tekintetében, annak az abszolút követelménynek a megtartásával, hogy a végfelhasználói jogok gyakorlása nem korlátozható a Rendelet 3. cikkének (2) bekezdésben foglaltak szerint. Máig vitatott annak kérdése, (a TSM pontos feltételrendszerének hiányában), hogy a végfelhasználói jogok mikor minősülnek korlátozottak. Annál is inkább, mert a preambulum, ami normatív hatással nem bír, jóval megengedőbben fejt ki, hogy „kizárólag akkor állapítható meg a jogsértés, amennyiben a bizonyítottan korlátozó a megállapodás jelentősen korlátozza a végfelhasználók jogait”.¹⁴³ Az említett gyakorlat kapcsán a BEREC akként vélekedett, hogy a végfelhasználói jogokat valószínűleg nem befolyásolják az alkalmazás-agnosztikus ajánlatok, így azok valószínűleg elfogadhatók, hasonlóképpen az időben korlátozott ajánlatokhoz (pl. ingyenes zenei streaming meghatározott ideig új mobilelőfizetőknek), amelyek nem tartoznak az állandó preferenciális forgalommenedzsment hatálya alá. Az iránymutatás értelmében az szolgáltatások/alkalmazások egyes kategóriáira alkalmazott, árdifferenciálással járó kereskedelmi feltételek vagy gyakorlatok azonban nagyobb valószínűséggel korlátozzák a felhasználói jogokat.¹⁴⁴

Az értelmezés kapcsán az elmúlt évek során (tagállamonként is) eltérően változott a „túrészhatár”. Megfigyelhető, hogy a vizsgált időszak bírósági gyakorlata egyre inkább a Rendelet szűkebb értelmezésének irányába mutat, mivel egyre kevesebb mozgásszabadságot enged az ISP-k számára és számos korábban megengedett esetben tiltott meg differenciálási gyakorlatot. Erre jó példa a nullás-díjszabás, ami 2015-től egészen 2021-ig ellentmondásos

¹⁴² Uo.

¹⁴³ ARCEP: www.bit.ly

¹⁴⁴ BEREC BoR (16) 127., 32.-42.

gyakorlatú kérdés maradt.¹⁴⁵ A zero-ratinget nem említi külön a Rendelet, azt szintén csak az általános „választási-szabadságkorlátozás tilalma” korlátozza,¹⁴⁶ tehát a nullás-díjszabás kapcsán (is) a jogalkotó a gyakorlatra bízta annak eldöntését, hogy mi tiltott és mi nem. E kérdésben a Rendeletre elsők között az NMHH hivatkozott, amikor a Telekom bizonyos szolgáltatásokat jogszabályba ütköző módon előnyben részesített azzal, hogy az ott elhasznált adatforgalmat nem számította be az előfizetők adatforgalmába. A hatóság megállapította, hogy a szolgáltató az előírások ellenére „megkülönböztette a TV GO és az HBO GO szolgáltatások elérését az összes többi internetes forgalommal és alkalmazással szemben”.¹⁴⁷ Vélhetően az „összes többi internetes forgalommal” való összehasonlítás magában foglal hasonló funkciójú szolgáltatásokat is, hiszen egy 2017-es holland bírósági döntés, éppen azért adott a T-Mobile Netherlands-nek igazat, mert mindaddig, amíg „hasonló szolgáltatások” (pl.: navigációs, chat alkalmazások stb.) között nincs megkülönböztetés az ISP részéről, addig az jogszerűen cselekszik. Az említett bírósági döntések ellenére, az EDRI érdekképviselői csoport kutatása szerint 2015 után két tagállam kivételével az összes uniós országban elterjedt a nullás díjszabás gyakorlata. Egyes országokban az ilyen kedvezményes árú (*special prices*) szolgáltatások és az internet többi része közötti árkülönbség akár 70-szeres is lehetett.¹⁴⁸ A kutatás azt is hangsúlyozza, hogy a zero-rating későbbi betiltása mögött az európai innováció támogatása is állt, mivel a 20 leggyakrabban nulla marginális áron kínált alkalmazás közül mindössze 3 volt európai.¹⁴⁹

Az Európai Bíróság a Telenor *kontra* NMHH ügy ítéletében, 2020-ban már kijelentette, hogy „semmilyen körülmények között sem lehet eltérni a Rendelet 3. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében meghatározott, a (8) preambulumbekkezdés fényében értelmezett egyenlő bánásmód általános, megkülönböztetés, korlátozás vagy a forgalomba való beavatkozás nélküli kötelezettségétől az [...] internet-hozzáférési szolgáltatók által folytatott kereskedelmi gyakorlatok vagy az általuk a végfelhasználókkal kötött megállapodások révén”.¹⁵⁰ Ezt követően pedig a Bíróság 2021. szeptember 2-ai ítéletekben *tette fel a pontot az i-re*, azzal, hogy a Vodafone GmbH *kontra* Németország,¹⁵¹ a német VZVB *kontra* Vodafone GmbH,¹⁵²

145 BEREC – Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation 2022, BoR (22) 81. (továbbiakban: BoR (22) 81)

146 2015/2120 Rendelet 3. cikk (2)

147 NMHH: www.bit.ly

148 EPICENTER (2019) i.m. 15-17.

149 Uo.

150 C-807/18 és C-39/19. sz. egyesített ügyekben Telenor kontra NMHH, [ECLI:EU:C:2020:708] 47.

151 C-854/19 sz. ügyben Vodafone kontra Németország, [ECLI:EU:C:2021:675] 24.

152 C-5/20. sz. ügyben Vodafone kontra Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände [ECLI:EU:C:2021:676] 23.

valamint a Telekom Deutschland *kontra* Németország ügyben¹⁵³ kimondta, hogy az ISP-knek 2023. március 31-ig meg kell szüntetniük minden nullás díjszabást magába foglaló szolgáltatást vagy szolgáltatásrészt. Az indoklásban kifejtette egyrészt, hogy a nyílt internet-hozzáférés elvének megsértését jelenti, ha a nullás díjszabásban nem szereplő alkalmazások/szolgáltatások kapcsán a szolgáltató blokkoló vagy lassító intézkedéseket alkalmaz. Másrészt, pedig a semlegesség elvét sérti, mivel ezek az intézkedések kereskedelmi és nem pedig műszaki, vagy jogi megfontoláson alapulnak.¹⁵⁴

5.4. Hálózatsemlegesség hatása az európai piacra

Az amerikai szabályozás során kifejtettekkel párhuzamosan az európai reguláció kapcsán is fontos vizsgálni, hogy a Rendelet mennyiben tudja támogatni és előmozdítani Európa digitális versenyképességét. A leírtakkal összhangban nehéz egyértelmű következtetést levonni az európai szabályozás sikeréről. A vizsgálódást nehezíti, hogy bár a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak koherens megközelítést kellene alkalmazniuk, megfigyelhető, hogy azok mégis sok esetben eltérőek voltak: Bizonyos tagállamokban megengedőbben, míg más tagállamokban szigorúbban értékelt és ellenőrzött a Hatóság. Ezt igazolja, hogy az ISP-kre kiszabott büntetések egyes helyeken (euróban) kilenc, míg máshol négy számjegyűek, de Portugáliában és Írországban a visszaélés esetén sem volt sokáig pénzbüntetés.¹⁵⁵

Az EPICENTER differenciált árképzésen alapuló 2019-es empirikus kutatása 2015-2017 közötti időszakot vizsgálta a hálózatsemlegesség piaci hatásáról, különös tekintettel a zero-rating és a speciális szolgáltatások helyzetére. Az előbbi kapcsán a 2015-2016-os időszakra nézve megállapította, hogy a nullás díjszabás negatív hatással van a mobilinternet árazásának alakulására: Ahol létezett ilyen ajánlat az árak 2%-kal emelkedtek, míg azokon a piacokon, ahol egyik évben sem voltak nullás árajánlatok, az árak 8%-kal csökkentek.¹⁵⁶ Az innovációval és az infrastrukturális fejlesztésekkel kapcsolatosan nem tartalmaz megfigyeléseket a kutatás.

Briglauber, Cambini, Gugler és Stocker 2022-es empirikus kutatása a szektorra jellemző kétoldalú piac keretrendszerén belül értékeli a 2000-2021 közötti OECD adatok alapján a hálózatsemlegességi szabályozás hatásait a beruházási piacra 32 országban, közülük 23 EU

153 C-34/20. sz. ügyben Telekom kontra Németország [ECLI:EU:C:2021:677] 26.

154 PwC 2020, www.bit.ly

155 Magyarországon pl. az éves forgalom 0,5%-a a büntetés maximuma, míg Hollandiában ez 10%

156 EPICENTER (2019) i.m. 15-19.

tagállamban.¹⁵⁷ Kutatásuk konklúziója, hogy a hálózatsemlegességi szabályok negatív hatást gyakorolnak a beruházásokra. Habár, a fogyasztói jólétre gyakorolt következményeiről nem tudtak bizonyítékot felmutatni, határozottan kiállnak amellett, hogy a szabályok bevezetése egyértelműen lassítja az új üvegszálás szélessávú kapcsolatok kiépítését.¹⁵⁸ Azt is hangsúlyozzák, hogy a hálózatsemlegesség híveinek központi állításait eddig senkinek sem sikerült kvantitatív módon alátámasztani. A szerzők megállapították, hogy a vizsgálatuk „megerősíti azt a feltételezésüket, hogy a hálózatsemlegességi szabályozás külső hatásnak (exogén hatás) tekinthető, amelyet elsősorban a politika, nem pedig a releváns piaci eredmények vezérnek.” Kifejezetten az EU esetében jellemzik úgy a szabályzást, mint „politikai folyamat” eredményét, ahol „bürokraták az EU-n belüli harmonizáció maximalizálására törekcszenek”.¹⁵⁹ Ezt a „bürokratikus” célt érvelésük szerint nem releváns piaci változók vezérlik (mint beruházás, innováció, előfizetési lehetőségek stb.).

A hálózatsemlegesség dilemmája 2022-ben újra felütötte a fejét Európában. Az ISP-k lobbitevékenységük eredményeként hangot adtak annak az aggodalmuknak, hogy a nagy sáv szélességet igénylő, infrastruktúrát terhelő tartalmak fogyasztásának növekedése miatt nem fogják tudni teljesíteni az Európai Digitális Évtized 2030-as célkitűzéseit.¹⁶⁰ A techóriásokkal szembeni EU-s közhangulatot kihasználva javaslatokat fogalmazott meg az ETNO (ISP lobbicsoport),¹⁶¹ melynek nyomán az Európai Bizottság 2022. márciusában kezdett el foglalkozni a kérdéssel. Vestager, versenyjogi biztos úgy fogalmazott „látható, hogy vannak olyan szereplők, akik nagy adatforgalmat generálnak, ami lehetővé teszi az üzleti tevékenységüket, de valójában nem járulnak hozzá azokhoz a beruházásokhoz, amelyek a kapcsolódási lehetőségek (*rollout of connectivity*) kialakítását teszik lehetővé”.¹⁶² Nem vitás, hogy a bizottsági javaslat (továbbiakban: BJ) élesen ellentmond a 2015-os szabályozási célnak, azonban kérdéses, hogy valóban ennyire szükséges-e a „méltányos hozzájárulás” (*fair share*), ami megváltoztatja az eddigi hálózatsemlegességi európai gondolkodást. Az ETNO elemzése szerint a technológiai óriáscégek éves 20 milliárd eurós hozzájárulása a hálózati költségekhez 72 milliárd eurós lökést adhatna az EU gazdaságának.¹⁶³

157 BRIGLAUER – CAMBINI – GUGLER: Net neutrality and high-speed broadband networks: evidence from OECD countries. *European Journal of Law and Economics*, 533–571 (2023). <https://doi.org/10.1007/s10657-022-09754-5>

158 Uo.

159 Uo.

160 Az EU célul tűzte ki mind az 5G, mind az otthoni optikai szálak 100%-os kiépítését 2030-ig.

161 European Telecommunications Network Operators' Association tagja pl.: Orange, Deutsche Telekom

162 REUTERS: www.bit.ly

163 AXON PARTNERS GROUP: Europe's internet ecosystem: socio-economic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators. 2022. május

Van Schewick explicit kimondta, hogy az imént felvázolt probléma nem létezik, a javaslat csupán a ISP-k lobbitevékenységének eredménye. Indoklása szerint Európának jelenlegi becslések szerint 174 milliárd euróra van szüksége ahhoz, hogy 2030-ig elérje a Digitális Évtized céljait.¹⁶⁴ Ezt az összeget a Deutsche Telekom 300 milliárd euróra becsüli, miközben az uniós távközlési vállalatok jelenlegi éves beruházásai meghaladják az 50 milliárd eurót.¹⁶⁵ Amennyiben, a jelenlegi beruházási ütem folytatódik, a 2030-ra előirányzott összkiadások meghaladhatják a 350 milliárd eurót, ami több mint a kétszerese a bizottsági konzultációban szereplő becslésnek, ami az ETNO 2022-es jelentéséhez viszonyítva azt jelenti, hogy nincs finanszírozási hiány a 2030-as csatlakozási célok eléréséhez.¹⁶⁶ Érdemes rávilágítani arra is, hogy a BJ nem tartalmaz arra vonatkozóan előírást, hogy az ISP-k a CAP-októl szerzett bevételt infrastrukturális fejlesztésekre kell, hogy fordítsák.

Az Európai Parlament 2023. júniusában azzal a fenntartással szavazta meg a „fair share” javaslatot, hogy ez nem sértheti a hálózatszemlegesség elvét, fenntartva a szigorú gyakorlatot, hogy az ISP-k döntéseit nem képezhetik kereskedelmi megfontolások.¹⁶⁷

164 EUROPEAN COMMISSION: Report on the state of the Digital Decade, (2023) www.bit.ly

165 Uo.

166 Barbara VAN SCHEWICK: Comments to the european commission's exploratory consultation on mandated network access fees. *Stanford Law Review* 2023. május 19. www.bit.ly

167 TELECOM TV: www.bit.ly

6. Következtetések

A téma vizsgálatával arra vállalkoztam, hogy két eltérő szabályzási mechanizmus elemzésével és azok innovációra gyakorolt hatásainak vizsgálatával választ keressek arra, melyik stratégia tudja leginkább elérni a célját. Az internet ökoszisztémája, mint folyamatosan fejlődő és változó komplex struktúra, egyaránt komoly kihívások elé állítja a jogalkotót és az azt empirikusan elemezni igyekvő kutatót is. Nem szabad szem elől téveszteni, hogy a hálózatsemlegesség nem önmagért való cél, ezért annak az internet folyamatosan változó, innovatív struktúrájának következtében is az innovációt és a felhasználók érdekét kell szolgálnia. Egyre inkább úgy tűnik, hogy a mindennapi élet működése, annak online térbe 'költözésével' és az infrastruktúrát jobban terhelő tartalmak dominanciájával akkor biztosítható, ha mindenkinek garantált sávszélesség áll rendelkezésére. Ezért, véleményem szerint továbbra is aktuális kérdés, hogy megfelelő jogi eszközök állnak-e rendelkezésre mindennek a hatékony megvalósításához.

A két szabályozás múltjának és jelenének elemzésekor, a technológia pillanatnyi állapota és feltételezett fejlődési iránya alapján világossá vált, hogy mik azok az égető kérdések, amelyek megválaszolásában a jognak segítenie kell. A két kontinens szabályozási megközelítésének összehasonlításakor megállapítható, hogy az USA (idén nyárig) enyhébb szabályozási gyakorlatot alkalmazott a szabadpiaci elvek ösztönzésével. Az FCC hatályos döntése az EU beavatkozóbb megközelítésére hajaz, ami igyekszik megakadályozni az alapvető internetes infrastruktúra feletti monopólium kialakulását. Az EU szabályozási kerete és az azt követő állandósult gyakorlat szigorúbb intézkedéseket tartalmaz (tiltja a forgalmak minőségi differenciálását és a kétoldalú árazást) annak biztosítására, hogy az alapvető létesítmények, például a fő hálózati infrastruktúrák hozzáférhetőek és versenyképesek maradjanak. E közvetlen beavatkozás célja a piaci erővel való esetleges visszaélés megfékezése, valamint az új és meglévő szereplők számára egészséges versenykörnyezet fenntartása. A két szabályzó között a 'jogalkotói környezet' is különbözik. Sokszor úgy tűnik, hogy az USA-ban politikai csataterre vált ez a kérdés, míg nálunk az európai 'ellenzék' hiánya miatt kiszámíthatóbb és stabilabb a helyzet. Az éremnek azonban két oldala van. Az FCC politikai összetételének változása életben tartja a kérdést és arra ösztönzi, nem csak az internetszolgáltatókat, de a lakosságot és a tartalomszolgáltatókat is, hogy formáljanak véleményt, kutassanak és bizonyítsanak. Az állandó jogszabályváltozás viszont bizonytalanságot okoz a beruházási piacon. Európában csendesebb a helyzet, ahogy azt a kutatás során is tapasztaltam jóval nagyobb kihívás európai elemzéseket, a kérdéssel

foglalkozó különböző módszertanú tanulmányokat találni 2021 óta. Holott, épp ez a stabilitás és egységes szabályozás, ami kedvező terepet tudna biztosítani a jogszabály hatékonyságának vizsgálatához.

Szintén a jogalkotói érveléshez tartozik annak megértése, hogy a hatályos európai jogban az alapjogi megközelítést (a nyílt internethez való hozzáférés alapjogát) a piaci értékeken túli érdekként kell számontartani, ahogy azt a 2022-es Digitális Alapjogi Charta is hangsúlyozza.

A dilemma gazdasági vetülete kapcsán megállapítható, hogy a hálózatsemlegesség bár, széles körben vitatott szabályozási kérdés, mégis kevés empirikus kutatás próbálja megfejteni a piacra gyakorolt hatásait. Továbbá, látható, hogy a fellelhető vizsgálatok is gyakran ellentmondásosak, melynek oka nagyrészt a vizsgált időszak és módszertan különbözősége. A dilemma összetettségét szem előtt tartva úgy gondolom érdemes volna nem csak a beruházási piac és a szabályozás költségeinek vizsgálatára helyezni a hangsúlyt, de figyelmet fordítani a társadalmi előnyök vizsgálatára akként, hogy a szabályozás jólétre gyakorolt hatása is előtérbe kerülhessen. A döntéshozók számára fontos, hogy a szabályozás becsült költségeit a szabályozás más előnyeivel együtt hasonlíthassák össze, még akkor is, ha az utóbbit jóval nehezebb számszerűsíteni. E téren érdemes volna hangsúlyt fektetni a 'társadalmi tudatosság' és diszkusszió növelésére szélesebb rétegeket bevonva a hálózatsemlegesség dilemmájának értékelésébe. Ennek szükségét mutatja az is, hogy az USA-ban négyszer annyi lakossági vélemény érkezett a Rendelettervezetre, mint Európában.

Kijelenthető, hogy Európában rendszerszintű probléma a jogszabály hatályba lépése óta nem mutatkozik. Az BEREC jelentések szerint a hatóság tudomására jutott végfelhasználói panaszok száma csekély, az előfizetőknek a szolgáltatások minőségével kapcsolatos tapasztalatai kedvező irányba változtak. Az uniós mérések szerint a hálózatok kellő kapacitással üzemelnek, a szolgáltatásminőségi mutatók vállalt célértékei a mérések többségében teljesülnek. Érdekes azonban, hogy az Egyesült Államokban a dereguláció ellenére sem volt megfigyelhető számottevő visszaélés.

A tanulmány során ütköztetett álláspontokból konklúzióként levonható, hogy az ISP-k egy stabil, alacsony kockázatú és korlátozott versenyű piacon működő vállalatok, ahol a termékük iránti keresletet mások teremtik meg. Ezzel szemben a CAP-ok jelentős kockázatot vállalnak a költséges új tartalmak és alkalmazások fejlesztésével, amelyek sikere mindig kérdéses. Kétségtelen, hogy az internetszolgáltatók profitálnak a spekulatív fejlesztések sikereiből is, miközben az infrastruktúra fejlesztésen túl anyagi kockázatokkal nem kell szembenézniük, arra pedig úgy tűnik rendelkezésükre áll a szükséges forrás.

Álláspontom szerint fontos a nyílt internet védelme és a hálózatsemlegesség érvényesülése. Egyetértek azzal, hogy a szabályozás hiányában az ISP-knek lehetőségük és a motivációjuk is van arra, hogy kapuőr szerepükkel visszaéljenek. Mégis, figyelemmel kell lenni és vizsgálni kell a visszaélések súlyát, valamint frekvenciáját, hogy a túlszabályozás elkerülhető lehessen. Vitatom, hogy a forgalommenedzsment gyakorlatok közül valamennyi esetén képes lenne a hálózatsemlegesség egyaránt megvalósítani egyensúlyt és támogatni az innovációt, a versenyt, valamint szolgálni a fogyasztó érdekeit is. Egészen egyszerűen, mert érdekütközést teremt a helyzet. Véleményem szerint érdemes volna újból megfontolni a forgalommenedzsment gyakorlatok közül a zero-rating alkalmazásának engedélyezését. Az egykor széleskörben alkalmazott gyakorlat egyaránt pozitívan hat az ISP-kre, a CAP-okra és a végfelhasználókra is. Meglátásom szerint az egészséges verseny meg tudná válaszolni azokat a félelmeket, amik a nullás díjszabás árdrágulási gyakorlatára vonatkoznak. Így, ha az ISP túlárazott szolgáltatási csomagba (beépített árral) kínálja a zero-rating szolgáltatást, akkor a problémamentes szolgáltatóváltással dönthet úgy az előfizető, hogy ott hagyja az ISP-t. Ez a típusú termékdifferenciálás szolgálhatja az előfizető érdekét az egyre egységesebbé váló internetszolgáltatói piacon.

Közel sem lezárt vita még, hogy miként alakul a nyílt internet helyzete a jövőben. Az a 2024-es amerikai rendelet elfogadása, új technológiák (műhold) elterjedése, és a platformóriások helyzete folyamatos kihívások elé állítja a jogalkotót. Fontos azonban, hogy a döntéskor ne politikai ideológiák, hanem ténylegesen az innováció és az internethasználók védelme kerüljön előtérbe, valamint, hogy kellő figyelmet fordítson a jogalkotó a szabályzás 'hatásvizsgálatára' is a kitűzött célok tekintetében.

7. Felhasznált irodalom

1. Jogszabályok

2015/2120 Rendelet a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról

2002/22/EK Egyetemes szolgáltatási irányelv

C-807/18 és C-39/19. sz. egyesített ügyekben Telenor kontra NMHH, [ECLI:EU:C:2020:708]

C-854/19 sz. ügyben Vodafone kontra Németország, [ECLI:EU:C:2021:675]

C-5/20. sz. ügyben Vodafone kontra Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, [ECLI:EU:C:2021:676]

C-34/20. sz. ügyben Telekom kontra Németország, [ECLI:EU:C:2021:677]

Communication Act of 1934

FCC Protecting and Promoting the Open Internet – Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order, GN Docket No. 14-28.

FCC Releases Open Internet Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order (2010)

FCC Acts to Restore Internet Freedom – Reverses Title II Framework, Increases Transparency to Protect Consumers, Spur Investment, Innovation, and Competition, WC Docket No. 17-108

In the Matter of Safeguarding and Securing the Open Internet (Proposed rulemaking), WC Docket No. 23-320

Telecommunications Act of 1996, Pub. LA. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996)

2. Tanulmányok, könyvek

ANGYAL József: Úton a digitális egységes piac felé. *Miskolci Jogi Szemle* 15/3. különszám

Janet BALIS: What an OTT Future Means for Brands. *Harvard Business Review*, 2015. május
<https://hbr.org/2015/05/what-an-ott-future-means-for-brands>

BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014

BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Doktori Értekezések 18*. Budapest, Pázmány Press, 2018.

BARTÓKI-GÖNCZY Balázs – REMES Gábor: Quo vadis zero-rating? *In Medias Res*, 2021/2.

BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Regulation Of Social Media Platforms In The European Union. *Nemzeti Köszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata*, 2021/1.

BEREC: Response to the European Commission's consultation on the open Internet and net neutrality in Europe.

BEREC: A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe. BoR (12) 30

BEREC – Guidelines on the implementation by National Regulators of the European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, továbbiakban: BEREC BoR (16) 127

BEREC – Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation 2022, BoR (22) 81.

BRIGLAUER – CAMBINI – GUGLER: Net neutrality and high-speed broadband networks: evidence from OECD countries. *European Journal of Law and Economics*, 533–571 (2023).
<https://doi.org/10.1007/s10657-022-09754-5>

Giusy CANNELLA – Raegan MACDONALD – Jochai BEN-AVIE: Net neutrality, ending network discrimination in Europe. *Access now*, 2013. www.bit.ly

Nicholas ECONOMIDES: Net neutrality, non-discrimination and digital distribution of content through the internet. *Journal of Law and Policy for the Information Society*, vol. 4., no. 2. (2008)

EPICENTER: The net neutrality situation in the EU. 2019. január 29.
https://epicenter.works/fileadmin/import/2019_netneutrality_in_eu-epicenter.works-r1.pdf

Kirsten FIEDLER – Joe MCNAMEE: Net neutrality 2.0. EDRi Papers, (2020)
<https://edri.org/wpcontent/uploads/2020/10/NetNBooklet2020.pdf>

FIRNIKSZ Judit: Pillanatkép a digitális piacok szabályozásáról - A DMA a vállalati compliance tükrében, 2023. június 20. <https://real-phd.mtak.hu/1901/>

Benjamin FRANKLIN: Poor Richard's Almanac. 1758

GRAD–GYENGE Anikó – HEGEDŰS Bulcsú – SZENTLÉLEKY Szabolcs – TÓTH András (szerk.): *Infokommunikációs jog II.* Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015

LÁNCOS Petra Lea: Az uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/4

Lawrence LESSIG: The Internet under Siege, *Foreign Policy*, no. 127 (2001)

Chris D. LINEBAUGH: Net Neutrality Law: An Overview. *Congressional Research Service*, 2022. október 18. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46973>

Mario MARINIELLO: The Data Economy – Digital Economic Policy. Oxford, Oxford University Press, 2022. augusztus 18.

NÉMETH László: Neutrális vagy teátrális? A netes semlegesség rövid európai története. *Jogelméleti Szemle* 2015/1.

Robert O'DONOGHUE – Tom PASCOE: Net neutrality in the EU: Unresolved issues under the new regulation. *INSYTE Research Group*, 2016. március 15. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2741173

PÁPAI Zoltán – NAGY Péter: Gúzsba kötve táncolni. A nullás díjszabás kezelése a hálózatsemlegességi szabályozásban. In: VALENTINY Pál–KISS Ferenc László–NAGY Csongor (szerk.): *Verseny és szabályzás*, Budapest MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2017

SZILÁGYI PÁL: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel. *In Medias Res* 2012/1.

Adam RENNHOFF – James BAKULI: The Effect of Net Neutrality Rules on the Cost and Availability of High-Speed Internet Service to Urban and Rural Consumers. <https://ssrn.com/abstract=4415299> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4415299>

SZÜTS Zoltán – YOO Jinil: A netsemlegesség – definíciók, törvényhozói, tartalomszolgáltatói, internetszolgáltatói és felhasználói olvasatok. *Információs Társadalom* 2015/3.

SZÜTS Zoltán: Online – *Az internetes kommunikáció és média története, elmélete és jelenségei*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

TÓTH Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. <https://doi.org/10.55413/9789632956138>

Barbara VAN SCHEWICK: Comments to the european commission's exploratory consultation on mandated network access fees. *Stanford Law Review* 2023. május 19. www.bit.ly

Sulan WONG–Julio ROJAS-MORA–Eitan ALTMAN: Public consultations on Net Neutrality 2010.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1684086

Tim WU: Network Neutrality, Broadband Discrimination, *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, 2. (2003)
https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2282&context=faculty_scholarship

3. Interneten elérhető cikkek, nyilatkozatok

ARCEP: www.bit.ly

Mignon L. CLYBURN: Destroying Internet Freedom – WC Docket No. 17-108

ALMÁSI Dániel: Minél szigorúbb szabályozás, annál nyíltabb internet? *Arsboni*, 2018. július
<https://arsboni.hu/minel-szigorubb-szabalyozas-annal-nyiltabb-internet/>

BRITANNICA, T. Editors of Encyclopaedia: Internet service provider. *Encyclopedia Britannica*, 2024.02.05. <https://www.britannica.com/technology/Internet-service-provider>

EUROPEAN COMMISSION:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_136

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Connectivity for a Competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society - COM(2016)587 and Staff Working Document - SWD(2016)300

EUROPEAN DIGITAL RIGHTS: Slovenia has net neutrality rules. <https://edri.org/our-work/edrigramnumber11-2slovenia-net-neutrality/>

EUROPEAN PARLIAMENT's Report on Completing the Digital Single Market, és EP's Report on a Digital Freedom Strategy in EU Foreign Policy
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/43/the-ubiquitous-digital-single-market>

EUROSTAT: Glossary – internet user, 2023. augusztus 25.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Internet_user

NEW YORK TIMES:

<https://www.nytimes.com/2014/02/24/business/media/comcast-and-netflix-reach-a-streaming-agreement.html>

<https://www.nytimes.com/2015/04/25/business/media/comcast-time-warner-cable-deal.html>

<https://www.nytimes.com/2024/04/25/technology/fcc-net-neutrality-open-internet.html>

<https://www.nytimes.com/2011/06/23/technology/23neutral.html>

Ajit PAI: Restoring Internet Freedom, WC Docket No. 1-108. (Oral Statement) 2017
<https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-348261A2.pdf>

David PARKER – Colin KIRKPATRICK: Measuring Regulatory Performance. *OECD Expert Paper*, no. 3. (2012)

Frank LA RUE: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. 2011. május 16.

https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf. 19-27.

SAMU Nagy Dániel: Internetes Hálózatszemlegesség, Országgyűlés Hivatala – infojegyzet, 2017.

https://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_58_netsemlegesseg.pdf

SANDVINE 2023.

https://www.sandvine.com/hubfs/Sandvine_Redesign_2019/Downloads/2023/reports/Sandvine%20GIPR%202023.pdf

US Telecom

<https://www.ustelecom.org/research/u-s-broadband-investment-rebounded-in-2017-2/>

Barbara VAN SCHEWICK: Interview. Stanford University, 2023.

<https://www.youtube.com/watch?v=30BftwzCzTM>

VERIZON: <https://www.verizon.com/about/blog/isp-meaning>

Tom WHEELER: This Is How We Will Ensure Net Neutrality. 2015, <https://www.wired.com/2015/02/fcc-chairman-wheeler-net-neutrality/>