



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

2. rujna 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacije – Uredba (EU) 2015/2120 – Članak 3. – Pristup otvorenom internetu – Članak 3. stavak 1. – Prava krajnjih korisnika – Članak 3. stavak 2. – Zabrana dogovora i poslovnih praksi koji ograničavaju ostvarivanje prava krajnjih korisnika – Članak 3. stavak 3. – Obveza jednakog i nediskriminirajućeg postupanja s prometom – Mogućnost provedbe opravdanih mjera upravljanja prometom – Dodatna tarifna opcija ‚tarifa bez dodatnih troškova‘ – Ograničenje dijeljenja internetske veze”

U predmetu C-5/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberlandesgericht Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka), odlukom od 17. prosinca 2019., koju je Sud zaprimio 7. siječnja 2020., u postupku

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband eV**

protiv

Vodafone GmbH,

uz sudjelovanje:

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Wahl (izvjestitelj), predsjednik vijeća, F. Biltgen i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband eV, T. Rader, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

- za Vodafone GmbH, D. Herrmann, *Rechtsanwältin*,
- za njemačku vladu, J. Möller i D. Klebs, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, K. Bulterman i M. Noort, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, A. Posch, u svojstvu agenta,
- za rumunjsku vladu, E. Gane, A. Wellman i L. Lițu, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Braun, T. Scharf i L. Nicolae, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavaka 1. i 2. Uredbe (EU) 2015/2120 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o utvrđivanju mjera u vezi s pristupom otvorenom internetu te o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama i Uredbe (EU) br. 531/2012 o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji (SL 2015., L 310, str. 1.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV (Savezna unija organizacija i udruga potrošača; u daljnjem tekstu: Savezna unija) i društva Vodafone GmbH o korištenju od strane potonjeg društva određenih standardiziranih klauzula u svojim dogovorima.

Pravni okvir

- 3 Uvodne izjave 6., 8. i 9. Uredbe 2015/2120 glase:
 - „(6) Krajnji korisnici trebali bi imati pravo pristupa informacijama i sadržaju te njihove distribucije, pravo upotrebe i pružanja aplikacija i usluga bez diskriminacije i to putem svoje usluge pristupa internetu. [...]
 - [...]
 - (8) Pri pružanju usluga pristupa internetu davatelji tih usluga trebali bi prema svom prometu postupati jednako, bez diskriminacije, ograničavanja ili ometanja, neovisno o njegovu pošiljatelju ili primatelju, sadržaju, aplikaciji ili usluzi ili terminalnoj opremi. Prema općim načelima prava Unije i ustaljenoj sudskoj praksi, prema usporedivim situacijama ne bi trebalo postupati različito, a prema različitim situacijama ne bi trebalo postupati jednako osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano.

(9) Cilj opravdanog upravljanja prometom doprinijeti je učinkovitoj upotrebi mrežnih resursa i optimizaciji opće kvalitete prijenosa koja odgovara objektivno različitim zahtjevima u vezi s tehničkom kvalitetom usluge za određene kategorije prometa i prema tome sadržaja, aplikacija i usluga koji se prenose. Opravdane mjere upravljanja prometom koje primjenjuju davatelji usluga pristupa internetu trebale bi biti transparentne, nediskriminirajuće i proporcionalne te se ne bi trebale temeljiti na poslovnim interesima. Zahtjev da mjere upravljanja prometom budu nediskriminirajuće ne sprečava davatelje usluga pristupa internetu da, s ciljem optimizacije opće kvalitete prijenosa, provode mjere upravljanja prometom prema kojima se pravi razlika između objektivno različitih kategorija prometa. Svako takvo razlikovanje trebalo bi, s ciljem optimizacije opće kvalitete i korisničkog iskustva, biti dozvoljeno samo na temelju objektivno različitih zahtjeva u vezi s tehničkom kvalitetom usluge (npr. u pogledu latencije, varijacije kašnjenja, gubitka paketa i širine frekvencijskog područja) za određene kategorije prometa, a ne na temelju poslovnih interesa. Takve mjere prema kojima se pravi razlika trebale bi biti proporcionalne u odnosu na cilj optimizacije opće kvalitete i u okviru njih bi se prema istovjetnoj vrsti prometa trebalo jednako postupati. Takve mjere ne bi trebale trajati dulje nego što je to potrebno.”

4 U članku 1. te uredbe, naslovljenom „Predmet i područje primjene”, u stavku 1. određuje se:

„Ovom Uredbom utvrđuju se zajednička pravila za zaštitu jednakog i nediskriminirajućeg postupanja s prometom u pružanju usluga pristupa internetu i povezanih prava krajnjih korisnika.”

5 U članku 3. navedene uredbe, naslovljenom „Zaštita pristupa otvorenom internetu”, u stavcima 1. do 3. određuje se:

„1. Krajnji korisnici putem svoje usluge pristupa internetu imaju pravo pristupa informacijama i sadržaju te njihove distribucije, pravo upotrebe i pružanja aplikacija i usluga te pravo upotrebe terminalne opreme po svom izboru, neovisno o lokaciji krajnjeg korisnika ili davatelja te lokaciji, porijeklu ili odredištu informacije, sadržaja, aplikacije ili usluge.

[...]

2. Dogovori između davatelja usluga pristupa internetu i krajnjih korisnika o poslovnim i tehničkim uvjetima i značajkama usluga pristupa internetu poput cijene, količine podataka ili brzine i bilo koja poslovna praksa davatelja usluga pristupa internetu ne ograničavaju ostvarivanje prava krajnjih korisnika utvrđena u stavku 1.

3. Davatelji usluga pristupa internetu prilikom pružanja usluga pristupa internetu sa svim prometom postupaju jednako, bez diskriminacije, ograničavanja ili ometanja te neovisno o pošiljatelju i primatelju, sadržaju kojem se pristupa ili koji se distribuira, aplikacijama ili uslugama koje se upotrebljavaju ili pružaju ili terminalnoj opremi koja se upotrebljava.

Prvi podstavak ne sprečava davatelje usluga pristupa internetu da provode opravdane mjere upravljanja prometom. Da bi ih se smatralo opravdanima, takve mjere moraju biti transparentne, nediskriminirajuće, proporcionalne te se ne smiju temeljiti na poslovnim interesima već na objektivno različitim zahtjevima u vezi s tehničkom kvalitetom usluge za određene kategorije prometa. Takvim se mjerama ne prati konkretan sadržaj i one ne traju dulje nego što je to potrebno.

Davatelji usluga pristupa internetu ne smiju provoditi mjere upravljanja prometom koje prelaze mjere utvrđene u drugom podstavku, a posebice ne smiju blokirati, usporavati, mijenjati,

ograničavati, ometati, degradirati ili diskriminirati određene sadržaje, aplikacije ili usluge, ili određene njihove kategorije, osim ako je to potrebno i samo onoliko dugo koliko je potrebno radi:

- (a) poštovanja zakonodavnih akata Unije, ili nacionalnog zakonodavstva koje je u skladu s pravom Unije, kojima podliježe davatelj usluga pristupa internetu, ili poštovanja mjera koje su u skladu s pravom Unije, a kojima se izvršavaju takvi zakonodavni akti Unije ili nacionalno zakonodavstvo, uključujući sudske naloge ili naloge tijela javne vlasti kojima su dodijeljene odgovarajuće ovlasti;
- (b) očuvanja integriteta i sigurnosti mreže, usluga koje se pružaju putem te mreže i terminalne opreme krajnjih korisnika;
- (c) sprečavanja predstojećeg zagušenja mreže i ublažavanja učinaka iznimnog ili privremenog zagušenja mreže, pod uvjetom da se s da se s istovjetnim kategorijama prometa jednako postupa.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 6 Bundesverband je savez koji okuplja šesnaest organizacija za zastupanje potrošača saveznih zemalja i druge organizacije koje djeluju u području zaštite potrošača u Njemačkoj.
- 7 Vodafone je poduzeće koje posluje u sektoru informacijskih i komunikacijskih tehnologija. To poduzeće svojim korisnicima nudi da se, uz osnovne pakete, pretplate na besplatne tarifne opcije „tarife bez dodatnih troškova” nazvane „Vodafone Pass” („*Video Pass*”, „*Music Pass*”, „*Chat Pass*” i „*Social Pass*”). Te tarifne opcije omogućavaju korištenje usluga partnerskih poduzeća društva Vodafone a da se količina podataka potrošena korištenjem tih usluga ne oduzima od količine podataka uključene u osnovni paket. Međutim, smanjenje brzine prijenosa predviđeno u slučaju kad se količina podataka uključena u paket potroši također se primjenjuje na korištenje usluga partnerskih poduzeća. Prva odabrana tarifna opcija već je uključena u osnovni paket, a korisnici se na druge tarifne opcije mogu pretplatiti plaćanjem dodatne naknade.
- 8 Za te tarifne opcije opći ugovorni uvjeti sadržavaju, među ostalim, sljedeću standardnu klauzulu: „Potrošnja podataka do koje je došlo prilikom dijeljenja internetske veze (bežična pristupna točka ili „žarišna točka”) [...] uračunat će se u količinu podataka obuhvaćenu tarifom.”
- 9 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Savezna agencija za mreže za električnu energiju, plin, telekomunikacije, poštu i željeznice, Njemačka; u daljnjem tekstu: Bundesnetzagentur), u svojstvu nadzornog tijela, okončao je postupak koji se odnosio na zakonitost te klauzule.
- 10 Bundesverband je podnio tužbu Landgerichtu Düsseldorf (Zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka) kako bi zabranio korištenje prethodno navedene klauzule. Taj je sud, nakon što je saslušao Bundesnetzagentur, odbio tu tužbu s obrazloženjem da dijeljenje veze nije bilo ugovorno isključeno te je, osim toga, i dalje tehnički izvedivo.
- 11 Sudu koji je uputio zahtjev, Oberlandesgericht Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka), koji dvoji o valjanosti navedene klauzule s obzirom na članak 3. stavke 1. i 2. Uredbe 2015/2120, podnesena je žalba.

12 U tim je okolnostima Oberlandesgericht Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu), smatrajući da je tumačenje prava Unije potrebno za rješenje spora u glavnom postupku, odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Treba li članak 3. stavak 1. Uredbe 2015/2120 tumačiti na način da pravo krajnjih korisnika na upotrebu terminalne opreme po svom izboru putem svoje usluge pristupa internetu obuhvaća i pravo upotrebe usluge pristupa internetu putem terminalne opreme koja je izravno priključena na sučelje javne telekomunikacijske mreže (npr. pametni telefon, tablet) i putem druge terminalne opreme (drugi tablet/pametni telefon) (dijeljenje internetske veze odnosno *tethering*)?

(2) U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

Treba li članak 3. stavke 1. i 2. te uredbe tumačiti na način da se krajnjem korisniku nedopušteno ograničuje izbor terminalne opreme ako se dijeljenje internetske veze ne zabranjuje ugovorom niti se tehnički ograničava, ali na temelju sporazuma o količini podataka potrošenoj dijeljenjem internetske veze, za razliku od količine podataka potrošene bez dijeljenja internetske veze, nije uključeno u ponudu po nultoj stopi, nego se uračunava u osnovnu količinu i zasebno izračunava u slučaju prekoračenja?”

O prethodnim pitanjima

13 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. Uredbe 2015/2120 tumačiti na način da ograničenje krajnjim korisnicima dijeljenja internetske veze zbog aktiviranja tarifne opcije „tarifa bez dodatnih troškova” nije u skladu s obvezama koje proizlaze iz stavaka 1. i 2. tog članka.

14 Uvodno valja pojasniti da je tarifna opcija „tarifa bez dodatnih troškova” poslovna praksa kojom davatelj usluga pristupa internetu primjenjuje „tarifu bez dodatnih troškova” ili povoljniju tarifu, za cijeli podatkovni promet ili njegov dio povezan s posebnom primjenom ili kategorijom primjene koju nude partneri navedenog davatelja usluga pristupa. Ti podaci stoga nisu uračunati u količinu podataka kupljenu u okviru osnovnog paketa. Takva mogućnost, koja se nudi u okviru ograničenih paketa, omogućava dakle davateljima usluga pristupa internetu da povećaju privlačnost svoje ponude.

15 Stoga se pitanja postavljena Sudu, čiji je cilj omogućiti sudu koji je uputio zahtjev da odluči o zakonitosti uvjeta korištenja povezanih s tarifnom opcijom „tarifa bez dodatnih troškova”, temelje na pretpostavci prema kojoj je takva tarifna opcija sama po sebi u skladu s pravom Unije, osobito s člankom 3. Uredbe 2015/2120, kojim je zakonodavac želio utvrditi načela otvorenosti i internetske neutralnosti.

16 Članak 3. stavak 1. Uredbe 2015/2120 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 6. propisuje ne samo pravo krajnjih korisnika na pristup informacijama i sadržajima, upotrebe aplikacija i usluga, distribucije informacija i sadržaja nego i pružanja aplikacija i usluga.

17 U skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe 2015/2120, dogovori sklopljeni između davatelja usluga pristupa internetu i krajnjih korisnika, s jedne strane, i poslovne prakse tih davatelja usluga, s druge strane, ne smiju ograničiti ostvarivanje pravâ krajnjih korisnika, kako su ona određena stavkom 1. tog članka.

- 18 Člankom 3. stavkom 3. Uredbe 2015/2120 najprije je pak, u njegovu prvom podstavku, predviđeno da davatelji usluga pristupa internetu sa svim prometom postupaju jednako, bez diskriminacije, ograničavanja ili ometanja te neovisno o, među ostalim, aplikacijama ili uslugama koje se upotrebljavaju.
- 19 Zatim je u tom članku 3. stavku 3. drugom podstavku određeno da njezin prvi podstavak ne sprečava davatelje usluga pristupa internetu da provode opravdane mjere upravljanja prometom, pri čemu je pojašnjeno da takve mjere, da bi ih se smatralo opravdanima, prvo, moraju biti transparentne, nediskriminirajuće i proporcionalne, drugo, ne smiju se temeljiti na poslovnim interesima, već na objektivno različitim zahtjevima u vezi s tehničkom kvalitetom usluge za određene kategorije prometa, i, treće, njima se ne smije pratiti konkretan sadržaj niti one smiju trajati dulje nego što je to potrebno.
- 20 Naposljetku, u navedenom članku 3. stavku 3. trećem podstavku predviđeno je da davatelji usluga pristupa internetu ne smiju provoditi mjere upravljanja prometom koje prelaze mjere utvrđene u njegovu drugom podstavku, a posebice ne smiju blokirati, usporavati, mijenjati, ograničavati, ometati, degradirati ili diskriminirati aplikacije ili usluge ili određene njihove kategorije, osim ako je to potrebno i samo na određeno vrijeme ili radi poštovanja zakonodavnih akata Unije ili nacionalnog zakonodavstva koje je u skladu s pravom Unije ili poštovanja mjera koje su u skladu s pravom Unije, a kojima se provode takvi zakonodavni akti Unije ili nacionalno zakonodavstvo ili radi očuvanja integriteta i sigurnosti mreže, usluga koje se pružaju putem te mreže i terminalne opreme krajnjih korisnika ili radi sprečavanja predstojećeg zagušenja mreže i ublažavanja njegovih učinaka.
- 21 Tim se različitim odredbama nastoji, kako to proizlazi iz članka 1. Uredbe 2015/2120, osigurati jednako i nediskriminirajuće postupanje s prometom u okviru pružanja usluga pristupa internetu i povezanih prava krajnjih korisnika (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2020., Telenor Magyarország, C-807/18 i C-39/19, EU:C:2020:708, t. 23. do 27.).
- 22 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je Sud imao priliku pojasniti da je, kada postupanje davatelja usluga pristupa internetu nije u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe 2015/2120, moguće suzdržati se od utvrđivanja je li to postupanje u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 3. stavka 2. navedene uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2020., Telenor Magyarország, C-807/18 i C-39/19, EU:C:2020:708, t. 28.).
- 23 Stoga se povreda obveze jednakog postupanja sa svim prometom ne može opravdati na temelju načela slobode ugovaranja priznatog u članku 3. stavku 2. te uredbe.
- 24 Kao drugo, Sud je također naglasio da se članku 3. stavku 3. Uredbe 2015/2120 protivi svaka mjera protivna obvezi jednakog postupanja s prometom kada se takva mjera temelji na poslovnim interesima.
- 25 Najprije valja primijetiti da se, kao što to proizlazi iz točke 18. ove presude, člankom 3. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe 2015/2120, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 8., davateljima usluga pristupa internetu nalaže opća obveza jednakog postupanja, bez diskriminacije, ograničenja ili ometanja prometa, od koje ni u kojem slučaju nije moguće odstupiti uporabom poslovnih praksi koje provode ti davatelji ili dogovorima koje sklapaju s krajnjim korisnicima (presuda od 15. rujna 2020., Telenor Magyarország, C-807/18 i C-39/19, EU:C:2020:708, t. 47.).

- 26 Nadalje, iz članka 3. stavka 3. drugog podstavka Uredbe 2015/2120 i iz njezine uvodne izjave 9., s obzirom na koju taj podstavak treba tumačiti, proizlazi da, iako moraju poštovati tu opću obvezu, davatelji usluga pristupa internetu zadržavaju mogućnost donošenja opravdanih mjera upravljanja prometom. Međutim, ta je mogućnost uvjetovana osobito time da se te mjere temelje na „objektivno različitim zahtjevima u vezi s tehničkom kvalitetom usluge za određene kategorije prometa”, a ne na „poslovnim interesima”. Konkretnije, valja smatrati da se na takvim „poslovnim interesima” temelje sve mjere koje davatelj usluga pristupa internetu poduzima prema krajnjem korisniku koje dovode do toga da se sa sadržajima, aplikacijama ili uslugama koje nude različiti davatelji usluga sadržaja, aplikacija ili usluga ne postupa jednako i nediskriminirajuće (presuda od 15. rujna 2020., Telenor Magyarország, C-807/18 i C-39/19, EU:C:2020:708, t. 48.).
- 27 Tarifna opcija „tarifa bez dodatnih troškova”, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, razlikuje se, na temelju poslovnih interesa, unutar internetskog prometa po tome što promet prema aplikacijama koje pružaju partneri nije uključen u osnovni paket. Stoga takva poslovna praksa ne ispunjava opću obvezu jednakog postupanja s prometom bez diskriminacije ili ometanja iz članka 3. stavka 3. prvog podstavka Uredbe 2015/2120.
- 28 Valja naglasiti da ta povreda, koja proizlazi iz same naravi takve tarifne opcije zbog poticaja koji iz nje proizlazi, postoji, neovisno o eventualnoj mogućnosti da se nastavi slobodno pristupati sadržaju koji su pružili partneri davatelja usluga pristupa internetu nakon što je osnovni paket potrošen.
- 29 Osim toga, irelevantno je je li takva mogućnost obuhvaćena dogovorom u smislu članka 3. stavka 2. Uredbe 2015/2120, kao što je to navedeno u točki 23. ove presude, ili je njezin cilj udovoljiti stvarnom zahtjevu korisnika ili davatelja sadržaja.
- 30 Naposljetku, izuzeća predviđena za mjere upravljanja ne mogu se uzeti u obzir jer se, u skladu s člankom 3. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe 2015/2120, takve mjere ne mogu temeljiti na poslovnim strategijama davatelja usluga pristupa internetu.
- 31 Iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da se ograničenje uporabe tarifne opcije u roamingu, na koju se odnose sva pitanja koja je postavio taj sud, primjenjuje samo zbog aktivacije tarifne opcije „tarifa bez dodatnih troškova”.
- 32 S obzirom na to da je takva tarifna opcija protivna obvezama koje proizlaze iz članka 3. stavka 3. Uredbe 2015/2120, ta suprotnost postoji, neovisno o obliku ili prirodi uvjeta uporabe povezanih s ponuđenim tarifnim opcijama, poput ograničenja dijeljenja internetske veze u glavnom postupku.
- 33 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 3. Uredbe 2015/2120 treba tumačiti na način da ograničenje dijeljenja internetske veze zbog aktiviranja tarifne opcije „tarifa bez dodatnih troškova” nije u skladu s obvezama koje proizlaze iz stavka 3. tog članka.

Troškovi

- 34 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

Članak 3. Uredbe (EU) 2015/2120 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o utvrđivanju mjera u vezi s pristupom otvorenom internetu te o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama i Uredbe (EU) br. 531/2012 o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji treba tumačiti na način da ograničenje dijeljenja internetske veze zbog aktiviranja tarifne opcije „tarifa bez dodatnih troškova” nije u skladu s obvezama koje proizlaze iz stavka 3. tog članka.

Potpisi