

• Somogyi Róbert–Bartóki-Gönczy Balázs •

A NULLÁS DÍJSZABÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK JOGI ÉS KÖZGAZDASÁGI ELEMZÉSE

A tanulmányban bemutatjuk a nullás díjszabás (*zero rating*) különböző típusait, és az Európában kialakult modell társadalmi jóléti hatásai mellett és ellen felhozott érveket. A nullás díjszabás formális matematika modelljei segíthetnek a sok érv és ellenérv közötti eligazodásban, ezért összefoglaljuk a szakirodalom legújabb eredményeit. Ezek kivétel nélkül azt találják, hogy a nullás díjszabás a különböző piaci viszonyok függvényében növelheti, de akár csökkentheti is a társadalmi jólétet. Ennek fényében, a tanulmány második felében jogi szempontból az Európai Unió jelenlegi szabályozását elemezzük. Ez a világon – a többi nagy gazdasághoz képest – az egyetlen olyan szabályozás, amely a különböző nullásdíjszabás-ajánlatok eseti vizsgálatát írja elő. Véleményünk szerint ez a helyes irány, azonban a jelenlegi szabályozás több hiányosságára is felhívjuk a figyelmet.

BEVEZETÉS

A nullás díjszabás (*zero-rating*) legegyszerűbb definíciója szerint az internetszolgáltatóknak egy olyan üzleti gyakorlata, amely bizonyos tartalmakat kivesz az ügyfeleik által fizetendő adatmennyiség-alapú árból. Nullás díjszabásnak számít tehát az az elterjedt megoldás is, amikor bizonyos forrásokból származó tartalom nem számít bele az ügyfél havi adatkorlátjába. Ilyen például jelenleg Magyarországon a Telenor MyMusic Nonstop ajánlata, amely azt ígéri, hogy havidíj ellenében „a csomaggal korlátlan adatforgalommal hallgathatod a Deezer, az Apple Music, a Spotify és a Tidal több tízmilliós zenetárát és válogatott online rádiók adását”¹

A nullás díjszabás üzleti gyakorlata sérti a hálózatszemlegesség absztrakt alapelvét, amely szerint minden, az interneten továbbított adatcsomagot egyenlő bánásmódban kell részesíteni. Egy hálózatszemleges rendszerben tehát nem szabad megkülönböztetni az adatcsomagokat sem feladó, sem címzett, sem tartalom szerint.² Márpedig a nullás díjszabás révén az internetszolgáltató pénzügyileg megkülönböztet adatcsomagokat: egyes forrásokból származó csomagok a fogyasztók számára ingyenesek, hiszen nem számítanak bele az adatkorlátjukba, mások viszont nem.

A nullás díjszabás világszerte elterjedt, és igen változatos formákban jelenik meg. A jóléti hatásainak megítélése komoly viták tárgyát képezi mind a szakirodalomban,

¹ <https://mymusic.telenor.hu>.

² Bővebben lásd Bartóki-Gönczy [2017].

mind a médiában, részben azért, mert szorosan kapcsolódik a hálózatsemlegesség témaköréhez. Mi sem bizonyítja jobban, hogy a kérdés nem csak kutatók egy szűk rétegét foglalkoztatja, hogy 2016-ban az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (*Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC*) a témában tartott nyilvános konzultációjára rekordszámú, 481 547 válasz érkezett. Hasonlóan, az Egyesült Államok telekommunikációs iparágat felügyelő hivatalának (*Federal Communications Commission, FCC*) 2015-ös nyilvános konzultációjára 3,7 millió válasz érkezett be, a 2017-es újabb konzultációjára pedig 22 millió (bár hivatalosan is felmerült, hogy ezek egy része számítógép által generált hamis kommentár).³

A szakpolitikai és közéleti viták következtében ennek az üzleti gyakorlatnak a szabályozása is erősen vitatott, országonként néha homlokegyenest ellenkeznek egymással, sőt egy jogrendszeren belül is gyakran módosul. Az elektronikus hírközlési hatóságokon túl pedig a versenyhivatalok számára is érdekes lehet a kérdés. Például a 2018-as AT&T–Time Warner-fúzió kapcsán is felmerült, hogy mögötte a nullás díjszabás – mint lehetséges és potenciálisan káros motiváció – húzódott meg. Az AT&T ugyanis már jelenleg is nullás díjszabásban részesíti egyik (vertikálisan integrált) leányvállalatát, a DirecTV-t, ezért valószínűsíthető, hogy ezt tenné a jövőben a Time Warner népszerű csatornáival, például az HBO-val és a CNN-nel is.⁴

A tanulmány első része közgazdaságtani, a második része jogi megközelítésből vizsgálja a nullás díjszabás kérdését. Az első részben először a nullás díjszabás különböző típusait mutatjuk be, ugyanis a nullás díjszabás minőségileg különböző formákban jelenik meg fejlett és fejlődő országokban. Ezután a fejlett országokban használt nullás díjszabási ajánlatok altípusait mutatjuk be, mert véleményünk szerint ez a megkülönböztetés is fontos a különböző közgazdaságtani összefüggések megértéséhez. A fejlett országokra koncentrálnak röviden összefoglaljuk a nullás díjszabáshoz kapcsolódó legfontosabb kvalitatív *pro* és *kontra* érveket, majd a formális közgazdaságtani modellek főbb eredményeit is ismertetjük.

A közgazdaságtani megközelítésű első részből kiderül, hogy nincs konszenzus a nullás díjszabás jóléti hatásaira nézve, ezért indokolt lehet egy kompromisszumos szabályozás. Ilyen szabályozásnak tekinthető az Európai Unió jelenlegi gyakorlatának alapjául szolgáló – az egységes piacra vonatkozó – 2015-ben elfogadott (Telecom Single Marketként emlegett) rendelet (*EU* [2015]), valamint az ahhoz kapcsolódó 2016-os BEREC-állásfoglalás (*BEREC* [2016]). Célunk azonban e szabályozás által generált problémákra is felhívni a figyelmet. A tanulmány második részében – a közgazdaságtani megfontolások fényében – ezt a szabályozást jogi szempontból elemezzük. Azért is fontos lehet ez a szabályozás [és az Egyesült Államokban

³ <https://ag.ny.gov/press-release/ag-schneiderman-releases-open-letter-fcc-net-neutrality-public-comment-process>.

⁴ <https://arstechnica.com/information-technology/2018/06/after-time-warner-buy-att-plans-more-online-video-and-bigger-ad-platform>

2015 és 2018 között hatályban lévő, céljaiban hasonló nyíltinternet-rendelet (*Open Internet Order*), mert az Európai Unió és az Egyesült Államok szabályozási gyakorlata a jövőben más országok számára is követendő minta lehet (*Savov [2017]*), ha kompromisszumos szabályozást szeretnének bevezetni.

A tanulmány egyrészt átfogó képet kíván adni a nullás díjszabás különböző lehetséges formáiról, majd bemutatja a – magyar piacon is kínált változatával kapcsolatos – informális és formális modellek érvrendszerét. Másrészt pedig kritikailag ismerteti a világ egyik legnagyobb befolyású szabályozását, az EU jelenlegi hálózatszemlegességi szabályait.

A NULLÁS DÍJSZABÁS ÜZLETI MODELLJEI

A nullás díjszabás a legtágabb definíciója szerint bármilyen olyan üzleti gyakorlatot jelent, amely bizonyos tartalmakat kivesz az ügyfelek által fizetendő adatmennyiség-alapú árból. Ez az általános definíció minőségileg egészen különböző üzleti gyakorlatokat is magában foglal. Ezeket érdemes egymástól megkülönböztetni, hiszen a médiában – és néha még a szakirodalomban is – keverednek a különböző fajták ellen és mellett felhozott érvek. Az alábbiakban *Stallman–Adams [2016]*, a Center for Democracy & Technology megbízásából írt tanulmányának kategorizációját ismertetjük, ugyanis közgazdaságtani szempontból véleményünk szerint ezek a „legbeszédesebbek”. A nullás díjszabásnak négy nagy fajtáját különböztetjük meg.

1. A havi előfizetési díjban foglalt adatkorlát alóli kivételezés. Fejlett országokban, így Európában is ez a legerjedtebb változat, a tanulmány nagyrészt ezzel a fajtával foglalkozunk, a következő alfejezetben pedig két altípusát vezetjük be.
2. Olyan ajánlatok, amelyekben a szolgáltatás igénybevételéhez semmilyen vásárlás nem szükséges. Általában fejlődő országokra jellemző, ahol sok felhasználónak van internetelésre alkalmas okostelefonja, azonban a rossz infrastruktúra és magas költségek miatt nem engedhetik meg maguknak, hogy adatcsomagot vásároljanak. Itt bizonyos tartalomszolgáltatók, például a Wikipedia vagy a Facebook, megállapodik egy helyi mobilszolgáltatóval, hogy az is láthassa a weboldalaikat, akinek amúgy nincs internetelése. Ez egyrészt nagyban segítheti ezekben a térségekben a hátrányos helyzetűek információszerzését, másrészt viszont a hálózatszemlegesség hívei szerint ez „egy fallal körbezárt kertbe” tereli a felhasználókat, akik ezáltal nem tudják felmérni, mennyire hasznos is a teljes internethez való hozzáférés. A nullás díjszabásnak ez a változata minőségileg eltér az első változattól, a kulcskérdés itt az egyes tartalomszolgáltatók versenyhelyezete helyett inkább a lakossági internetelés elterjedése, ezért elemzéséhez is más eszközök szükségesek.
3. A nullás díjszabású ajánlatok közé tartoznak az olyan csomagok, mint például a Kindle, amely e-könyveket ingyen letölthetővé tesz az Amazon Whispernet-rendszeren keresztül a felhasználóinak, illetve a Tesla ajánlata (*Rapier [2018]*), amely a Model S és X gépkocsik mellé korlátlan zenehallgatást biztosít Spotify

szolgáltatáson keresztül. Ezt a fajta nullás díjszabást tehát az jellemzi, hogy saját SIM kártya sem szükséges az igénybevételhez.

4. Olyan promóciók, amikor a felhasználó egy hirdetés megtekintéséért vagy egy applikáció letöltéséért cserébe kap extraadatkeretet.

Látható, hogy a különböző fajták, illetve az azokat övező gazdasági kérdések minőségileg eltérnek egymástól, ezért fontosnak tartjuk kiemelni, hogy mi a nullás díjszabásnak az első fajtáját vizsgáljuk ebben a tanulmányban.

Nyílt és kizárólagos ajánlatok

A nullás díjszabású ajánlatok első fajtája esetében az internetszolgáltató bizonyos tartalmakat kivesz a felhasználó adatkeretéből. Európában ez a legerjedtebb, a továbbiakban ezeket vizsgáljuk részletesebben, ezért érdemes ennek a fajtának két altípusát megkülönböztetni: a nyílt és kizárólagos nullás díjszabású ajánlatokat. Ezt a megkülönböztetést és terminológiát a formális közgazdaságtani modellezésbe először *Somogyi* [2016] vezette be.

Kizárólagosnak nevezzük azokat az ajánlatokat, amelyek egyetlen tartalomszolgáltató adatsomagjait veszik ki az adatkorlát alól. Jó példa erre az amerikai AT&T, amely egyedül saját videószolgáltató leányvállalata, a DirecTV forgalmát részesíti ilyesfajta előnyben. Bár a vállalat azt állítja,⁵ hogy elméletileg más tartalomszolgáltató is csatlakozhatna a DirecTV-hez, de a cserébe kért árszabás titkos, és a gyakorlatban már több éve egyetlen más szolgáltató sem élt ezzel a lehetőséggel. Fontos hangsúlyozni, hogy a kizárólagos nullás díjszabású ajánlat nem feltétlenül a mobilszolgáltató saját leányvállalatára vonatkozik, bár a gyakorlatban ez a jellemző (például az Egyesült Államok AT&T utáni második legnagyobb mobilszolgáltatója, a Verizon is kivonja saját leányvállalatát – a go90 videószolgáltatót – az adatkorlát alól).

Nyíltnek nevezzük ezzel szemben azokat a nullás díjszabású ajánlatokat, amelyek az alkalmazások egy kategóriájának összes szereplőjét kiveszik az adatkorlát alól. Jó példa jelenleg erre az Egyesült Államok harmadik legnagyobb mobilszolgáltatójának, a T-Mobile US-nek az úgynevezett Binge On programja. A Binge On programhoz ugyanis bármilyen olyan videószolgáltató ingyen csatlakozhat, amely teljesít bizonyos minimális technikai követelményeket. Ennek megfelelően jelenleg már több mint 100 videószolgáltató vehető igénybe úgy, hogy felhasználóik nem csökkentik vele a fennmaradó adatkeretüket, és köztük vannak a legnagyobb szolgáltatók is, például a Netflix, Amazon, Hulu és YouTube.

Ahogy az európai és amerikai szabályozást összehasonlító részből is kiderül, a szabályozók is megkülönböztetik a nyílt és kizárólagos nullás díjszabású ajánlatokat. Az FCC 2015 végétől egy éven át részletesen vizsgálta a fent említett három

⁵ <https://www.att.com/att/sponsoreddata/en/index.html>

mobilszolgáltató nullás díjszabású ajánlatát. A vizsgálat eredményeképpen 2016 decemberében levelet küldött az AT&T-nek és a Verizonnak, vagyis annak a két szolgáltatónak, amelyik kizárólagos ajánlatokat értékesít, amelyben leírja, hogy valószínűleg megsértik a hálózatszemlegesség szabályozást, és további tájékoztatást kértek tőlük. A T-Mobile-t, mivel nyílt ajánlatot értékesített, nem kapott hasonló megkeresést.⁶ Ez az eset is azt mutatja, hogy fontos a nyílt és kizárólagos ajánlatok megkülönböztetése. A vizsgálat azonban hamarosan lezárult, a Trump-kormányzat által kinevezett új összetételű FCC egyik első lépése volt a vizsgálat leállítására, az eddigi eredményeinek semmissé nyilvánítása.⁷

Érvek és ellenérvek a nullás díjszabás társadalmi hasznosságáról

A nullás díjszabás társadalmi hasznossága mellett és ellen szóló főbb informális érveket *Pápai–Nagy* [2017] már alaposan bemutatta magyar nyelven is, ezért ebben a fejezetben csak röviden foglaljuk össze azokat, amelyek az Európai Unióban elterjedt gyakorlathoz kötődnek. A vita megértéséhez ajánlhatók a nyilvános konzultációkhoz kapcsolódóan született részletes állásfoglalások (például *Eisenach* [2015]), az Information Technology and Innovation Foundation tanulmánya (*Brake* [2016]), és a World Wide Web Foundation tanulmánya (*Drossos* [2014]). Elfogulatlan összefoglalót közöl *Krämer–Peitz* [2018] a Centre on Regulation in Europe tanulmányában, valamint *Stallman–Adams* [2016] a Center for Democracy and Technology tanulmányban. A legösszetettebb érvrendszer, amely a nullás díjszabás betiltását javasolja, *Schewick* [2016]-ben található. *Rogerson* [2016] foglalja össze talán legjobban az üzleti gyakorlat pozitív oldalait.

- Az egyik leggyakrabban felhozott érv a nullás díjszabás ellen a piactorzító hatás. A piactorzító hatás azért léphet fel, mert egyes tartalmak előnyhöz jutnak: mivel ingyen vannak a felhasználók számára, nyilván többet fogyasztanak belőlük, mint a versenyző tartalmakból. Ezáltal egyenlőtlen terepen kell versengeniük a különböző tartalmaknak, így – a hálózatszemlegesség védelmezői szerint – jogosulatlan versenyelőnyhöz jutnak a már eleve nagy cégek, amelyek a kivételezésért cserébe képesek kompenzálni az internetszolgáltatót. (A nullás díjszabás védelmezői szerint: ha azonban ez valóban probléma, akkor ugyanilyen megfontolásból a hirdetések is be kellene tiltani.)
- Részben ebből adódik a másik leggyakrabban felhozott érv: a nullás díjszabás az internetszolgáltatók túlzott hatalmához vezethet, kapuörként győztes és vesztes tartalomszolgáltatókat teremthetnek azzal, hogy ők választhatják ki, mely tartalmakat veszik ki az adatkorlát alól. Ezzel internetes kapuörként versenyelőnyhöz juttathatnak bizonyos tartalomszolgáltatókat. Természetesen ez még komolyabb

⁶ http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0111/DOC-342982A1.pdf.

⁷ https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-343340A1.pdf.

gond abban az esetben, ha egyes internetszolgáltatók és tartalomszolgáltatók vertikálisan integráltak, hiszen akkor a saját tartalmukat helyezhetik előnyös helyzetbe.

- Egy további érv a videószerzők kivételezése ellen, hogy a videó nagy sávszélességigénye leterheli a hálózatot, torlódáshoz vezet. A torlódás egy klasszikus negatív externália, a közlegelő tragédiájához hasonlóan elképzelhető olyan helyzet, hogy mivel ingyen van, a felhasználók egyénileg optimális videófogyasztási szintje olyan magas, ami akkora torlódáshoz vezet, hogy összességében mindenki jobban járna, ha visszafogná a fogyasztását.
- A nullás díjszabás melletti legegységesebb érv a következő: a fogyasztók bizonyos tartalmakat ingyen kapnak, ezért nő a fogyasztásuk, és a megnövekedett fogyasztásnak köszönhetően pedig növekszik a fogyasztói többlet és a társadalmi jólét. Ha élnek az üzleti gyakorlat kínálta lehetőséggel, az a kinyilvánított preferenciájuk, ezért nyomós érvek kellenek, hogy az állam szabályozással beavatkozzon ebbe a piacba.
- További érv, hogy a manapság gyakori ingyenes tartalmak, amelyek szolgáltatói reklámbevételekből tesznek szert haszonra, nehézkessé teszik a további árengedményeket. Ezen a kétoldalú piacon tehát hiányzik az egyik ár, amely a jó működéséhez szükséges lenne, a nullás díjszabás pedig ezt a hiányzó árat pótolhatja azzal, hogy a tartalomszolgáltatók átvállalják a felhasználóktól az adatforgalom költségét.
- Végül gyakran szokták a nullás díjszabás pozitív tulajdonságaként említeni, hogy élénkítheti az internetszolgáltatók közötti versenyt. Ekkor ugyanis az ár mellett egy másik dimenzióban is versengenek a fogyasztókért, méghozzá abban, hogy milyen tartalmakat vesznek ki az adatkorlát alól.

A nullás díjszabás formális közgazdaságtani modelljeinek eredményei

Ebben a fejezetben a nullás díjszabásról szóló formális matematikai közgazdaságtani modellek eredményeit mutatjuk be. Mivel ez az üzleti gyakorlat viszonylag fiatal, a szakirodalma is igen szűk. Mindössze öt olyan tanulmányról tudunk, amely a nullás díjszabást matematikailag modellezi, ezeket mutatjuk be a következőkben.

Mind az öt tanulmány a piacelmélet (*industrial organization*) eszközeit használva kétoldalú piacként írja le a mobilinternet piacát, valamint azon belül a nullás díjszabású ajánlatokat. Ezen túlmenően jelentősen eltérő feltételezésekkel élnek a piac szereplőinek viselkedéséről és a piaci körülményekről, végkövetkeztetésük mégis kvalitatív hasonló. Arra a következtetésre jutnak, hogy bizonyos piaci körülmények között a nullás díjszabás növeli a társadalmi jólétet, más körülmények között viszont csökkentheti azt. Ennek alapján alapvetően egyetértünk a jelenlegi európai uniós szabályozásra és az egyesült államokbeli nyíltinternet-szabályozásra vonatkozó elvekkel, amelyek kompromisszumos megoldásként értékelhetők, és az egyes ajánlatok eseti elbírálását írják elő.

Jullien–Sand–Zantman [2018] cikke a nullás díjszabás, illetve szponzorált adatok (*sponsored data*) ajánlatainak egyik első matematikai modellje. A hálózatsemlegesség kritikusaiknak egyik fő érvét formalizálja. A nullás díjszabást transzferként modellezi, amelyet a tartalomszolgáltató nyújt a felhasználónak azzal, hogy átvállalja az adatforgalom költségeit. A modell megközelítése szerint a nullás díjszabás modellje hasonló az ingyen hívható („zöld”) telefonszámokhoz, amelyek esetében a hívó helyett a hívott fél állja a költségeket. Egy másik hasonlat szerint a nullás díjszabás egy kuponhoz hasonlít, ami azért is szükséges lehet, mert a tartalomszolgáltatók termékei gyakran ingyenesek, mivel hirdetések finanszírozzák.

A cikk fő kérdése, hogy a hatékonysági megfontolások igazolják-e a hálózatsemlegességtől való eltérést. Kétoldalú piacként modellezi a mobilinternet piacát, meghozza két jellegzetességgel: egyrészt az ingyenes termékek miatt van egy „hiányzó ár” a piacon, másrészt a fogyasztók a különböző tartalomszolgáltatók termékeit heterogén módon értékelik. A két jellegzetesség miatt a közvetítőként működő internetszolgáltató nem internalizálja teljes mértékben a különböző szereplők hasznát és költségeit, ami holtteher-veszteséghez vezethet.

A cikk fő eredménye, hogy a nullás díjszabású ajánlat ugyan növeli az elosztás hatékonyságát a piacon azzal, hogy a magasabb minőségű termék felé tereli a fogyasztókat, mégis csökkentheti a társadalmi jólétet azáltal, hogy túlságosan az optimális szint alá csökkenti az alacsonyabb minőségű tartalmak fogyasztását. Végso soron a különböző tartalmak minőségének eloszlásától függ az, hogy egy nullás díjszabású ajánlat megléte növeli vagy csökkenti a társadalmi jólétet. A minőség modelljükben azt mutatja, hogy mekkora hasznot generál egységnyi fogyasztás a tartalomszolgáltatónak. Ez a haszon tágan értelmezett fogalom, forrása lehet reklámbevételek, felhasználói adatok monetizálása vagy akár a nagyobb fogyasztói bázisnak köszönhető alacsonyabb hitelfelvételi költségek is. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy itt tehát nem a tartalmak – „hétköznapi” értelemben vett és objektív vizsgálódás tárgyává nem tehető – szubjektív minőségéről beszélünk, hanem annak egy szűkebb, fent ismertetett értelmezéséről.

Somogyi [2016] tanulmánya az első, amely explicit módon modellezi a felhasználók havi adatkorlátját és az internetszolgáltató teljes átviteli kapacitását, valamint megkülönbözteti a kizárólagos és nyílt nullás díjszabási programokat.

Három tartalomszolgáltatót modellez: két videószolgáltatót, amelyet az internetszolgáltató potenciálisan kivesz az adatkorlát alól, és harmadikként egy tartalomszolgáltatót, amely az összes egyéb internetes tartalmat magában foglalja, amelyek nem tartozhatnak a nullás díjszabású ajánlatba. Ha egy internetszolgáltató mindkét videószolgáltatótól származó adatot kivesz az adatkorlát alól, akkor nyílt nullás díjszabású csomagról beszélünk. Ha csak az egyiket a kettő közül, akkor pedig kizárólagos nullás díjszabású ajánlatról. Ezekon kívül az internetszolgáltatónak lehetősége van, hogy ne kínáljon egyáltalán nullás díjszabást a felhasználóinak.

A fő eredmények egyike megmutatja, hogy exogén előfizetési díj esetében egy monopolista internetszolgáltató számára milyen piaci körülmények függvényé-

ben optimális nyílt nullás díjszabású ajánlatokat kínálni, milyen esetekben optimális kizárólagos ajánlatokat kínálnia, valamint mikor nem érdemes egyáltalán ilyen csomagokat piacra dobni. Érdekes módon nullás díjszabást kínál a szolgáltató, ha a videótartalom a felhasználók számára nagyon vonzó, vagy nagyon kevésbé vonzó, de nem kínál ilyen csomagokat a köztes esetekben. A tanulmány annál vonzóbbnak nevezi a tartalmat, minél több időt töltenek a fogyasztók egy bizonyos videó fogyasztásával – elméletileg korlátlan adatforgalom esetén.

A tanulmány a társadalmi jólétet a fogyasztói többlettel méri. A felhasználók nullás díjszabás esetén a következő átváltással (*trade-off*) szembesülnek: egyrészt az adatkorlát alól kivett tartalom által megnövekedett fogyasztás növeli a hasznosságukat, másrészt az internet torlódásához vezet. Márpedig ez utóbbi egy klasszikus negatív externália, amely indokolhat állami beavatkozást. A tanulmány eredménye, hogy a nullás díjszabású tartalom értéke befolyásolja a társadalmi jólétet: ha ez a tartalom elég vonzó a felhasználók számára, akkor a nullás díjszabás növeli a társadalmi jólétet, ellenkező esetben viszont csökkenti azt.

Jeitschko és szerzőtársai [2018] elemzi a nullás díjszabás kölcsönhatásait az internetszolgáltató és tartalomszolgáltatók közötti vertikális integrációval. Az előző tanulmányokhoz képest a modell bizonyos szempontból egyszerűbb: explicit módon nem modellezi az adatkorlátokat, és nem különbözteti meg a nyílt és kizárólagos ajánlatokat sem. Más szempontból viszont összetettebb a modell: egyrészt a tartalomszolgáltatók helyettesíthetőségét egy általános paraméter határozza meg, másrészt megengedi, hogy az egyik tartalomszolgáltató az internetszolgáltató leányvállalata legyen. A modell jól leírja például az AT&T és DirecTV, illetve a Verizon és a go90 szolgáltatók kapcsolatát.

A szerzők két esetet különböztetnek meg. Az első esetben a tartalomszolgáltatók nem fizethetnek az internetszolgáltatóknak, hogy egy nullás díjszabás csomag keretében kivételezzék a tartalmukat. Ebben az esetben azt találták a tanulmány szerzői, hogy csak akkor éri meg az internetszolgáltatóknak nullás díjszabást bevezetnie, ha a tartalmak helyettesíthetősége megfelelően magas. A második esetben megengedettek a transzferek a tartalomszolgáltató és az internetszolgáltató között. Ekkor az internetszolgáltató nullás díjszabást vezet be mindkét tartalomszolgáltatóra. Ha a két tartalom helyettesíthetősége alacsony, akkor mindkét tartalomszolgáltató fizet ezért cserébe, ha viszont magas, akkor épp ellenkezőleg, az internetszolgáltató fizet az alacsony minőségű tartalomszolgáltatóknak.

Végül a vertikális integráció esetében a szerzők azt mutatják meg, hogy a magasabb minőségű tartalomszolgáltatót érdemes megvennie az internetszolgáltatóknak, majd nullás díjszabásban részesítenie. Ha a szereplők közötti transzferek nem megengedettek, az integrált cég ezzel kizárhatja a piacról a rivális alacsony minőségű tartalomszolgáltatót. Ha azonban a rivális fizethet a nullás díjszabásért cserébe, és a tartalmak megfelelően differenciáltak, az integrált cégnek érdeke mindkét tartalomszolgáltatót nullás díjszabásban részesítenie. A magasabb minőség modelljük-

ben egyszerűen azt jelenti, hogy egységnyi fogyasztás a felhasználóknak nagyobb hasznosságot nyújt.

Hoernig–Monteiro [2018] tanulmányában a nullás díjszabást a hálózati hatások keltette pozitív externáliák oldaláról közelítik meg. Explicit kizárják annak a lehetőségét, hogy a tartalomszolgáltatók a kivételezésért cserébe fizessenek az internetszolgáltatóknak.

Ennek köszönhetően a nullás díjszabás előnyeire tudnak rámutatni. Azt találják ugyanis, hogy még a transzferek hiányában is megérheti egy monopolista internetszolgáltatóknak nullás díjszabást bevezetni, valamint ez növelheti a társadalmi jólétet is, amennyiben az externális hatások megfelelően erősek. Amennyiben két internetszolgáltató van jelen a piacon, az úgynevezett reziduális externális hatásnak kell megfelelően erősnek lennie ahhoz, hogy ezek az eredmények szülessenek. A reziduális externália három összetevője a saját fogyasztókra vonatkozó közvetlen externália, a rivális szolgáltató fogyasztóira vonatkozó közvetett externália és a termék-differenciálás nagysága.

További eredményeik a hálózatbővítés ösztönzőire vonatkoznak. A hálózat társadalmilag optimális méretű lesz, ha a termék klubjóság, vagy a tartalomszolgáltatók az egész piacot kiszolgálják, vagy termékeik egymástól függetlenek. Egyéb esetekben a hálózat bővítése szuboptimális kiegészítő termékek esetén, és az optimálisnál magasabb helyettesítő termékek esetén.

Gautier–Somogyi [2018] a nullás díjszabás és a fizetett priorizálás gyakorlatának társadalmi jóléti hatásait hasonlítja össze szabályozási szempontból. A fizetett priorizálás a nullás díjszabás gyakorlatával rokon üzleti gyakorlat, de azt régebben alkalmazzák, és ennek megfelelően a szakirodalma is gazdagabb és szerteágazóbb. *Greenstein és szerzőtársai* [2016] egy viszonylag részletes összefoglalót tartalmaz a fizetett priorizálás témaköréről.

Fizetett priorizálásról beszélünk, amikor egy internetszolgáltató bizonyos tartalmakat a hálózat torlódása esetén előnyben részesít, így azok a tartalmak gyorsabban, illetve jobb minőségben érkeznek a fogyasztókhoz. Mindkét gyakorlat sérti a hálózatsemlegesség elvont alapelvét, hiszen megkülönbözteti a továbbított adatcsomagokat. A diszkrimináció módja viszont minőségileg eltérő. Nullás díjszabás esetén egyes tartalmak elérésének költsége eltérő lehet a felhasználó számára, viszont a letöltés sebességében és minőségében nincs különbség. Ezzel éppen ellentétes a fizetett priorizáció, amely során egyes tartalmak gyorsabban és jobb minőségben érhetőek el, mint mások, viszont a felhasználó számára ezek költségében nincs különbség.

Bár mindkét üzleti gyakorlat sérti a hálózatsemlegesség elvét, több jogrendszerben (például a később részletesen vizsgált esetben is) a nullás díjszabás megtűrt, míg a fizetett priorizálás egyértelműen tiltott. *Gautier–Somogyi* [2018] egyik fő eredménye, hogy ez az aszimmetrikus hozzáállás a szabályozó részéről nem mindig optimális. Konkrétabban azt találják, hogy a nullás díjszabás alacsonyabb fogyasztói

többletbe vezet, mint a fizetett prioritizáció, ha a hálózat telítettségi szintje magasabb, mint egy küszöbérték.

A további eredménye, hogy – a fizetett prioritizációval ellentétben – a nullás díjszabás mindig társadalmilag optimális mértékű befektetési szintet eredményez a hálózati kapacitás tekintetében. Továbbá egyensúlyban egyik üzleti gyakorlat sem vezet jogszerű tartalmak blokkolásához, amely a hálózatsemlegesség aktivistáinak egyik komoly félelme.

Főbb szempontok egyes nullás díjszabású ajánlatok értékelésénél

A nullás díjszabás fent ismertetett matematikai modelljeinek fő következtetése tehát, hogy a nullás díjszabás csökkentheti is, növelheti is a társadalmi jólétet, tehát nem adható előre egyértelmű válasz az egyes szolgáltatói csomagok tekintetében, azokat esetről esetre ajánlott görcső alá venni. Érdemes összefoglalni azokat a szempontokat, amelyek a modellek szerint meghatározó fontosságúak lehetnek a társadalmilag hasznos, illetve káros nullás díjszabású ajánlatok megkülönböztetésében.

A fenti modellek legalább egyikében *ceteris paribus* a következő esetekben valószínűbb, hogy egy nullás díjszabású ajánlat *csökkenti* a társadalmi jólétet, vagyis a tiltása könnyebben alátámasztható:

1. ha vertikális integráció esetén a nullás díjszabású ajánlat kizárólagos;
2. ha a nullás díjszabás alá tartozó tartalom minősége alacsonyabb;
 - a) a fogyasztók számára kisebb hasznossággal jár a fogyasztása;
 - b) a tartalomszolgáltatók számára alacsonyabb haszonnal jár a szolgáltatása;
3. az elérhető tartalmak egymás közeli helyettesítői;
4. az elérhető tartalmak egymás szoros kiegészítői.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a hatályos európai uniós szabályozás mennyiben feleltethető meg a közgazdaságtudomány fenti eredményeinek.

A NULLÁS DÍJSZABÁS SZABÁLYOZÁSI GYAKORLATA

Eltérő szabályozási gyakorlat világszerte

Az Európai Unió jelenleg hatályban lévő és az Egyesült Államok 2015 és 2018 közötti hálózatsemlegességi szabályozása – mint fent már említettük – egy kompromisszumnak tekinthető: bizonyos esetekben tiltja, a többi esetben esetileg vizsgálандónak nyilvánítja a nullás díjszabású ajánlatokat. Az előbbivel a továbbiakban részletesen fogunk foglalkozni.

A teljesség kedvéért itt megemlítjük, hogy jelenleg is érvényben vannak ezektől gyökeresen eltérő szabályozásformák. Indiában 2016 februárjától tilos a nullás díjsza-

bás bármilyen formáját alkalmazni.⁸ Egy 2017-es kanadai szabályozói döntésből⁹ úgy tűnik, hogy a jogalkalmazó még a nyílt nullás díjszabású ajánlatokat is törvényellenesnek ítéli, vagyis *de facto* Kanadában is tilos a nullás díjszabás bármilyen alkalmazása.

Az indiai és kanadai szabályokkal szinte ellentétes a 2015-ben bevezetett szabályozás az Egyesült Államokban, amely *laissez faire* elve alapján a nullás díjszabás bármilyen formáját megengedte. Egészen pontosan a nyíltinternet-rendelet (*Open Internet Order*) nem foglalt állást, hallgatásával pedig megengedhetővé tette ezt a fajta üzleti gyakorlatot. Megjegyzi, hogy mivel a szolgáltatás megítélése közel sem olyan egyértelmű, mint a fizetett prioritizálás kérdése, ezért nem kívánt tiltást bevezetni, azonban ígéretet tett, hogy amennyiben adott esetben „indokolatlan” diszkriminációt észlel, akkor esetről estre beavatkozik majd az FCC.¹⁰ A kérdés rendezetlensége komoly vitát váltott ki a legfelsőbb politikai szinten is, 2016-ban az FCC elnöke több szenátusi képviselőtől is kérdést kapott, akik aggodalmukat fejezték ki a nullás díjszabású ajánlatok potenciális versenykorlátozó hatása miatt. Ennek hatására az FCC átfogó piacvizsgálatot folytatott le, amelynek konklúziójaként azt állapította meg 2017 januárjában,¹¹ hogy a nullás díjszabás kereskedelmi gyakorlata önmagában továbbra sem tiltott, azonban az olyan ajánlatok, amelyekben a mobilinternet-szolgáltatók a saját, vertikálisan integrált szolgáltatásukat kínálták kizárólagos alapon –, már olyan „ésszerűtlen” diszkrimináció, amely a fogyasztók jogait sérti, ennél fogva pedig nem jogszerű.

A Trump-adminisztráció hivatalba lépésével egy időben új elnöke lett az FCC-nek is Ajit Pai személyében, akiről régóta tudott volt, hogy ellenezi az erős állami beavatkozást a nyílt internet védelme érdekében. 2017. április 26-án tartott beszédében (*Pai [2017]*) be is jelentette, hogy a hatóság felülvizsgálja a frissen hatályba léptett szabályozást, azzal a szándékkal, hogy azt visszavonja, az internethozzáférés-szolgáltatókat pedig visszaminősítse információs szolgáltatókká. Indoklásában három fő érvet sorakoztatott fel. Először is az internethozzáférés-szolgáltatókat terhelő szabályozás visszaveti a beruházási hajlandóságot, ami végső soron a munkahelyeket veszélyezteti. Másodsorban, Pai szerint azért sincs ok a szabályozásra, mivel az internet eddig is gond nélkül fejlődött, mindenféle *ex ante* szabályozás nélkül. Végül, Pai álláspontja szerint az állami beavatkozás a szólásszabadság tekintetében óriási önellentmondás. Beszédében akként érvelt, hogy

- „a kormányzati szabályozás nem a véleménynyilvánítás szabadságának barátja, hanem az ellensége. Az Első Alkotmánykiegészítése nem ad felhatalmazást az állami beavatkozásra. Megfosztja ettől a lehetőségtől a kormányt. És mindenki, aki másképp gondolja,

⁸ https://traf.gov.in/sites/default/files/Regulation_Data_Service.pdf.

⁹ <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2017/2017-104.htm>.

¹⁰ Open Internet Order 2015, 152. pont, https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2015/db0312/FCC-15-24A1.pdf (2019.01.23.)

¹¹ <https://www.eff.org/files/2017/02/09/fcc-zero-rating.pdf>.

vésse eszébe a Gerald Ford elnök bölcs szavait, mely szerint a kormány, amely elég nagy ahhoz, hogy mindent megadjon, amit akarsz, az elég nagy ahhoz, hogy mindenedet elvegye, amid van” (*Pai* [2017] 5. o.).

Szavait tettek követték: 2017. május 23-án az FCC nyilvánosságra hozta, 2018 nyarán pedig elfogadta azt a rendeletét, mely hatályon kívül helyezte a hálózatsemlegességre vonatkozó szabályozást (*FCC* [2017]).

A szabályozás visszavonását több tagállam is hevesen ellenzi, amelyek közül jelenleg is több próbálkozik az FCC által elfogadott szövetségi szabályokkal ellentétes tagállami szabályozás bevezetésével. Kaliforniában például egy olyan erős hálózatsemlegességi szabályozást fogadtak el, amely még a korábbi Open Internet Ordernél is tovább megy, például explicit módon tiltaná a kizárólagos nullás díjszabású csomagokat.¹² Érdekesnek ígérkezik az a jogértelmezési vita, amely a tagállami és a szövetségi törvények ellentmondásából fog fakadni.

Az Európai Unió szabályozási modellje

Az Európai Bizottság 2013-ban kudarcként értékelte a 2009 óta folytatott politikáját, amely *ex post* megközelítést alkalmazva elvetette az előzetes állami beavatkozás eszközét, hiszen továbbra is több szolgáltató folytatott diszkriminatív forgalommenedzsment gyakorlatot, illetve a tagállamok eltérő gyakorlata veszélyeztette az egységes piac létrejöttét (*EB* [2013]). A 2009 és 2013 közötti *ex post* megközelítés kudarca miatt¹³ az Európai Bizottság 2013 szeptemberében egy rendelettervezet nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben – többek között – javasolta, hogy egyértelműen kerüljön tiltásra mindennemű diszkriminatív blokkolás, korlátozás a nyílt internet védelmének érdekében (uo.). Mindazonáltal nemcsak szigorított az internethozzáférés-szolgáltatókat terhelő szabályokon, hanem kedvezett is nekik, amikor egyértelműen megengedte, hogy plusz bevételi forrásra tegyenek szert azáltal, hogy pénzt kérjenek azon tartalom- és alkalmazásszolgáltatóktól, akik garantált minőségű hozzáférést szeretnének a felhasználókhöz. Bár a Telecom Single Market munkacímű rendelet (*EU* [2015]) egészét számos kritika érte, azt az Európai Parlament és a Tanács végül – hosszas jogalkotási eljárás és élénk vita által kísérve – 2015 novemberében elfogadta. A következőkben e rendelet hálózatsemlegességet érintő legfontosabb rendelkezéseit vesszük górcső alá – külön kiemelve a nullás díjszabás témáját –, amelyek a jövőben számos jogértelmezési, jogalkalmazási kérdést fognak felvetni.

¹² <https://www.theverge.com/2018/8/31/17805892/california-sb822-net-neutrality-law-vote>

¹³ Lehetséges okait részletesen elemzi *Bartóki-Gönczy* [2014] 362–364. o.

AZ EU-RENDELET CÉLJA ÉS FŐBB RENDELKEZÉSEI • Az rendelet deklarált célja, hogy olyan közös, közvetlen alkalmazandó szabályokat alkosson, amelyek biztosítják az internet-hozzáférési-szolgáltatás során a forgalom tekintetében az egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódot, valamint a végfelhasználók kapcsolódó jogait. A végfelhasználók védelmével párhuzamosan célul tűzi ki annak biztosítását is, hogy az internetes ökoszisztéma továbbra is az innováció motorjaként működhessen (EU [2015] 1. preambulumbekzdés). A beavatkozást a jogalkotó azzal indokolta, hogy számos végfelhasználó olyan forgalomszabályozási megoldásokba ütközik, amelyek bizonyos alkalmazások vagy szolgáltatások letiltásával vagy lassításával járhat. E tendenciákat ismerve, uniós szintű közös szabályozásra vant szükség a nyílt internet biztosítása érdekében, valamint azért, hogy a belső piacot ne tagolják szét az egyes tagállamok által elfogadott intézkedések (uo. 3. preambulumbekzdés).

A hálózatsemlegességet egyértelműen kimondó szabályt a 3. cikk tartalmazza, amelynek értelmében

- „a végfelhasználók számára jogosultságot kell biztosítani az internet-hozzáférési szolgáltatásokon keresztül az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesztésére, az általuk választott alkalmazások és szolgáltatások használatára és nyújtására, valamint az általuk választott végberendezések használatára, függetlenül a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől.” (EU [2015] 3. cikk 1. bekezdése.)

Fontos megjegyezni, hogy a jogosulti oldalon nemcsak az online tartalmat „fogyasztó” internethasználók állnak, hanem az interneten keresztül *Over-the-Top* (OTT)¹⁴ szolgáltatást nyújtó tartalomszolgáltatók is, ha az internethez ők is mint felhasználók csatlakoznak. Ez nem igaz azonban azon OTT-szolgáltatókra, akik maguk is internethozzáférés-szolgáltatók vagy például CDN (*Content Delivery Network*) hálózaton keresztül juttatják el a tartalmukat a fogyasztókhoz.¹⁵ A hálózatsemlegességhez való jog gyakorlása a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások jogszerűségének tekintetében nem érinti az uniós jogot vagy az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jogot. Továbbá az EU-rendeletnek nem célja a tartalmak, alkalmazások vagy szolgáltatásoknak jogszerűségének, sem pedig az azzal kapcsolatos eljárásoknak, követelményeknek és biztosítékoknak a szabályozása. Ezekre tehát továbbra is az uniós jog vagy az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jog vonatkozik (EU [2015] 6. preambulumbekzdés).

Az első fontos kérdés az EU-rendelet személyi hatálya. A rendelet (EU [2015] 2. cikk 2. pontja) értelmében az új szabályok csak és kizárólag azon szolgáltatásra vonatkozik, amely

¹⁴ A széles sávú internetkapcsolat segítségével közzétett internetszolgáltatótól független tartalom.

¹⁵ Ezzel kapcsolatban bővebben lásd *Bartóki-Gönczy* [2015] 574. o.

- ♦ „nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatás, amely internetcsatlakozást és ezáltal az internet lényegében valamennyi végpontjával összekapcsolási lehetőséget biztosít, tekintet nélkül az alkalmazott hálózati technológiára és a használt végberendezésre” (EU [2015] 8. o.).

Bizonytalanságot okozhat a jogértelmezésben a „lényegében” szó. Ezzel kapcsolatban a jogalkotó megjegyzi, hogy bár elviekben az internet-hozzáférési szolgáltatás hozzáférést nyújt az internethez csatlakozó valamennyi végponthoz, előfordulhat, hogy egyes, az internethez csatlakozó végpontok nem mindig elérhetők. Ennélfogva úgy kell tekinteni, hogy az ilyen szolgáltató teljesíti az internet-hozzáférési szolgáltatás nyújtására vonatkozó, e rendelet értelmében vett kötelezettségét, amennyiben a szolgáltatás az internet lényegében valamennyi végpontjával összekapcsolási lehetőséget biztosít. Az internet-hozzáférési szolgáltatók ennek megfelelően nem korlátozhatják az internet egyik elérhető végpontjához történő csatlakozást sem (uo. 4. preambulumbekzdés).

A személyi hatály pontos meghatározása döntő fontosságú a jogbiztonság megteremtése szempontjából, ezért nem véletlen, hogy a BEREC maga is sokat foglalkozott a kérdéssel. A testület szakértői csoportja által kidolgozott álláspont szerint (BEREC [2016]) nem tartozik az EU [2015] rendelet hatálya alá az olyan elektronikus hírközlési szolgáltatás, amelyet egy előre meghatározott körnek nyújtanak, így például nem vonatkoznak a hálózatsemlegességre vonatkozó szabályok a belső vállalati hálózatokra vagy a kávézók, éttermek által biztosított wifi-hálózatra (BEREC [2016] 10. és 12. pont). A VPN hálózatokkal¹⁶ kapcsolatban a BEREC arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezek nyilvánosan elérhető hálózatok, ugyanis bárki előfizethet ilyen szolgáltatásra. Amennyiben tehát VPN-en keresztül a nyílt internetre is hozzáférés biztosít a szolgáltató, úgy e tekintetben vonatkoznak rá a hálózatsemlegességre vonatkozó szabályok.

A BEREC – igyekezve minden jogi kiskaput bezárni – figyelmezteti a rendeletet alkalmazó tagállami szabályozóságokat, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók kialakíthatnak olyan csomagokat, amelyek nem biztosítanak minden hálózati végponthoz hozzáférést, azaz szándékosan nem felelnek meg a „minden végponthoz” kritériumnak. Például nem kötnek összekapcsolódási megállapodást azon szolgáltatókkal, akik VoIP vagy csett OTT-szolgáltatást nyújtanak. Ezen „alinternet” csomagok azonban egyértelműen a jogmegkerülést céloznák, így nem megengedhetők (BEREC [2016] 17. pont).

.....
¹⁶ A virtuális magánhálózat (Virtual Private Network, VPN) egy számítógép-hálózat fölött kiépített másik hálózat. Magánjellegét az adja, hogy „a VPN-en keresztülmenő adatok nem láthatók az eredeti hálózaton, mivel titkosított adatcsomagokba vannak becsomagolva. A titkosítás általánosan használt szolgáltatása a VPN-nek, de titkosítás nélkül is használható a különböző adatfolyamok elkülönítésére vagy a hálózat logikai felépítésének egyszerűsítésére” (<https://www.lezer.hu/it/virtualis-maganhalozat-kiepitese>).

A NULLÁS DÍJSZABÁS MEGENGEDHETŐSÉGE ♦ Az új EU-rendelet előkészítése során (EB [2013])¹⁷ a legnagyobb vita arról alakult ki, hogy vajon tiltani kell-e az internet-hozzáférés-szolgáltatóknak azt a kereskedelmi gyakorlatát, amelyben az általuk meghatározott tartalmak generálta adatforgalom nem tartozik bele az előfizetett havi adatkeretbe. Ezáltal ugyanis – ahogyan azt már részletezzük – az így „kiemelt” tartalmak pozitív megkülönböztetésben részesülnek, mivel nem csökkentik az adott hónapra elérhető adatmennyiséget, az internetfelhasználók jóval nagyobb eséllyel fogják őket fogyasztani.

A vita során a tiltás mellett állt ki Szlovénia és Hollandia, ahol korábban – szembe menve az európai fősoddal – törvényben szabályozták a hálózatsemlegesség kérdését, tiltva a nullás díjszabású ajánlatokat. Számukra visszalépés lett volna, ha az Európai Unió rendeletében (mely „felülírja” nemzeti jogszabályukat) megengedné a nullás díjszabást. Szintén az egyértelmű tiltás mellett volt az Európai Parlament is, mert a leginkább elkötelezett híve volt a hálózatsemlegesség kiterjesztő szabályozásának. Ezzel szemben a nagyobb tagállamok, köztük az Egyesült Királyság nem támogatta a nullás díjszabás egyértelmű tiltását, sőt általában a hálózatsemlegesség szabályozását.

Az új rendeletben végül az alábbi normaszöveget fogadták el:

- ♦ „Sem az internet-hozzáférési szolgáltatók és a végfelhasználók között az internet-hozzáférési szolgáltatás kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői – így például az ár, az adatmennyiség vagy a sebesség – tekintetében létrejött megállapodások, sem pedig az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlata nem korlátozhatják a végfelhasználó (1) bekezdésben megállapított jogainak gyakorlását.” (EU [2015] 3. cikk 2. bekezdése.)

A rendelet tehát nem mondja ki egyértelműen, hogy a nullás díjszabás tiltott lenne, sőt nevén sem nevezi a szolgáltatástípust, mindösszesen annyit mond, hogy csak abban az esetben engedhető meg, ha az nem korlátozza a végfelhasználók jogát arra, hogy hozzáférjenek az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz.

A rendkívül általános megfogalmazás értelmezésében az EU [2015] 7. preambulumbekzdése segíthet. E szerint biztosítani kell, hogy a végfelhasználók az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáféréshez és azok terjesztéséhez, valamint az általuk választott alkalmazások, illetve szolgáltatások használatához és azok nyújtásához való jogaik gyakorlása érdekében szabadon köthessenek – meghatározott adatforgalmú és sebességű internet-hozzáférési szolgáltatások díjszabására vonatkozó – megállapodásokat az internet-hozzáférési szolgáltatókkal. Az ilyen megállapodások – és az internethozzáférés-szolgáltatók egyéb kereskedelmi gyakorlata – nem vezethetnek az említett jogok korlátozásához, és ennél fogva e rendelet azon rendelkezéseinek megkerüléséhez, amelyek a nyílt internet-hozzáférést hivatottak biztosítani. A nemzeti szabályozó és más illetékes hatóságokat fel

¹⁷ Bővebben lásd: *Bartóki-Gönczy* [2017] 124–125. o.

kell hatalmazni arra, hogy közbelépjenek, ha e megállapodások vagy a kereskedelmi gyakorlat nagyságrendje jelentősen korlátozza a végfelhasználók választási szabadságát. Ennek érdekében a megállapodások és kereskedelmi gyakorlat értékelése során figyelembe kell venni többek között az érintett internet-hozzáférési szolgáltatók, továbbá a tartalmak, az alkalmazások és a szolgáltatások érintett szolgáltatóinak piaci helyzetét is. A nemzeti szabályozó és m illetékes hatóságokat kötelezni kell arra, hogy nyomkövetési és végrehajtási tevékenységük keretében lépjenek közbe, ha egy megállapodás vagy egy kereskedelmi gyakorlat a végfelhasználók jogainak lényegét ásná alá.

Ami jogi szempontból érdekes kérdést vet fel az az, hogy az *EU* [2015] 7. preambulumbekzdés enyhít a 3. cikk 2. bekezdésében foglalt tilalmon. Amíg a normaszöveg tilt minden olyan megállapodást, amely „korlátozhatja” a felhasználók választási szabadságát, addig a normaszöveg magyarázata szerint csak akkor tiltottak ezek a megállapodások, ha azok „nagyságrendjük a gyakorlatban a végfelhasználók választási szabadságának jelentős korlátozásához vezet”.

A két megfogalmazás között jelentős különbség van. Míg a normaszöveg szerint ugyanis elég a fenyegetettség arra vonatkozóan, hogy a megállapodás korlátozza a végfelhasználók jogait, addig a preambulum szerint kizárólag akkor állapítható meg a jogsértés, ha a bizonyítottan korlátozó megállapodás jelentősen korlátozza a végfelhasználók jogait.

További bizonytalanságot okozhat a jogalkalmazás szempontjából az, hogy elképzelhető az *EU* [2015] rendelet egy olyan értelmezése is, amely szerint 3. cikkének 3. bekezdésében foglalt sokkal általánosabb tilalom vonatkozik az internethozzáférés-szolgáltatók kereskedelmi gyakorlatára is. E szerint ugyanis

- ♦ „az internet-hozzáférési szolgáltatóknak minden internetes forgalmat (...) megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük.” (*EU* [2015] 3. cikk 3. bekezdése.)

Ha ugyanis e bekezdés vonatkozik a szolgáltatók kereskedelmi gyakorlatára is, akkor az a gyakorlatban a nullás díjszabás (mely természetesen diszkriminációt alkalmaz) tilalmát jelentené.

A homályos megfogalmazás, sőt a jogszabályon belüli ellentmondás által előálló jogbizonytalanságra számos kritikus felhívta a figyelmet már a rendelet elfogadása előtt (*Marcus* [2016]). *Genna* [2015] szerint azzal, hogy a konkrét esetek eldöntéséről bízta a tagállami szabályozóhatóságokra, az európai jogalkotó „mossa kezeit, mint Pilátus”. Az önmagával is ellentmondó *EU* [2015] rendelet tehát a tagállamok szabályozóhatóságaira bízta a gyakorlat kialakítását, ráadásul az 5. cikk 3. bekezdésében őket bízza meg azzal is, hogy a rendelet végrehajtásával kapcsolatban iránymutatást dolgozzanak ki, a BEREC-en keresztül. Ez már csak azért is megkérdőjelezhető megoldás, mert így annak kell megmondani, hogy hogyan kell értelmeznie a jogszabályt, akinek a végrehajtást is felügyelnie kell.

A BEREC 2016 augusztusában kiadott iránymutatásában alapvetően a megengedőbb értelmezés mellett tette le a garast, azaz a nullás díjszabás önmagában nem tiltott, csupán abban az esetben, ha az jelentős módon korlátozza a végfelhasználók 3. cikk 1. bekezdésben meghatározott jogait (BEREC [2016] 45. pont.). Ezt pedig a szabályozóhatóságoknak esetről esetre kell majd eldöntenie. Általánosságban a BEREC szerint megengedhető, amennyiben egy OTT-szolgáltatástípus teljes egészében kerül pozitív megkülönböztetésre, például, amennyiben minden online zeneszolgáltatás korlátlanul hozzáférhető. Ezek éppen a korábban bevezetett terminológia szerinti nyílt nullás díjszabású ajánlatok. Jelentős korlátozásnak minősül azonban, ha a mobilszolgáltató csupán meghatározott OTT-szolgáltatásokat nem számol bele a havi adatsomagba, és ezek a fenti terminológia szerinti kizárólagos nullás díjszabású ajánlatok.

Annak megítéléshez, hogy mi számít jelentős korlátozásnak, a BEREC a következő szempontok mérlegelését javasolja a tagállami szabályozóhatóságoknak:

- a) a rendelet általános céljait;
- b) a megállapodásban részt vevő internethozzáférés- és OTT-szolgáltató piaci helyzetét. Amennyiben ugyanis a megállapodásban részt vevő szereplők komoly piaci erővel rendelkeznek, akkor a fogyasztók döntésére is nagyobb hatással lehetnek;
- c) a fogyasztók jogait illetően:
 - a megállapodás jelentős mértékben csökkentheti-e az elérhető OTT-szolgáltatások kínálatát és sokszínűségét;
 - a fogyasztók ösztönözve vannak-e arra, hogy a kiemelt alkalmazásokat használják;
 - tartalmaz-e az internethozzáférés-szolgáltató által kínált szerződés olyan elemeket, amely jelentősen csökkenti a fogyasztók jogait;
- d) az OTT-szolgáltatások piacát illetően:
 - milyen hatással van a megállapodás az OTT-szolgáltatások kínálatára és sokszínűségére, különösen, hogy mekkora része az adott alkalmazás típusnak van kizárva kiemelt státusból;
 - a megállapodás következtében más OTT-szolgáltatók piacra lépési hajlandósága csökken vagy megvan annak a kockázata, hogy a már piacon lévő alkalmazások kivonulnak.
 - az internethozzáférés-szolgáltató befolyása és üzletpolitikája milyen befolyással van arra vonatkozóan, hogy mely OTT-szolgáltatások kerülhetnek be a kiemelt szolgáltatások közé;
- e) az alternatív ajánlatok elérhetősége. (Berec [2016] 46. pont.)

Összességében tehát megállapítható, hogy a BEREC szerint a nullás díjszabás nem tiltott, de csak szigorú feltételek teljesülése esetén egyeztethető össze az új szabályozással. Ez – összevetve a fentebb ismertetettekkel – lényegében egyezik azon közgazdaságtani megállapításokkal, amely szerint az egyes csomagokat esetről esetre kell megvizsgálni. A közgazdaságtani szempontból és a BEREC véleményében is tilalomként jelenik meg az az eset, amikor a szolgáltató a saját tartalmát (vertiká-

lisan integrált tartalomszolgáltató vállalatát) teszi kizárólagosan elérhetővé nullás díjszabás keretében. Nem jelenik meg azonban a szabályozásban a tartalom minőségére vonatkozó elmélet. Ez talán nem véletlen: a fogyasztói preferenciák mérése nagyon nehéz, a szabályozási folyamatban valószínűleg megvalósíthatatlan feladat. A tartalomszolgáltatók hasznát ugyan lehetne a reklámbevételekkel közelíteni, ám ez is nehezen megvalósítható gyakorlatban, és nagyon problémás feladatnak tűnik.

Megállapítható azonban, hogy a szabályozás iránya megfelel a közgazdaságtani megközelítésnek, amely szerint nem szabad sem általánosan engedélyezni, sem általánosan tiltani ezt a típusú szolgáltatást. Ezért úgy gondoljuk, hogy az uniós szabályozás a jó irányt képviseli.

Mindazonáltal az EU [2015] rendelet nagyon elvont megfogalmazása, önellentmondása, valamint az a tény, hogy a végrehajtást segítő *BEREC* [2016] a bíróságokat nem kötő dokumentum, bizonytalanságot szül abban a tekintetben, hogy miként döntenének a nemzeti bíróságok jogvita esetén (lásd *Kovács és szerzőtársai* [2016], valamint Lános [2018]). Ezt a gyakorlat fogja eldönteni a magyar nemzeti szabályozóhatóság, ugyanis már van is rá példa: két szolgáltatót is kötelezett a nullás díjszabás csomagjaik megszüntetésére.

A hírközlési piacok magyarországi szabályozásáért felelős Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) uniós szinten az elsők között alkalmazta 2016 novemberében a hálózatsemlegességre vonatkozó uniós előírásokat: kötelezte a Magyar Telekomot a szolgáltatói beavatkozástól mentes internetezés biztosítására, a jogsértő forgalomszabályozási intézkedés megszüntetésére. A hatóság a TV Go szolgáltatás feltételeit megvizsgálva ugyanis megállapította, hogy a szolgáltató az Európai Unió hálózatsemlegességre vonatkozó előírásai ellenére megkülönböztette a TV GO és az HBO GO szolgáltatások elérését az összes többi internetes forgalommal és alkalmazással szemben.¹⁸

Az NMHH 2017 januárjában a Telenort szólította fel a szolgáltató nullás díjszabású ajánlatának megszüntetésére. Álláspontja szerint ugyanis a szolgáltató kedvezménycsomagjai a tartalmak adatforgalmi árazása szempontjából (is) megkülönböztetéshez vezetnek, mert az olyan, zeneátviteli szolgáltatások és online rádiók körébe tartozó alkalmazások, amelyek nem tartoznak a kedvezményben részesülő alkalmazások közé, kizárólag pluszadatforgalom megvásárlásával érhetőek el – tarifacsomagtól függően blokkolásmentesen vagy teljes sávzélességgel – az adatkeret kimerülése után, illetve eleve nagyobb adatkeretet tartalmazó, és így drágább csomagot kell vásárolni a korlátozás/blokkolás elkerüléséhez. A kiegészítő adatforgalom ily módon fizetett többletdíjja pedig eltántorító hatással lehet a kedvezményben nem részesülő alkalmazások használatára.¹⁹ Érdekes módon a szolgáltató kisebb módo-

¹⁸ http://nmhh.hu/cikk/172521/A_megkulonboztetestol_mentes_internetezesert_hozott_dontest_az_NMHH
http://nmhh.hu/cikk/172521/A_megkulonboztetestol_mentes_internetezesert_hozott_dontest_az_NMHH.

¹⁹ http://nmhh.hu/dokumentum/189999/29545_hatarozat_telenor_mymusic.pdf.

sítások után újraindította a nullás díjszabású ajánlatát, így az 2018 decemberében még mindig elérhető. A konkrét változás a következő volt: miután elfogy egy felhasználó adatkerete, az új változatban már nem tudja elérni a nullás díjszabás által érintett tartalmakat sem.

Ezzel ellentétben a holland bíróság a T-Mobile Netherlandsnek adott ígázat abban a vitában, melyben a holland szabályozóhatóság (ACM) megtiltotta a szigorú holland jog alapján egy zeneközvetítés (*music streaming*) pozitív diszkriminálását. A bíróság kimondta, hogy mindaddig, amíg hasonló szolgáltatások között nincs megkülönböztetés a mobilszolgáltató részéről, addig a vonatkozó uniós szabályok alapján jogszerűen jár a szolgáltató.²⁰

KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmányban bemutattuk a nullás díjszabás különböző formáit, és annak társadalmi jóléti hatásai mellett és ellen felhozott informális és formális érveket. A formális matematika modellek segíthetnek a sok érv és ellenérv közötti eligazodásban. A modellek feltevései egymástól jelentősen eltérnek, következtetésük mégis minőségében megegyezik: a nullás díjszabás növelheti vagy csökkentheti is a társadalmi jólétet a piaci körülményektől függően. Emiatt úgy gondoljuk, hogy sem az üzleti gyakorlat teljes tiltása (mint az jelenleg Indiában és Kanadában történik), sem pedig a szinte feltétel nélküli engedélyezése (mint jelenleg Egyesült Államokban) nem szerencsés. Az Európai Unió jelenlegi szabályozása egy kompromisszumos megoldásnak tekinthető, ha bizonyos előre megszabott feltételeknek eleget tesz egy nullás díjszabású ajánlat, akkor megengedett, viszont a szabályozás alapján esetileg vizsgálhatók az egyes ajánlatok.

A matematikai közgazdaságtani modellek eredményeiből a tanulmány első részének végén négy szempontot emeltünk ki, amelyeket a szabályozó társadalmilag káros tényezőként vehet figyelembe. Véleményünk szerint a négy szempontból kettő megfelelően kiforrott ahhoz, hogy a szabályozónak érdemes lenne elméletileg figyelembe vennie. Az első ilyen szempont, hogy a nullás díjszabású ajánlat kizárólagos vagy nyílt, ahogy a második részben tárgyaljuk, a jelenlegi szabályozás ezt explicit módon figyelembe is veszi. A második ilyen szempont – azaz az, hogy ügyfelek, illetve tartalomszolgáltatók számára mekkora hasznossággal jár az adott tartalom egy egységének fogyasztása – pedig vélhetően azért nem jelenik meg a szabályozásban, mert a gyakorlatban nagyon nehéz lenne ezeket mérni.

Összességében úgy gondoljuk tehát, hogy az EU-szabályozás jó irányba tett lépés, azonban távol sem tökéletes, több konkrét jogi hibájára is rámutatunk. Az egyik legnagyobb problémaként azt látjuk – és ez az uniós jogalkotásban egyáltalán nem

²⁰ <https://www.mobileworldlive.com/featured-content/top-three/t-mobile-netherlands-wins-zero-rated-data-appeal>.

egyedülálló –, hogy a jogforrás (EU [2015]) szinte semmilyen konkrétummal nem szolgál, a részletszabályok kidolgozását a jogalkalmazó nagyvonalúan az uniós szabályozóhatóságok testületére bízta. A BEREC állásfoglalását (BEREC [2016]) pedig már forrásként használják a nemzeti szabályozóhatóságok. Ezzel az a komoly probléma, hogy a BEREC véleményének nincs semmilyen kötelező ereje a nemzeti bíróságok előtt, kvázijogforrásként hivatkozni rá pedig összeegyeztethetetlen a hatalmi ágak szétválasztásának elvével, hiszen a jogalkalmazó semmilyen körülmények között nem léphet jogalkotói szerepbe. Mindezek fényében komoly jogbizonytalanságot okoz, hogy nincsenek egyértelmű, jogforrástól származó szabályok az Európai Unióban sem.

IRODALOM

- BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS [2014]: Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. Megjelent: *Koltay András–Török Bernát* (szerk.): Sajtószabadság és médiaajog a 21. század elején, 2014, Wolters Kluwer, Budapest, 325–368. o.
- BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS [2015]: Az átalakuló digitális médiarendszer kérdőjelei. Megjelent *Koltay András–Török Bernát* (szerk.): Sajtószabadság és médiaajog a 21. század elején, 3. Wolters Kluwer, Budapest, 561–590. o.
- BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS [2017]: A hálózatsemlegesség rendeleti szabályozása az Európai Unióban és az Egyesült Államokban. Megjelent *Koltay András–Török Bernát* (szerk.): Sajtószabadság és médiaajog a 21. század elején, 4. Wolters Kluwer, Budapest, 121–147. o.
- BEREC [2016]: Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules. BoR (16) 127. https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules.
- BRAKE, D. [2016]: Mobile Zero Rating: The Economics and Innovation Behind Free Data. Information Technology & Innovation Foundation Report, május, <http://www2.itif.org/2016-zero-rating.pdf>.
- DROSSOS, A. [2014]: The real threat to the open Internet is zero-rated content. World Wide Web Foundation, REWHEEL, http://research.rewheel.fi/downloads/Webfoundation_guestblog_The_real_threat_open_internet_zerorating.pdf.
- EB [2013]: Javaslat Európai Parlament és a Tanács rendelete az elektronikus hírközlés egységes európai piacáról és a „behálózott kontinens” megteremtéséhez szükséges intézkedések meghatározásáról, valamint a 2002/20/EK, 2002/21/EK és 2002/22/EK irányelv és az 1211/2009/EK és 531/2012/EU rendelet módosításáról, COM(2013)0627 final – 2013/0309 (COD). Európai Bizottság, Brüsszel, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0627_/com_com\(2013\)0627_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0627_/com_com(2013)0627_hu.pdf).
- EISENACH, J. A. [2015]: The economics of zero rating. NERA Economic Consulting, március, <https://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2015/EconomicsofZeroRating.pdf>.
- EU [2015]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és

- elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unió belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról. HL, L 310. november 26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=HU>.
- FCC [2017]: Notice of Proposed Rulemaking in the Matter of Restoring Internet Freedom, WC. Docket No. 17-108., május 23., Federal Communication Commission, https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-17-60A1.pdf.
- GAUTIER, A–SOMOGYI Róbert [2018]: Prioritization vs Zero-Rating: Discrimination on the Internet. CESifo Working Paper No. 7185. https://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp7185.pdf.
- GENNA, I. [2015]: Zero rating – The European Parliament Washing Hands like Pontius Pilate. Innocenzo Genna's blog on European telecom and Internet regulation & policies – @InnoGenna. <https://radiobruelleslibera.com/2015/10/26/zero-rating-the-european-parliament-washing-hands-like-pontius-pilate>.
- GREENSTEIN, S.–PEITZ, M.–VALLETTI, T. [2016]: Net neutrality: A fast lane to understanding the trade-offs. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30. No. 2. 127–150. o.
- HOERNIG, S.–MONTEIRO, F. [2018]: Zero-Rating, Network Effects, and Capacity Investments. FEUNL Working Paper Series, No. 627. Nova School of Business and Economics, Lisszabon, <http://libraries.fe.unl.pt/index.php/e-resources/nsbe-wp/item/zero-rating-network-effects-and-capacity-investments-steffen-hoernig-francisco-monteiro>.
- JEITSCHKO, T. D.–KIM, S. J.–YANKELEVICH, A. [2018]: Zero-Rating and Vertical Content Foreclosure. Kézirat.
- JULLIEN, B.–SAND–ZANTMAN, W. [2018]: Internet regulation, two-sided pricing, and sponsored data. *International Journal of Industrial Organization*, 58, 31–62. o.
- KOVÁCS ANDRÁS–TÓTH TIHAMÉR–FORGÁCS ANNA [2016]: Effects of European Soft law at National Administrative Courts. *Loyola University Chicago International Law Review*, Vol. 14. No. 1. 53–70. o. http://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2018/05/03_Andras_Kovacs_Tihamer_Toht_Anna_Forgacs.pdf.
- KRÁMER, J.–PEITZ, M. [2018]: A fresh look at zero-rating. *Telecommunications Policy*, Vol. 42. No. 7. 501–513. o.
- LÁNCOS, P.L. [2018]: A Hard Core Under the Soft Shell: How Binding Is Union Soft Law for Member States? *European Public Law*, 4. 755–784. o.
- MARCUS, J. S. [2016]: New Network Neutrality Rules in Europe. Comparisons to those in the U.S. *Colorado Technology Law Journal*, Vol. 12. 259–279. o. <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/09/v2.final-Marcus-5.24.16.pdf>.
- PAI, A. [2017]: Remarks of FCC Chairman Ajit Pai at The Newseum “The Future Of Internet Freedom” Washington, DC. április 27. https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-344590A1.pdf.
- PÁPAI ZOLTÁN–NAGY PÉTER [2017]: Gúzsba kötve táncolni. A nullás díjszabás kezelése a hálózatsemlegességi szabályozásban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2016. MTA KTI, Budapest, 229–271. o. http://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2018/03/Vesz2017_08_PapaiZ_NagyP.pdf.
- RAPIER G. [2018]: Tesla is only the beginning of Spotify's plan to stream music to your car (SPOT). *Insider/market Insider*, május 3. <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/spotify-stock-price-counting-on-tesla-connected-cars-to-continue-its-growth-streak-2018-5-1023280222>.

- ROGERSON, W. P. [2016]: The Economics Of Data Caps And Free Data Services In Mobile Broadband. CTIA report, <https://api.ctia.org/docs/default-source/default-document-library/081716-rogerson-free-data-white-paper.pdf>.
- SAVOV, V. [2017]: The US net neutrality fight affects the whole world. The Verge, november 23. <https://www.theverge.com/2017/11/23/16693840/net-neutrality-us-fcc-global-effect>.
- SCHWICK, B. VAN (2016): T-Mobile's Binge On Violates Key Net Neutrality Principles. Stanford Law School's Center for Internet and Society report. <https://cyberlaw.stanford.edu/downloads/vanSchewick-2016-Binge-On-Report.pdf>.
- SOMOGYI RÓBERT [2016]: Zero-Rating and Net Neutrality. CORE Discussion Papers 2016/47. Université catholique de Louvain.
- STALLMAN, E.–ADAMS, R. S. [2016]: Zero Rating: a framework for assessing benefits and harms. Center for Democracy and Technology, január, 28 o. https://cdt.org/files/2016/01/CDT-Zero-Rating_Benefits-Harms5_1.pdf.