



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 2. septembra 2021 \*

„Predhodno odločanje – Elektronske komunikacije – Uredba (EU) 2015/2120 – Člen 3 – Dostop do odprtega interneta – Člen 3(1) – Pravice končnih uporabnikov – Člen 3(2) – Prepoved sporazumov in poslovnih praks, s katerimi se omejuje uveljavljanje pravic končnih uporabnikov – Člen 3(3) – Obveznost enake in nediskriminatorne obravnave prometa – Možnost uvedbe ukrepov za razumno upravljanje prometa – Dodatna tarifna opcija, imenovana ‚ničelna tarifa‘ – Omejitev deljenja internetne povezave“

V zadevi C-5/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) z odločbo z dne 17. decembra 2019, ki je na Sodišče prispela 7. januarja 2020, v postopku

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

proti

**Vodafone GmbH,**

ob udeležbi

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

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi N. Wahl (poročevalec), predsednik senata, F. Biltgen in J. Passer, sodnika,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

\* Jezik postopka: nemščina

- za Vodafone GmbH D. Herrmann, Rechtsanwältin,
- za nemško vlado J. Möller in D. Klebs, agenta,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in M. Noort, agentki,
- za avstrijsko vlado A. Posch, agent,
- za romunsko vlado E. Gane, A. Wellman in L. Lițu, agentke,
- za Evropsko komisijo G. Braun, T. Scharf in L. Nicolae, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(1) in (2), Uredbe (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji (UL 2015, L 310, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV (zvezno združenje uradov in združenj za varstvo potrošnikov, v nadaljevanju: Bundesverband) in družbo Vodafone GmbH glede uporabe – s strani te družbe – nekaterih standardiziranih klavzul v njenih pogodbah.

### Pravni okvir

- 3 V uvodnih izjavah 6, 8 in 9 Uredbe 2015/2120 je navedeno:
  - „(6) Končni uporabniki bi morali imeti pravico dostopa do informacij in vsebin in njihovega razširjanja ter nediskriminatorne uporabe in zagotavljanja aplikacij in storitev prek svojih storitev dostopa do interneta. [...]
  - [...]
  - (8) Pri zagotavljanju storitev dostopa do interneta bi morali ponudniki teh storitev ves promet obravnavati enako, brez diskriminacije, omejevanja ali motenja in ne glede na pošiljatelja ali prejemnika, vsebino, aplikacijo ali storitev ali terminalsko opremo. V skladu s splošnimi načeli prava Unije in ustaljeno sodno prakso primerljivih primerov ne bi smeli obravnavati različno in različnih primerov ne bi smeli obravnavati enako, razen če je takšna obravnava objektivno utemeljena.

(9) Cilj razumnega upravljanja prometa je prispevati k učinkoviti uporabi sredstev omrežja in čim boljši celotni kakovosti prenosa, ki bi ustrezala objektivno različnim zahtevam glede tehnične kakovosti storitev za posamezno vrsto prometa, in s tem za prenesene vsebine, aplikacije in storitve. Ukrepi za razumno upravljanje prometa, ki jih uporabljajo ponudniki storitev dostopa do interneta, bi morali biti pregledni, nediskriminatorni in sorazmerni ter ne bi smeli temeljiti na poslovnih razlogih. Zahteva, da ukrepi za upravljanje prometa ne smejo biti diskriminatorni, ponudnikom storitev dostopa do interneta ne preprečuje, da zaradi zagotavljanja čim boljše celotne kakovosti prenosa izvajajo ukrepe za upravljanje prometa, ki razlikujejo med objektivno različnimi vrstami prometa. Da bi dosegli čim boljšo celotno kakovost in čim večje zadovoljstvo uporabnikov, bi moralo biti vsako tovrstno razlikovanje dovoljeno samo na podlagi objektivno različnih zahtev glede tehnične kakovosti storitev (na primer z vidika prehodnega časa, trepetanja, izgube paketov in pasovne širine) za posamezno vrsto prometa, ne pa na podlagi poslovnih razlogov. Takšni razlikovalni ukrepi bi morali biti sorazmerni z zagotavljanjem čim boljše celotne kakovosti in bi morali enakovreden promet obravnavati enako. Takšni ukrepi se ne bi smeli izvajati dlje, kot je potrebno.“

4 Člen 1 te uredbe, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba določa skupna pravila za zaščito enake in nediskriminatorne obravnave prometa pri zagotavljanju storitev dostopa do interneta ter sorodnih pravic končnih uporabnikov.“

5 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Zaščita dostopa do odprtega interneta“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Končni uporabniki imajo prek storitve dostopa do interneta pravico do dostopa do informacij in vsebin ter njihovega razširjanja, do uporabe in zagotavljanja aplikacij in storitev ter do uporabe terminalske opreme po lastni izbiri, ne glede na svojo lokacijo ali lokacijo ponudnika storitve oziroma lokacijo, izvor ali cilj informacije, vsebine, aplikacije ali storitve.

[...]

2. Sporazumi med ponudniki storitev dostopa do interneta in končnimi uporabniki o poslovnih in tehničnih pogojih ter značilnostih storitev dostopa do interneta, kot so cena, količina podatkov ali podatkovna hitrost, ter kakršnih koli poslovnih praksah ponudnikov storitev dostopa do interneta ne omejujejo uveljavljanja pravic končnih uporabnikov iz odstavka 1.

3. Ponudniki storitev dostopa do interneta pri zagotavljanju storitev dostopa do interneta obravnavajo ves promet enako, brez diskriminacije, omejevanja ali motenja ter ne glede na pošiljatelja in prejemnika, vsebino, do katere se dostopa ali ki se razširja, aplikacije ali storitve, ki se uporabljajo oziroma zagotavljajo, ali terminalske opremo, ki se uporablja.

Prvi pododstavek ponudnikom storitev dostopa do interneta ne preprečuje uvajanja ukrepov za razumno upravljanje prometa. Da bi se takšni ukrepi šteli za razumne, morajo biti pregledni, nediskriminatorni in sorazmerni ter ne smejo temeljiti na poslovnih razlogih, temveč na objektivno različnih zahtevah glede tehnične kakovosti storitev za posamezno vrsto prometa. Takšni ukrepi ne spremljajo posameznih vsebin in se ne izvajajo dlje, kot je to potrebno.

Ponudniki storitev dostopa do interneta ne izvajajo ukrepov za upravljanje prometa, ki presegajo ukrepe iz drugega pododstavka, zlasti pa ne onemogočajo, upočasnjujejo, spreminjajo, omejujejo, motijo ali poslabšujejo posameznih vsebin, aplikacij ali storitev oziroma posameznih vrst vsebin,

aplikacij ali storitev ali diskriminirajo med njimi, razen kolikor je potrebno in le toliko časa, kot je potrebno za:

- a) skladnost z zakonodajnimi akti Unije ali nacionalno zakonodajo, skladno s pravom Unije, ki velja za ponudnika storitev dostopa do interneta, ali z ukrepi, skladnimi s pravom Unije, s katerimi se izvajajo takšni zakonodajni akti Unije oziroma nacionalna zakonodaja, vključno s sodnimi odločbami ali odločbami javnih organov, ki so jim podeljena ustrezna pooblastila;
- b) ohranitev celovitosti in varnosti omrežja, storitev, ki se zagotavljajo prek tega omrežja, ter terminalske opreme končnih uporabnikov;
- c) preprečitev neizbežne preobremenjenosti omrežja ter blažitev posledic izredne aličasne preobremenjenosti omrežja, pod pogojem, da se enakovredne vrste prometa obravnavajo enako.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

- 6 Bundesverband je krovno združenje, ki združuje 16 uradov za varstvo potrošnikov v zveznih deželah in druge organizacije, ki delujejo na področju varstva potrošnikov v Nemčiji.
- 7 Družba Vodafone deluje v sektorju informacijskih in komunikacijskih tehnologij. Ta družba svojim strankam omogoča, da se dodatno k osnovnemu paketu naročijo na brezplačne tarifne opcije po „ničelni tarifi“, imenovane „Vodafone Pass“ („*Video Pass*“, „*Music Pass*“, „*Chat Pass*“ in „*Social Pass*“). Te tarifne opcije omogočajo uporabo storitev partnerskih podjetij družbe Vodafone, ne da bi se količina podatkov, ki se z uporabo teh storitev porabi, odštela od količine podatkov, ki je vključena v osnovni paket. Vendar pa znižanje hitrosti prenosa, ki je določena v primeru izčrpanja količine podatkov, vključene v osnovni paket, velja tudi za uporabo storitev partnerskih podjetij. Prva izbrana tarifna opcija je že vključena v osnovni paket, stranke pa se lahko za doplačilo naročijo na druge tarifne opcije.
- 8 Splošni pogodbeni pogoji za te tarifne opcije vsebujejo med drugim naslednjo standardizirano klavzulo: „Količina podatkov, ki se porabi ob uporabi preko deljenja internetne povezave (dostopne točke ali „hotspot“) [...], se odšteje od količine podatkov, ki je vključena v paketu.“
- 9 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (zvezna agencija za omrežja električne energije, plina, telekomunikacij in železnic) je kot nadzorni organ ustavila postopek v zvezi z zakonitostjo te določbe.
- 10 Bundesverband je pri Landgericht Düsseldorf (deželno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) vložilo tožbo za prepoved uporabe zgoraj navedene klavzule. To sodišče je po zaslišanju Bundesnetzagentur für Elektrizität Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen to tožbo zavrnilo z obrazložitvijo, da deljenje internetne povezave ni bilo pogodbeno izključeno in je poleg tega tehnično izvedljivo.
- 11 Pri predložitvenem sodišču, Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija), ki se sprašuje o veljavnosti navedene klavzule glede na člen 3(1) in (2) Uredbe 2015/2120, je bila vložena pritožba.

12 V teh okoliščinah je Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu), ki je menilo, da je za rešitev spora o glavni stvari potrebna razlaga prava Unije, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1) Ali je treba člen 3(1) Uredbe 2015/2120 razlagati tako, da pravica končnih uporabnikov, da prek svoje storitve dostopa do interneta uporabljajo terminalsko opremo po lastni izbiri, vključuje tudi pravico, da storitev dostopa do interneta preko terminalske opreme, ki je neposredno priključena na mrežni vmesnik javnega telekomunikacijskega omrežja (na primer pametni telefon, tablični računalnik), uporabljajo tudi z drugo terminalsko opremo (drug tablični računalnik ali pametni telefon) (deljenje internetne povezave oziroma , tethering‘)?

2) Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen:

Ali je treba člen 3(1) in (2) te uredbe razlagati tako, da gre za nedopustno omejitev izbire terminalske opreme končnega uporabnika, če deljenje internetne povezave ni niti prepovedano s pogodbo niti tehnično omejeno, vendar porabljena količina podatkov zaradi pogodbenega dogovora o deljenju internetne povezave – v nasprotju s količino podatkov, ki se porabi brez deljenja internetne povezave – ni vključena v ponudbo z ničelno tarifo, ampak se všteje v količino podatkov, ki je vključena v osnovni paket, in se ob prekoračitvi posebej obračuna?“

### **Vprašanji za predhodno odločanje**

13 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3 Uredbe 2015/2120 razlagati tako, da omejitev deljenja internetne povezave s strani končnih uporabnikov zaradi vklopa tarifne opcije, imenovane „ničelna tarifa“, ni združljiva z obveznostmi, ki izhajajo iz odstavkov 1 in 2 tega člena.

14 Najprej je treba pojasniti, da je tarifna opcija, imenovana „ničelna tarifa“, poslovna praksa, s katero ponudnik dostopa do interneta uporablja „ničelno tarifo“ ali ugodnejšo tarifo za celoten promet podatkov ali njegov del, povezan z aplikacijo ali kategorijo posebnih aplikacij, ki jih ponujajo partnerji navedenega ponudnika dostopa. Ti podatki se torej ne vštevajo v količino podatkov, ki je kupljena v okviru osnovnega paketa. Takšna opcija, ki je ponujena v okviru omejenih paketov, ponudnikom dostopa do interneta tako omogoča, da povečajo privlačnost svoje ponudbe.

15 Tako vprašanji, ki sta bili postavljeni Sodišču in katerih namen je predložitvenemu sodišču omogočiti, da se izreče o zakonitosti pogojev uporabe, ki se nanašajo na tarifno opcijo, imenovano „ničelna tarifa“, temeljita na premisi, da je takšna tarifna opcija združljiva s pravom Unije, zlasti s členom 3 Uredbe 2015/2120, s katerim je zakonodajalec želel uzakoniti načeli odprtosti in nevtralnosti interneta.

16 Člen 3(1) Uredbe 2015/2120, v povezavi z uvodno izjavo 6 te uredbe, določa pravico končnih uporabnikov ne le do dostopa do informacij in vsebin, do uporabe aplikacij in storitev ter do razširjanja informacij in vsebin, temveč tudi do zagotavljanja aplikacij in storitev.

17 V skladu s členom 3(2) Uredbe 2015/2120 sporazumi med ponudniki storitev dostopa do interneta in končnimi uporabniki na eni strani ter poslovne prakse, ki jih izvajajo ti ponudniki, na drugi strani ne smejo omejevati uveljavljanja pravic končnih uporabnikov, kot so določene v odstavku 1 tega člena.

- 18 Člen 3(3) Uredbe 2015/2120 v prvem pododstavku najprej določa, da ponudniki storitev dostopa do interneta obravnavajo ves promet enako, brez diskriminacije, omejevanja ali motenja, ne glede na med drugim aplikacije ali storitve, ki se uporabljajo.
- 19 Ta člen 3(3) v drugem pododstavku dalje določa, da njegov prvi pododstavek ponudnikom storitev dostopa do interneta ne preprečuje uvajanja ukrepov za razumno upravljanje prometa, pri čemer je pojasnjeno, da morajo biti takšni ukrepi, da bi se štel za razumne, prvič, pregledni, nediskriminatorni in sorazmerni, drugič, da ne smejo temeljiti na poslovnih razlogih, temveč na objektivnih tehničnih razlikah med posameznimi vrstami prometa, in tretjič, da ne spremljajo vsebin in se ne izvajajo dlje, kot je to potrebno.
- 20 Nazadnje, navedeni člen 3(3) v tretjem pododstavku določa, da ponudniki storitev dostopa do interneta ne smejo izvajati ukrepov za upravljanje prometa, ki presegajo ukrepe iz drugega pododstavka te določbe, in da zlasti ne smejo onemogočati, upočasnjevati, spreminjati, omejevati, motiti ali poslabševati posameznih aplikacij oziroma vrst aplikacij ali storitev oziroma vrst storitev ali diskriminirati med njimi, razen če je to potrebno v omejenem obdobju bodisi za skladnost z zakonodajnimi akti Unije ali nacionalno zakonodajo, skladno s pravom Unije, ali z ukrepi, s katerimi se izvajajo takšni zakonodajni akti oziroma nacionalna zakonodaja, bodisi za ohranitev celovitosti in varnosti omrežja, storitev, ki se zagotavljajo prek njega, ter terminalske opreme končnih uporabnikov, bodisi za preprečitev preobremenjenosti omrežja in blažitev učinkov te preobremenjenosti.
- 21 Kot izhaja iz člena 1 Uredbe 2015/2120, je namen teh različnih določb zaščita enake in nediskriminatorne obravnave prometa pri zagotavljanju storitev dostopa do interneta ter sorodnih pravic končnih uporabnikov (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 in C-39/19, EU:C:2020:708, točke od 23 do 27).
- 22 Na prvem mestu je treba opozoriti, da je Sodišče že pojasnilo, da kadar ravnanje ponudnika storitev dostopa do interneta ni združljivo s členom 3(3) Uredbe 2015/2120, ni treba ugotavljati, ali je to ravnanje združljivo z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 3(2) navedene uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 in C-39/19, EU:C:2020:708, točka 28).
- 23 Zato neizpolnitve obveznosti enakega obravnavanja celotnega prometa ni mogoče upravičiti na podlagi načela pogodbene svobode, ki je priznано v členu 3(2) te uredbe.
- 24 Drugič, Sodišče je tudi poudarilo, da člen 3(3) Uredbe 2015/2120 nasprotuje vsakemu ukrepu, ki je v nasprotju z obveznostjo enakega obravnavanja prometa, kadar tak ukrep temelji na poslovnih razlogih.
- 25 Najprej je treba ugotoviti, da – kot izhaja iz točke 18 te sodbe – prvi pododstavek člena 3(3) Uredbe 2015/2120, v povezavi z uvodno izjavo 8 te uredbe, ponudnikom storitev dostopa do interneta nalaga splošno obveznost enakega obravnavanja brez diskriminacije, omejevanja ali motenja prometa, od katere nikakor ni mogoče odstopiti z uporabo poslovnih praks, ki jih izvajajo ti ponudniki, ali sporazumov, ki jih ti ponudniki sklenejo s končnimi uporabniki (sodba z dne 15. septembra 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 in C-39/19, EU:C:2020:708, točka 47)
- 26 Dalje, iz drugega pododstavka člena 3(3) Uredbe 2015/2120 in iz njene uvodne izjave 9, ob upoštevanju katere je ta pododstavek treba razlagati, izhaja, da ponudniki storitev dostopa do interneta, čeprav morajo spoštovati to splošno obveznost, ohranijo možnost sprejetja ukrepov za

razumno upravljanje prometa. Ta možnost pa je med drugim pogojena s tem, da taki ukrepi temeljijo na „objektivno različnih zahtevah glede tehnične kakovosti storitev za posamezno vrsto prometa“ in ne na „poslovnih razlogih“. Zlasti je treba šteti, da na takih „poslovnih razlogih“ temelji vsak ukrep ponudnika storitev dostopa do interneta v razmerju do vsakega končnega uporabnika, ki povzroči – ne da bi temeljil na takih objektivnih razlikah – da se vsebine, aplikacije ali storitve, ki jih ponujajo različni ponudniki vsebin, aplikacij ali storitev, ne obravnavajo enako in brez diskriminacije (sodba z dne 15. septembra 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 in C-39/19, EU:C:2020:708, točka 48).

- 27 Tarifna opcija, imenovana „ničelna tarifa“, kot je ta v postopku v glavni stvari, pa na podlagi poslovnih razlogov znotraj internetnega prometa razlikuje tako, da se promet do aplikacij, ki jih zagotavljajo partnerji, ne všteva v osnovni paket. Zato takšna poslovna praksa ne izpolnjuje splošne obveznosti enakega obravnavanja prometa brez diskriminacije ali motenja, ki je določena v členu 3(3), prvi pododstavek, Uredbe 2015/2120.
- 28 Poudariti je treba, da ta neizpolnitev obveznosti, ki izhaja iz same narave takšne tarifne opcije zaradi spodbude, ki izhaja iz nje, obstaja ne glede na to, ali je po porabi osnovnega paketa mogoče še naprej prosto dostopati do vsebine, ki jo zagotavljajo partnerji ponudnika dostopa do interneta.
- 29 Poleg tega ni pomembno, da takšna opcija spada na področje uporabe sporazuma v smislu člena 3(2) Uredbe 2015/2120, kot je bilo opozorjeno v točki 23 te sodbe, ali da je njen namen zadostiti dejanskemu povpraševanju stranke ali ponudnika vsebin.
- 30 Nazadnje, izjem, določenih za ukrepe za upravljanje, ni mogoče upoštevati, saj v skladu s členom 3(3), drugi pododstavek, Uredbe 2015/2120 takšni ukrepi ne morejo temeljiti na poslovnih strategijah ponudnika dostopa do interneta.
- 31 Iz informacij, ki jih je posredovalo predložitveno sodišče, je razvidno, da se omejitev deljenja internetne povezave, na katero se nanašata obe vprašanji, ki ju je postavilo to sodišče, uporablja le zaradi vklopa tarifne opcije, imenovane „ničelna tarifa“.
- 32 Ker pa je takšna tarifna opcija v nasprotju z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 3(3) Uredbe 2015/2120, ta neskladnost obstaja neodvisno od oblike ali vrste pogojev uporabe za ponujene tarifne opcije, kot je omejitev deljenja internetne povezave v sporu o glavni stvari.
- 33 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 3 Uredbe 2015/2120 razlagati tako, da omejitev deljenja internetne povezave zaradi vklopa tarifne opcije, imenovane „ničelna tarifa“, ni združljiva z obveznostmi, ki izhajajo iz odstavka 3 tega člena.

## **Stroški**

- 34 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

**Člen 3 Uredbe (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive**

**2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji je treba razlagati tako, da omejitev deljenja internetne povezave zaradi vklopa tarifne opcije, imenovane „ničelna tarifa“, ni združljiva z obveznostmi, ki izhajajo iz odstavka 3 tega člena.**

Podpisi