



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 15 september 2020\*

”Begäran om förhandsavgörande – Elektronisk kommunikation – Förordning (EU) 2015/2120 – Artikel 3 – Öppen internetanslutning – Artikel 3.1 – Slut användares rättigheter – Rätten att ha tillgång till applikationer och tjänster, samt att använda dem – Rätten att tillhandahålla applikationer och tjänster – Artikel 3.2 – Förbud mot överenskommelser och affärsmetoder som begränsar utövandet av slut användarnas rättigheter – Begreppen överenskommelser, affärsmetoder, slut användare och konsumenter – Bedömning av huruvida det föreligger en begränsning av utövandet av slut användarnas rättigheter – Bestämmelser – Artikel 3.3 – Krav på att trafik ska behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande – Möjlighet att genomföra rimliga trafikstyrningsåtgärder – Förbud mot åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik – Undantag – Affärsmetoder som består i att erbjuda paketerbjudanden, i vilka det anges att de kunder som tecknar sig för ett sådant kan köpa ett paket som ger dem rätt att utan begränsningar använda en viss datavolym, utan att användningen av vissa specifika applikationer och vissa specifika tjänster som omfattas av en ’nolltaxa’ räknas in däri och att de, när denna datavolym har förbrukats, kan fortsätta att utan begränsningar använda dessa specifika applikationer och tjänster medan åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik tillämpas på andra applikationer och tjänster”

I de förenade målen C-807/18 och C-39/19,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest stad, Ungern), av den 11 september 2018 som inkom till domstolen den 20 december 2018 respektive den 23 januari 2019, i målen

**Telenor Magyarország Zrt.**

mot

**Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin och I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (referent), L. Bay Larsen, F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen och N. Wahl,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

\* Rättegångsspråk: ungerska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 december 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Telenor Magyarország Zrt., genom A. Losonci och P. Galambos, biträdda av M. Orbán, ügyvéd,
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, genom I. Kun, i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, inledningsvis genom M.Z. Fehér och Zs. Wagner, därefter genom M.Z. Fehér, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och A. Brabcová, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och D. Klebs, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och M.J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, inledningsvis genom G. Hesse och J. Schmoll, därefter genom J. Schmoll, båda i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, inledningsvis genom C.-R. Cantăr, E. Gane, R.I. Hațieganu och A. Wellman, därefter av de tre sistnämnda, samtliga i egenskap av ombud,
- Sloveniens regering, genom N. Pintar Gosenca och A. Dežman Mušič, båda i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom M. Pere, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Braun, L. Havas och L. Nicolae, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 4 mars 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen (EUT L 310, 2015, s. 1).
- 2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan Telenor Magyarország Zrt. (nedan kallat Telenor) och Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (direktören för den nationella myndigheten för kommunikation och media, Ungern) (nedan kallad direktören för den nationella myndigheten). Målen rör två beslut, genom vilka direktören för den nationella myndigheten ålade Telenor att upphöra med vissa av sina anslutningstjänster.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Förordning 2015/2120*

3 Skälen 1, 3, 6–9 och 11 i förordning 2015/2120 har följande lydelse:

”(1) Syftet med denna förordning är att fastställa gemensamma regler för att säkerställa lika och icke-diskriminerande behandling av trafik vid tillhandahållandet av internetanslutningstjänster och därtill kopplade rättigheter för slutanvändare. Den syftar till att skydda slutanvändare och samtidigt garantera att internets ekosystem fortsätter att fungera som en motor för innovation. ...

...

(3) Under de senaste årtiondena har internet utvecklats till en öppen plattform för innovation med få tillträdeshinder för slutanvändare, innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörer samt leverantörer av internetanslutningstjänster. Syftet med det befintliga regelverket är att ge slutanvändarna möjlighet att få tillgång till och distribuera information eller använda de applikationer och tjänster som de själva väljer. Ett betydande antal slutanvändare påverkas dock av trafikstyrningsmetoder som innebär att specifika applikationer eller tjänster blockeras eller saktas ner. Dessa tendenser kräver gemensamma regler på unionsnivå för att säkerställa ett öppet internet samt undvika en fragmentering av den inre marknaden till följd av åtgärder som antagits av enskilda medlemsstater.

...

(6) Slut användare bör ha rätt att få tillgång till och distribuera information och innehåll samt att använda och tillhandahålla applikationer och tjänster utan diskriminering via sin internetanslutningstjänst. ...

(7) För att kunna utöva sina rättigheter att få tillgång till och distribuera information och innehåll, och att använda och tillhandahålla applikationer och tjänster som de själv har valt bör slut användare ha frihet att komma överens med leverantörer av internetanslutningstjänster om taxor för särskilda datavolymer och hastigheter för internetanslutningstjänsten. Sådana överenskommelser samt affärsmetoder hos leverantörer av internetanslutningstjänster bör inte begränsa utövandet av dessa rättigheter och därigenom kringgå bestämmelserna om skydd av tillgång till ett öppet internet i denna förordning. Nationella regleringsmyndigheter och andra behöriga myndigheter bör ges befogenhet att ingripa mot överenskommelser eller affärsmetoder som på grund av sin omfattning leder till situationer där slut användarnas val i praktiken begränsas väsentligt. I detta syfte bör man bland annat beakta vilken marknadsställning dessa leverantörer av internetanslutningstjänster och de berörda innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörerna har när överenskommelser och handelsmetoder bedöms. Nationella regleringsmyndigheter och andra behöriga myndigheter bör, inom ramen för sin övervaknings- och verkställandefunktion, åläggas att ingripa när överenskommelser eller affärsmetoder skulle leda till att slut användarnas rättigheter i grunden undergrävs.

(8) Vid tillhandahållandet av internetanslutningstjänster bör leverantörer av dessa tjänster behandla all trafik lika, utan diskriminering, begränsningar eller störningar, oberoende av dess sändare, mottagare, innehåll, applikation, tjänst eller terminalutrustning. ...

(9) Målet med rimlig trafikstyrning är att bidra till en effektiv användning av nätresurser och till en optimering av den övergripande överföringskvaliteten som svarar mot objektiva skillnader mellan kraven på tjänstens tekniska kvalitet för särskilda kategorier av trafik och därmed för det innehåll,

de applikationer och de tjänster som överförs. Rimliga trafikstyrningsåtgärder som leverantörer av internetanslutningstjänster tillämpar bör vara öppna, icke-diskriminerande och proportionella och bör inte grundas på kommersiella överväganden. ...

...

(11) Alla trafikstyrningsmetoder som är mer långtgående än sådana rimliga trafikstyrningsåtgärder genom att blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämra eller diskriminera specifikt innehåll, specifika applikationer eller tjänster eller specifika kategorier av dessa bör förbjudas, förutom de motiverade och definierade undantag som fastställs i denna förordning. Dessa undantag bör vara föremål för strikta tolknings- och proportionalitetskrav. Specifikt innehåll, specifika applikationer och tjänster såväl som specifika kategorier av dessa bör skyddas på grund av de negativa effekterna på slutanvändarnas val och på innovation av blockering eller andra restriktiva åtgärder som inte omfattas av de motiverade undantagen. ...”

4 I artikel 1.1 i förordning 2015/2120, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs gemensamma regler för att skydda likvärdig och icke-diskriminerande behandling av trafiken vid tillhandahållande av internetanslutningstjänster och därtill kopplade rättigheter för slutanvändare.”

5 Enligt artikel 2 i denna förordning ska definitionerna i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33) även gälla för denna förordning.

6 Artikel 3 i förordningen har rubriken ”Skydd för öppen internetanslutning”. I punkterna 1–3 i den artikeln föreskrivs följande:

”1. Slut användare ska ha rätt att via sin internetanslutningstjänst ha tillgång till och distribuera information och innehåll, använda och tillhandahålla applikationer och tjänster och använda terminalutrustning efter eget val, oavsett var slut användaren eller leverantören befinner sig och oavsett informationens, innehållets, applikationens eller tjänstens lokalisering, ursprung eller destination.

...

2. Överenskommelser mellan leverantörer av internetanslutningstjänster och slut användare om kommersiella och tekniska villkor och de egenskaper för internetanslutningstjänster, såsom pris, datavolymer och datahastighet, och eventuella affärsmetoder som tillämpas av leverantörer av internetanslutningstjänster, får inte begränsa utövandet av slut användares rättigheter som anges i punkt 1.

3. Leverantörer av internetanslutningstjänster ska behandla all trafik likvärdigt, utan diskriminering, begränsningar eller störanden, och oberoende av sändare och mottagare, det innehåll användarna tar del av eller distribuerar, de applikationer eller tjänster som används eller tillhandahålls eller den terminalutrustning som används.

Det första stycket ska inte hindra leverantörer av internetanslutningstjänster från att genomföra rimliga trafikstyrningsåtgärder. För att anses vara rimliga ska sådana åtgärder vara öppna, icke-diskriminerande och proportionella och ska inte grundas på kommersiella överväganden utan på objektiva sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik. Sådana åtgärder får inte övervaka det specifika innehållet och får inte bibehållas längre än vad som är nödvändigt.

Leverantörer av internetanslutningstjänster får inte tillämpa trafikstyrningsåtgärder som går utöver de som anges i andra stycket och får i synnerhet inte blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämra eller diskriminera specifikt innehåll, specifika applikationer eller tjänster eller specifika kategorier av dessa, utom när det är nödvändigt, och endast så länge det är nödvändigt, för att

- a) följa unionens lagstiftningsakter eller med unionsrätten förenlig nationell lagstiftning som leverantören av internetanslutningstjänster omfattas av, eller åtgärder som är förenliga med unionsrätten som ger verkan åt sådana unionslagstiftningsakter eller nationell lagstiftning, inklusive rättsliga avgöranden eller beslut från myndigheter med relevanta befogenheter,
  - b) bevara robustheten och säkerheten i nätet, tjänster som tillhandahålls via det nätet och slutanvändarnas terminalutrustning,
  - c) förhindra en nära förestående överbelastning av nätet eller lindra effekterna av exceptionell eller tillfällig överbelastning av nätet, under förutsättning att likvärdiga kategorier av trafik behandlas likvärdigt.”
- 7 I artikel 5.1 första stycket i förordningen, med rubriken ”Tillsyn och verkställighet”, föreskrivs följande:

”De nationella regleringsmyndigheterna ska noga övervaka och säkerställa att artiklarna 3 och 4 efterlevs, och ska främja fortsatt tillgång till icke-diskriminerande internetanslutning på kvalitetsnivåer som återspeglar tekniska framsteg. I detta syfte får de nationella regleringsmyndigheterna införa krav för en eller flera leverantörer av elektronisk kommunikation till allmänheten, inklusive leverantörer av internetanslutningstjänster, som rör tekniska egenskaper, krav om lägsta tjänstekvalitet och andra lämpliga och nödvändiga åtgärder.”

#### ***Direktiv 2002/21***

- 8 Artikel 2 i direktiv 2002/21 innehåller bland annat följande definitioner:

”h) *användare*: en fysisk eller juridisk person som använder eller efterfrågar en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst.

i) *konsument*: varje fysisk person som använder eller efterfrågar en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst för ändamål som ligger utanför dennes affärs- eller yrkesverksamhet.

...

n) *slutanvändare*: en användare som inte tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

...”

#### **Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 9 Telenor är etablerat i Ungern och är en betydande aktör inom området för informations- och kommunikationsteknik. Bolaget tillhandahåller bland annat internetanslutningstjänster. Bland de tjänster som erbjuds potentiella kunder till bolaget ingår två paketerbjudanden som benämns ”MyChat” respektive ”MyMusic”.



- 10 "MyChat" är ett paketerbjudande som gör det möjligt för de kunder som tecknar sig att, för det första, köpa en datavolym på en gigabit och använda den utan begränsningar fram till dess att den är förbrukad, genom att fritt ha tillgång till tillgängliga applikationer och tjänster, utan att användningen av sex specifika applikationer för online kommunikation, nämligen Facebook, Facebook Messenger, Instagram, Twitter, Viber och Whatsapp, vilka omfattas av en så kallad "nolltaxa", räknas in i den datavolymen. För det andra anges det i detta paketerbjudande att när denna datavolym har förbrukats kan de kunder som tecknat sig för det fortsätta att utan begränsningar använda dessa sex specifika applikationer, medan åtgärder för att sakta ned trafiken tillämpas på andra tillgängliga applikationer och tjänster.
- 11 "MyMusic" är ett paketerbjudande som är uppdelat i tre olika paket, benämnda "MyMusic Start", "MyMusic Nonstop" respektive "MyMusic Deezer", vilka är tillgängliga för kunder som redan har ett existerande paket för internetanslutningstjänster och vilka gör det möjligt för dem som tecknar sig att, för det första, lyssna på musik online genom att bland annat använda fyra applikationer för överföring av musik, nämligen Apple Music, Deezer, Spotify och Tidal, samt sex andra radiotjänster, utan att användningen av dessa applikationer och tjänster, vilka omfattas av en "nolltaxa", räknas in i förbrukningen av den datavolym som ingår i det köpta paketet. För det andra anges det i detta paketerbjudande att när denna datavolym har förbrukats kan de kunder som tecknat sig för det fortsätta att utan begränsningar använda dessa specifika applikationer och tjänster, medan åtgärder för att blockera eller sakta ned trafiken tillämpas på andra tillgängliga applikationer och tjänster.
- 12 Efter att ha inlett två ärenden i syfte att kontrollera huruvida "MyChat" och "MyMusic" var förenliga med artikel 3 i förordning 2015/2120, antog Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (den nationella myndigheten för kommunikation och media, Ungern) två beslut, i vilka myndigheten fann att dessa paketerbjudanden medförde att trafikstyrningsåtgärder hade tillämpats som inte uppfyllde kravet på likabehandling och icke-diskriminerande behandling som föreskrivs i punkt 3 i den artikeln samt förordnade att Telenor skulle upphöra med detta.
- 13 Dessa båda beslut fastställdes därefter genom två beslut av direktören för den nationella myndigheten som i synnerhet fann att kontrollen av huruvida trafikstyrningsåtgärderna var förenliga med artikel 3.3 i förordning 2015/2120 inte krävde någon bedömning av om dessa åtgärder påverkade utövandet av slutanvändarnas rättigheter som anges i artikel 3.1 i förordningen.
- 14 Telenor överklagade de båda beslut som meddelats av direktören för den nationella myndigheten till Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest stad, Ungern).
- 15 Telenor gjorde i detta sammanhang gällande att paketerbjudandena "MyChat" och "MyMusic" utgör en del av avtal som ingåtts med dess kunder och att de som sådana endast omfattas av artikel 3.2 i förordning 2015/2120 och inte av artikel 3.3 i samma förordning, som endast avser sådana trafikstyrningsåtgärder som ensidigt vidtas av leverantörer av internetanslutningstjänster. För att avgöra om sådana paketerbjudanden är förenliga med den andra av dessa bestämmelser är det under alla omständigheter, på samma sätt som vid prövningen av huruvida de är förenliga med den första av dessa bestämmelser, dessutom nödvändigt att bedöma hur de påverkar utövandet av slutanvändarnas rättigheter. Nämda paketerbjudanden kan följaktligen inte anses vara oförenliga med artikel 3.3 i förordning 2015/2120 enbart av det skälet att de inför trafikstyrningsåtgärder som inte uppfyller kravet på likabehandling och icke-diskriminerande behandling som föreskrivs i den bestämmelsen, såsom gjorts gällande av direktören för den nationella myndigheten.
- 16 Direktören för den nationella myndigheten gjorde till sitt försvar bland annat gällande att frågan gentemot vilken bestämmelse i artikel 3 i förordning 2015/2120 som ett visst beteende ska prövas inte beror på hur beteendet uttrycks utan vad det innebär. Direktören för den nationella myndigheten hävdade vidare att, till skillnad från punkt 2 i den artikeln, enligt vilken det ska bedömas hur de avtal och affärsmetoder som tillämpas av leverantörer av internetanslutningstjänster påverkar utövandet av slutanvändarnas rättigheter, förbjuder punkt 3 i nämnda artikel alla åtgärder för att styra trafiken på

icke likvärdiga sätt eller på diskriminerande sätt, utan att det därvid är relevant att skilja mellan åtgärder som tillämpas på grund av ett avtal som ingåtts mellan en slutanvändare och en leverantör och åtgärder som grundas på en affärsmetod som tillämpas av nämnda leverantör. Alla dessa åtgärder är dessutom förbjudna i sig, och det är följaktligen inte nödvändigt att bedöma hur de påverkar utövandet av slutanvändarnas rättigheter.

- 17 Den hänskjutande domstolen fann, efter att ha konstaterat att förordning 2015/2120 syftar till att säkerställa internetneutralitet och att förordningen därför är av särskild vikt, att de mål som är anhängiga vid den ger upphov till två uppsättningar av nya rättsfrågor som rör en central bestämmelse i förordningen.
- 18 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende, för det första, påpekat att det parallellt med punkterna 1 och 2 i artikel 3 i förordning 2015/2120 – vilka garanterar slutanvändare av internetanslutningstjänster ett visst antal rättigheter och enligt vilka leverantörer av sådana tjänster förbjuds att tillämpa avtal eller affärsmetoder som begränsar utövandet av dessa rättigheter – i punkt 3 i samma artikel föreskrivs en allmän skyldighet att behandla trafiken likvärdigt och icke-diskriminerande. Texten i denna förordning gör det emellertid inte möjligt att avgöra huruvida paketerbudanden som tillhandahålls av en leverantör av internetanslutningstjänster genom avtal som sluts med dennes kunder och i vilka det anges att kunderna omfattas av en ”nolltaxa” som gör det möjligt för dem att utan begränsningar använda vissa specifika applikationer och vissa specifika tjänster, utan att denna användning räknas in i köpt datavolym, och att när denna datavolym har förbrukats, så tillämpas åtgärder för att blockera eller sakta ned trafiken på andra tillgängliga applikationer och tjänster, ska anses omfattas av punkt 2, punkt 3 eller punkt 2 och punkt 3 i artikel 3 i förordningen.
- 19 För det andra framgår det enligt den hänskjutande domstolen inte heller av ordalydelsen i dessa två punkter, efter det att det har fastställts vilken eller vilka punkter som är tillämpliga på sådana beteenden, vilken metod som ska tillämpas för att fastställa huruvida dessa beteenden är förenliga med förordning 2015/2120.
- 20 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapest stad) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor, vilka är identiskt formulerade i målen C-807/18 och C-39/19, till EU-domstolen:
  - ”1) Ska ett kommersiellt avtal mellan en leverantör av internetanslutningstjänster och en slutanvändare, enligt vilket leverantören tillämpar en nolltaxa på slutanvändaren för vissa applikationer (vilket innebär att den trafik som en viss applikation genererar inte räknas in vid bestämning av dataförbrukning och att leverantören inte heller sänker hastigheten när den avtalade datavolymen har förbrukats) och enligt vilket leverantören diskriminerar när det gäller villkoren i det kommersiella avtalet med slutanvändaren, vilka bara omfattar den slutanvändare som är part i det avtalet men inte slutanvändare som inte är parter i avtalet, tolkas mot bakgrund av artikel 3.2 i [förordning 2015/2120]?
  - 2) Om den första frågan besvaras nekande, ska då artikel 3.3 i [förordning 2015/2120] tolkas så, att det vid en prövning av om det föreligger ett åsidosättande – även med beaktande av skäl 7 i förordningen – är nödvändigt att göra en bedömning som bygger på inverkan och på marknaden för att avgöra om de åtgärder som leverantören av internetanslutningstjänster har vidtagit i själva verket – och i så fall i vilken mån – begränsar de rättigheter som slutanvändarna tillerkänns i artikel 3.1 i förordningen?

- 3) Oberoende av den första och den andra frågan, ska artikel 3.3 i [förordning 2015/2120] tolkas så, att det förbud som föreskrivs där är absolut, generellt och objektivt och att alla trafikstyrningsåtgärder som innebär att det görs skillnad mellan olika internetinnehåll därmed är förbjudna, oberoende av om leverantören av internetanslutningstjänster fastställer dem genom avtal, affärsmetoder eller någon annan typ av beteende?
- 4) Om den tredje frågan besvaras jakande, kan artikel 3.3 i [förordning 2015/2120] anses ha åsidosatts enbart genom att det föreligger en diskriminering, utan att det dessutom behöver göras en bedömning av marknaden och av inverkan, vilket innebär att det i det fallet inte behöver göras någon förenlighetsbedömning utifrån artikel 3.1 och 3.2 i förordningen?"
- 21 Domstolens ordförande har genom beslut av den 8 mars 2019 förenat målen C-807/18 och C-39/19 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

### Prövning av tolkningsfrågorna

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt de fyra frågorna, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 3 i förordning 2015/2120 ska tolkas så, att paketerbudanden som tillhandahålls av en leverantör av internetanslutningstjänster genom överenskommelser som sluts med slutanvändarna, enligt vilka slutanvändarna kan köpa ett paket som ger dem rätt att utan begränsningar använda en viss datavolym, utan att användningen av vissa specifika applikationer och vissa specifika tjänster som omfattas av en "nolltaxa" räknas in däri, och de när denna datavolym har förbrukats kan fortsätta att utan begränsningar använda dessa specifika applikationer och tjänster, medan åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik tillämpas på andra tillgängliga applikationer och tjänster, inte är förenliga med punkt 2 i den artikeln, jämförd med punkt 1 i samma artikel, och alternativt eller kumulativt med punkt 3 i samma artikel.
- 23 Enligt artikel 3.2 i förordning 2015/2120 får avtal mellan leverantörer av internetanslutningstjänster och slutanvändare, samt de affärsmetoder som tillämpas av dessa leverantörer, inte begränsa utövandet av slutanvändarnas rättigheter såsom dessa anges i punkt 1 i samma artikel. Dessa rättigheter omfattar bland annat, såsom framgår av den sistnämnda bestämmelsen och av skäl 6 i förordning 2015/2120, rätten att använda innehåll, applikationer och tjänster via en internetanslutningstjänst och att tillhandahålla sådant innehåll, sådana applikationer och sådana tjänster via denna internetanslutningstjänst.
- 24 I artikel 3.3 första stycket i förordning 2015/2120 föreskrivs först att leverantörer av internetanslutningstjänster ska behandla all trafik likvärdigt, utan diskriminering, begränsningar eller störning, bland annat oberoende av de applikationer eller tjänster som används.
- 25 I andra stycket i denna bestämmelse anges vidare att första stycket i bestämmelsen inte ska hindra leverantörer av internetanslutningstjänster från att genomföra rimliga trafikstyrningsåtgärder. Det preciseras däri att för att sådana åtgärder ska anses vara rimliga ska de, för det första, vara öppna, icke-diskriminerande och proportionella, för det andra, inte grundas på kommersiella överväganden utan på objektiva tekniska skillnader mellan vissa kategorier av trafik och, för det tredje, inte övervaka innehållet och inte bibehållas längre än vad som är nödvändigt.
- 26 Slutligen föreskrivs i tredje stycket i denna bestämmelse att leverantörer av internetanslutningstjänster inte får tillämpa trafikstyrningsåtgärder som går utöver de som anges i andra stycket och de får i synnerhet inte blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämra eller diskriminera specifika applikationer, specifika kategorier av applikationer, specifika tjänster eller specifika kategorier av tjänster, utom när detta är nödvändigt, och i så fall under en begränsad tid, för att följa unionens lagstiftningsakter eller en med unionsrätten förenlig nationell lagstiftning, eller åtgärder som ger



verkan åt sådana unionslagstiftningsakter eller sådan nationell lagstiftning; bevara robustheten och säkerheten i nätet, tjänster som tillhandahålls via det nätet och slutanvändarnas terminalutrustning; förhindra en överbelastning av nätet eller lindra effekterna av en sådan överbelastning.

- 27 Dessa olika bestämmelser syftar, såsom framgår av artikel 1 i förordning 2015/2120 och såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 27–29 i sitt förslag till avgörande, till att säkerställa likvärdig och icke-diskriminerande behandling av trafiken vid tillhandahållande av internetanslutningstjänster och därtill kopplade rättigheter för slutanvändare.
- 28 Eftersom de nationella regleringsmyndigheterna, enligt artikel 5 i förordning 2015/2120, ska säkerställa att dessa bestämmelser och därigenom de mål som eftersträvas med förordningen iakttas, ankommer det på de nationella regleringsmyndigheterna att, under de nationella domstolarnas kontroll och mot bakgrund av EU-domstolens förtydliganden, i varje enskilt fall avgöra om det beteende som en viss leverantör av internetanslutningstjänster har uppvisat, med hänsyn till dess särdrag, omfattas av antingen artikel 3.2 i nämnda förordning, eller av artikel 3.3 i samma förordning, eller till och med av båda dessa bestämmelser. I det sistnämnda fallet ska prövningen inledas utifrån den ena eller den andra av dessa bestämmelser. När en nationell regleringsmyndighet anser att ett visst beteende av en viss leverantör av internetanslutningstjänster i sin helhet är oförenligt med artikel 3.3 i förordning 2015/2120, kan den avstå från att avgöra om detta beteende även är oförenligt med artikel 3.2 i samma förordning.
- 29 I förevarande fall framgår det av de uppgifter som lämnats till EU-domstolen att de aktuella paketerbjudandena, vilket framgår av tolkningsfrågornas lydelse och av uppgifterna i de två besluten om hänskjutande, såsom dessa sammanfattats i punkterna 9–11 och 18 ovan, har fyra särdrag. För det första erbjuder den leverantör av internetanslutningstjänster som utformat paketerbjudandena dessa till potentiella kunder i Ungern, innan de genomförs genom bilaterala avtal som sluts med intresserade kunder. För det andra ger dessa paketerbjudanden var och en av de kunder som tecknat sig för dessa rätten att utan begränsningar, inom ramen för den datavolym som ingår i det paket som kunden har köpt av leverantören av internetanslutningstjänster, använda alla tillgängliga applikationer och tjänster, utan att användningen av vissa specifika applikationer och vissa specifika tjänster som omfattas av en ”nolltaxa” räknas in i den datavolymen. För det tredje anges det i nämnda paketerbjudanden att varje kund som har tecknat sig för ett sådant paketerbjudande kan fortsätta att använda dessa specifika applikationer och tjänster utan någon begränsning när den köpta datavolymen har förbrukats. För det fjärde medför den omständigheten att den datavolym som ingår i det paket som omfattas av dessa villkor har förbrukats, att leverantören av internetanslutningstjänster för varje berörd kund vidtar åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik i samband med användningen av alla andra applikationer och tjänster som inte omfattas av nämnda nolltaxa.
- 30 Vad gäller artikel 3.2 i förordning 2015/2120, jämförd med artikel 3.1 i samma förordning, ska det inledningsvis påpekas att det i den andra av dessa bestämmelser föreskrivs att de rättigheter som den garanterar slutanvändare av internetanslutningstjänster är avsedda att utövas ”via sin internetanslutningstjänst” och att den förstnämnda bestämmelsen kräver att en sådan tjänst inte innebär en begränsning av utövandet av dessa rättigheter.
- 31 Det följer dessutom av artikel 3.2 i förordning 2015/2120, jämförd med skäl 7 i samma förordning, att de tjänster som tillhandahålls av en viss internetleverantör ska bedömas mot bakgrund av nämnda krav av de nationella regleringsmyndigheterna, vilka agerar på grundval av artikel 5 i nämnda förordning och står under de behöriga nationella domstolarnas kontroll, med beaktande av såväl de avtal som leverantören har ingått med slutanvändarna som de affärsmetoder som leverantören tillämpar.

- 32 Det ska i detta hänseende för det första påpekas att artikel 3.2 i förordning 2015/2120 avser "överenskommelser" genom vilka en leverantör av internetanslutningstjänster, å ena sidan, och en slutanvändare, å andra sidan, avtalar om kommersiella och tekniska villkor och de egenskaper för internetanslutningstjänster, såsom pris, datavolymer och datahastighet, som leverantören ska tillhandahålla slutanvändaren.
- 33 Såsom framgår av skäl 7 i förordning 2015/2120 konkretiserar dessa avtal varje slutanvändares frihet att via internetanslutningstjänsten välja de tjänster, genom vilka de avser att utöva de rättigheter som garanteras genom förordningen, beroende på deras egenskaper. I samma skäl anges emellertid även att sådana överenskommelser inte bör begränsa utövandet av slutanvändarnas rättigheter och därigenom kringgå bestämmelserna om skydd av tillgång till ett öppet internet i den förordningen.
- 34 Vad gäller de "affärsmetoder" som avses i artikel 3.2 i förordning 2015/2120 anges i denna bestämmelse att dessa "tillämpas" av leverantörer av internetanslutningstjänster. De kan således inte anses vara ett uttryck för en sådan leverantörs och en slutanvändares gemensamma vilja, till skillnad från vad som är fallet med de "överenskommelser" som det hänvisas till parallellt i nämnda bestämmelse.
- 35 Dessa affärsmetoder kan bland annat inbegripa beteendet hos en leverantör av internetanslutningstjänster som består i att erbjuda specifika varianter eller kombinationer av dessa tjänster till sina potentiella kunder i syfte att tillgodose kundernas olika förväntningar och preferenser och, i förekommande fall, ingå ett individuellt avtal med var och en av dem, vilket kan leda till att ett större eller mindre antal avtal med identiskt eller liknande innehåll upprättas, beroende på dessa förväntningar och preferenser. I likhet med de avtal som avses i artikel 3.2 i förordning 2015/2120 får nämnda affärsmetoder emellertid inte begränsa utövandet av slutanvändarnas rättigheter och därigenom kringgå bestämmelserna om skydd av tillgång till ett öppet internet i den förordningen.
- 36 För det andra framgår det av artikel 2 i förordning 2015/2120 och av de bestämmelser i direktiv 2002/21 till vilka denna artikel hänvisar, särskilt artikel 2 h, i och n i det direktivet, att begreppet slutanvändare omfattar alla fysiska eller juridiska personer som använder eller efterfrågar en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst, förutom de som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Detta begrepp avser således både konsumenter och näringsidkare, såsom företag eller juridiska personer vars verksamhet har ett ideellt syfte.
- 37 Begreppet omfattar dessutom både fysiska eller juridiska personer som använder eller efterfrågar internetanslutningstjänster för att få tillgång till innehåll, applikationer och tjänster och de som använder sig av en internetanslutning för att tillhandahålla innehåll, applikationer och tjänster.
- 38 Även i artikel 3.1 i förordning 2015/2120 och skäl 6 i samma förordning hänvisas särskilt till dessa båda kategorier av slutanvändare. Dessa slutanvändares rätt att bland annat få tillgång till information och innehåll samt att använda applikationer och tjänster, men även att distribuera information och innehåll samt tillhandahålla applikationer och tjänster, bekräftas däri.
- 39 Härav följer att den eventuella förekomsten av en förbjuden begränsning i utövandet av slutanvändarnas rättigheter, såsom denna har preciserats i punkt 30 ovan, ska bedömas med beaktande av vilken påverkan avtal eller affärsmetoder som tillämpas av en viss leverantör av internetanslutningstjänster har på rättigheterna, inte bara för näringsidkare och konsumenter som använder eller efterfrågar internetanslutningstjänster för att få tillgång till innehåll, applikationer och tjänster, utan även för de näringsidkare som använder sig av sådana internetanslutningstjänster för att tillhandahålla innehåll, applikationer och tjänster. Det framgår av skäl 7 i förordning 2015/2120 att det vid bedömningen av den berörda leverantörens avtal och affärsmetoder är nödvändigt att bland annat beakta denna kategori av näringsidkares marknadsställning.

- 40 För det tredje hänvisar artikel 3.2 i förordning 2015/2120, i det sammanhang som nämnts i föregående punkt, till "överenskommelser" och "affärsmetoder" som tillämpas av en viss leverantör av internetanslutningstjänster, varvid plural används i flera språkversioner.
- 41 I skäl 7 i förordning 2015/2120 preciseras dessutom att bedömningen av huruvida det föreligger en begränsning av utövandet av slutanvändarnas rättigheter innebär att det ska fastställas huruvida en sådan leverantörs överenskommelser och affärsmetoder, på grund av deras "omfattning", leder till situationer där slutanvändarnas val begränsas väsentligt. Det ska därvid bland annat beaktas vilken marknadsställning leverantörer av internetanslutningstjänster och de berörda innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörerna har.
- 42 Härav följer att unionslagstiftaren inte har haft för avsikt att begränsa bedömningen av överenskommelser och affärsmetoder som tillämpas av en viss leverantör av internetanslutningstjänster till en viss överenskommelse eller en viss affärsmetod betraktad för sig, utan att föreskriva att det även ska göras en bedömning av denna leverantörs samtliga överenskommelser och affärsmetoder.
- 43 Mot bakgrund av dessa olika omständigheter ska det först påpekas att en överenskommelse, genom vilken en viss kund tecknar sig för ett paketerbjudande som innebär att denna kund, när den datavolym som ingår i det köpta paketet har förbrukats, endast har tillgång till vissa applikationer och vissa tjänster som omfattas av en "nolltaxa" utan begränsningar, kan medföra en begränsning av utövandet av de rättigheter som anges i artikel 3.1 i förordning 2015/2120. Frågan huruvida en sådan överenskommelse är förenlig med artikel 3.2 i förordningen ska bedömas från fall till fall, mot bakgrund av de parametrar som anges i skäl 7 i samma förordning.
- 44 Sådana paketerbjudanden, som omfattas av en affärsmetod i den mening som avses i artikel 3.2 i förordning 2015/2120, är vidare, med hänsyn till den samlade påverkan av de överenskommelser som de kan leda till, ägnade att öka användningen av vissa specifika applikationer och tjänster, det vill säga sådana som kan användas utan begränsningar för en "nolltaxa" när den datavolym som ingår i det paket som köpts av kunderna har förbrukats, samtidigt som de minskar användningen av andra tillgängliga applikationer och tjänster, med hänsyn till de åtgärder som den aktuella leverantören av internetanslutningstjänster tillämpar för att göra denna användning tekniskt svårare eller till och med omöjlig.
- 45 Ju fler kunder som ingår i överenskommelser, genom vilka de tecknar sig för sådana paketerbjudanden, desto mer sannolikt är det att den samlade påverkan av dessa överenskommelser, med hänsyn till dess omfattning, kommer att skapa en betydande begränsning av utövandet av slutanvändarnas rättigheter, eller till och med leda till att dessa rättigheter i grunden undergrävs, vilket uttryckligen anges i skäl 7 i förordning 2015/2120.
- 46 Härav följer att ingåendet av sådana överenskommelser på en betydande del av marknaden kan begränsa utövandet av slutanvändarnas rättigheter, i den mening som avses i artikel 3.2 i förordning 2015/2120.
- 47 Vad därefter gäller artikel 3.3 i förordning 2015/2120, påpekar EU-domstolen att, såsom framgår av punkt 24 ovan, det första stycket i denna bestämmelse, jämförd med skäl 8 i samma förordning, ålägger leverantörer av internetanslutningstjänster en allmän skyldighet att behandla trafik likvärdigt och utan diskriminering, begränsningar eller störningar, från vilken det inte i något fall får göras undantag genom de affärsmetoder som tillämpas av dessa leverantörer eller genom de överenskommelser som ingåtts av dessa leverantörer med slutanvändarna.
- 48 Det framgår vidare av andra stycket i nämnda bestämmelse och av skäl 9 i förordning 2015/2120, mot bakgrund av vilket andra stycket ska tolkas, att leverantörer av internetanslutningstjänster visserligen är skyldiga att iaktta denna allmänna skyldighet men att de har möjlighet att vidta rimliga

trafikstyrningsåtgärder. Denna möjlighet är emellertid underkastad villkoret att sådana åtgärder bland annat ska grundas på ”objektiva sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik” och inte på ”kommersiella överväganden”. Varje åtgärd som en leverantör av internetanslutningstjänster vidtar gentemot en slutanvändare, såsom dessa definieras i punkterna 36 och 37 ovan, och som utan att grundas på objektiva skillnader leder till att innehåll, applikationer och tjänster som tillhandahålls av olika innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörer inte behandlas likvärdigt och utan diskriminering, ska i synnerhet anses grundas på sådana ”kommersiella överväganden”.

- 49 Det framgår slutligen av artikel 3.3 tredje stycket i förordning 2015/2120 att samtliga åtgärder som består i att blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämma eller diskriminera bland annat specifika applikationer eller tjänster – såvida de inte har vidtagits endast under en begränsad tid och är nödvändiga för att en leverantör av internetanslutningstjänster ska kunna uppfylla en rättslig skyldighet, bevara robustheten och säkerheten i nätet, samt förhindra eller avhjälpa en överbelastning av nätet – inte kan anses vara rimliga i den mening som avses i andra stycket i den bestämmelsen och de ska följaktligen som sådana inte anses vara förenliga med den bestämmelsen.
- 50 Härav följer att det – för att konstatera att sådana åtgärder inte är förenliga med nämnda bestämmelse – inte krävs någon bedömning av hur åtgärderna påverkar utövandet av slutanvändarnas rättigheter, eftersom det i artikel 3.3 i förordning 2015/2120 inte föreskrivs något sådant krav för att bedöma huruvida den allmänna skyldighet som föreskrivs i den bestämmelsen har iakttagits.
- 51 I förevarande fall omfattar de beteenden som är i fråga åtgärder för att blockera eller sakta ned trafiken i samband med användningen av vissa applikationer och vissa tjänster, vilka omfattas av artikel 3.3 i förordning 2015/2120, oberoende av huruvida de följer av en överenskommelse som slutits med leverantören av internetanslutningstjänster, en affärsmetod som leverantören tillämpar eller en teknisk åtgärd från nämnda leverantörens sida som varken följer av en överenskommelse eller en affärsmetod. Dessa åtgärder för att blockera eller sakta ned trafiken tillämpas utöver den ”nolltaxa” som de berörda slutanvändarna omfattas av, och de gör det tekniskt svårare eller till och med omöjligt för dem att använda applikationer och tjänster som inte omfattas av denna taxa.
- 52 Följaktligen framstår det som att dessa åtgärder inte grundas på objektiva sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik, utan på kommersiella överväganden.
- 53 Det framgår vidare inte av handlingarna i målet att nämnda åtgärder omfattas av något av de tre undantag som uttömmande uppräknas i artikel 3.3 tredje stycket i förordning 2015/2120.
- 54 Mot denna bakgrund ska frågorna besvaras enligt följande: Artikel 3 i förordning 2015/2120 ska tolkas så, att paketerbjudanden som tillhandahålls av en leverantör av internetanslutningstjänster genom överenskommelser som sluts med slutanvändarna, enligt vilka slutanvändarna kan köpa ett paket som ger dem rätt att utan begränsningar använda en viss datavolym, utan att användningen av vissa specifika applikationer och vissa specifika tjänster som omfattas av en ”nolltaxa” räknas in däri, och de när denna datavolym har förbrukats kan fortsätta att utan begränsningar använda dessa specifika applikationer och tjänster, medan åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik tillämpas på andra tillgängliga applikationer och tjänster:
- inte är förenliga med punkt 2 i den artikeln, jämförd med punkt 1 i samma artikel, då dessa paketerbjudanden, dessa överenskommelser och dessa åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik begränsar utövandet av slutanvändarnas rättigheter, och
  - inte är förenliga med punkt 3 i nämnda artikel, då dessa åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik grundas på kommersiella överväganden.

## Rättegångskostnader

55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen ska tolkas så, att paketerbjudanden som tillhandahålls av en leverantör av internetanslutningstjänster genom överenskommelser som sluts med slutanvändarna, enligt vilka slutanvändarna kan köpa ett paket som ger dem rätt att utan begränsningar använda en viss datavolym, utan att användningen av vissa specifika applikationer och vissa specifika tjänster som omfattas av en ”nolltaxa” räknas in däri, och de när denna datavolym har förbrukats kan fortsätta att utan begränsningar använda dessa specifika applikationer och tjänster, medan åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik tillämpas på andra tillgängliga applikationer och tjänster:**

- **inte är förenliga med punkt 2 i den artikeln, jämförd med punkt 1 i samma artikel, då dessa paketerbjudanden, dessa överenskommelser och dessa åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik begränsar utövandet av slutanvändarnas rättigheter, och**
- **inte är förenliga med punkt 3 i nämnda artikel, då dessa åtgärder för att blockera eller sakta ned trafik grundas på kommersiella överväganden.**

Underskrifter