

Weronika Pietrzak

Geo-blocking – bariera w budowaniu jednolitego rynku cyfrowego UE

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest ogólna analiza praktyki rynkowej zwanej blokowaniem geograficznym w kontekście zaliczenia jej do barier w budowaniu jednolitego rynku cyfrowego Unii Europejskiej. Jako stosunkowo nowa regulacja ma szerokie perspektywy rozwoju, które znacząco wpływają na transgraniczną dostępność e-commerce i usług świadczonych drogą elektroniczną. Szczegółowa analiza dokumentów urzędowych instytucji Unii Europejskiej pozwala na spojrzenie na geo-blocking jako na zjawisko wieloaspektowe, które dotyczy różnych dziedzin prawa. Ponadto pozwala na ocenę skutków obecnej regulacji oraz dostrzeżenie szans i ryzyka związanego z jej rozszerzeniem o inne usługi.

1. Zjawisko geo-blockingu

Geo-blocking (blokowanie geograficzne) w znaczeniu szerokim to praktyka stosowana przez przedsiębiorców posługujących się w prowadzonej sprzedaży lub świadczeniu usług stronami internetowymi i aplikacjami, która to praktyka polega na uzależnianiu dostępu do danego interfejsu od fizycznej lokalizacji użytkownika, ustalonej na podstawie takich informacji jak adres IP używany przy dostępie do interfejsu internetowego, adres podany do celów dostawy towarów, wybór języka lub państwo członkowskie, w którym wydano instrument płatniczy użytkownika. Geo-blokowanie w znaczeniu ścisłym to instrument cyfrowy mający na celu segmentację internetowych aplikacji zakupowych, ze względu na przynależność państwową klienta, jego miejsce zamieszkania lub prowadzenia działalności¹. W literaturze podkreśla się jednak konieczność szerszego rozumienia geo-blockingu, które oprócz sprzedaży dotyczy również udostępniania online treści objętych prawami autorskimi oraz polega

¹ L. Zoboli, *Unijne rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego - wiele hałasu o nic?*, IKA 2019, nr 2, s. 8-18.

na ograniczaniu dostępu do programów telewizyjnych, materiałów filmowych czy transmisji wydarzeń sportowych lub filmów udostępnianych za pośrednictwem usług streamingowych ze względu na fizyczną lokalizację użytkownika². Wobec powyższego geo-blocking jest zjawiskiem o charakterze wieloaspektowym, które powszechnie występuje na rynku cyfrowym. W obecnym stanie prawnym geo-blokowanie w sensie ścisłym został zidentyfikowany przez prawodawcę unijnego jako bariera w rozwoju rynku wewnętrznego i stał się przedmiotem regulacji rozporządzenia 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego³.

Blokowanie geograficzne znalazło zastosowanie w e-commerce, ponieważ dzięki jego zastosowaniu przedsiębiorcy mogą łatwo dostosowywać i różnicować oferty do panujących w państwach członkowskich, w których prowadzą działalność gospodarczą warunków rynkowych. W praktyce przedsiębiorcy działający w jednym państwie członkowskim, chcąc optymalizować wyniki prowadzonej działalności gospodarczej, stosują środki techniczne, które blokują lub ograniczają dostęp do swoich interfejsów internetowych klientom z innych państw członkowskich, którzy chcą zawierać transakcje transgraniczne⁴. W związku z szybko rozwijającym się rynkiem cyfrowym i coraz powszechniejszym świadczeniem dóbr i usług drogą elektroniczną, oczekiwano również szybkiego rozszerzenia rynku wewnętrznego, z uwagi na potencjał jaki niesie za sobą cyfryzacja w tym zakresie. Okazało się jednak, że transgraniczny handel internetowy rozwija się wolniej niż się zakładano, czego przyczyną stał się min. geo-blocking⁵. Efektem zastosowania takiego rozwiązania technicznego na poziomie unijnym okazało się utrzymywanie przez przedsiębiorców sztucznej segmentacji rynku wewnętrznego według miejsca zamieszkania klientów⁶. Geo-blocking jest przedmiotem rozporządzenia 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego, które jest jednym ze środków przyjętych w ramach przyjętej w 2015 roku

² M. Badowski, *Geo-blocking*, w: A. Gryszczyńska, G. Szpor, W.R. Wiewiórowski (red.), *Internet. Globalne gry. Global Games*, Warszawa 2022, rozdział 19, s. 3-4.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z 28.02.2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz. U. UE. L. z 2018 r. str. 60 z późn. zm.).

⁴ Rozporządzenia 2018/302 motyw 1.

⁵ V. Falce, G. Finocchiaro, *The Geo-blocking Regulation and Digital Single Market Strategy*, w: M. Durovic, T. Tridimas (red.), *New Directions in European Private Law (Modern Studies in European Law)*, Hart Publishing, 2021,

<https://books.google.pl/books?id=PAkrEAAAQBAJ&pg=PA87&dq=geoblocking&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwi1o8XkhMT4AhUIiYsKHfnfB6AQ6AF6BAGJEAI#v=onepage&q=geo-blocking&f=false> dostęp z 23.06.22 r., rozdział 4, s. 86.

⁶ Wniosek Komisji Europejskiej z 25.05.2016 roku COM(2016) 289 final 2016/0152 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0289&from=EN> s. 2.

Strategii jednolitego rynku cyfrowego⁷. Biorąc pod uwagę skutki, do jakich prowadzi zastosowanie geo-blockingu, o ile jest on nieuzasadniony, stanowi praktykę dyskryminacyjną w zakresie transgranicznej działalności w Internecie, która jest niedopuszczalna z punktu widzenia jednolitego rynku europejskiego⁸. Niedopuszczalne są praktyki handlowe, które w nieuzasadnionych przypadkach, w różny sposób traktują podmioty pochodzące z różnych państw członkowskich ze względu na ich przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności, które chcą swobodnie skorzystać z ofert lub warunków sprzedaży dostępnych w różnych państwach członkowskich.

Zważywszy na to, że rozporządzenie 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego jest stosunkowo nową regulacją prawną, która zdecydowanie posiada potencjał na jej rozszerzenie o inne usługi społeczeństwa informacyjnego, ważne jest zbadanie jakie motywy stały za uznaniem przez prawodawcę unijnego geo-blockingu za barierę w tworzeniu jednolitego rynku cyfrowego Unii Europejskiej. Analiza aktów prawnych, dokumentów urzędowych instytucji UE oraz literatury pozawala na sformułowanie pewnych wstępnych wniosków odnośnie do obecnego charakteru regulacji oraz perspektyw jej rozszerzenia, szczególnie z uwagi na to, że 30.11.2020 roku zostało sporządzone Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie pierwszego krótkoterminowego przeglądu rozporządzenia w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego, które jest źródłem danych uzyskanych przez Komisję w wyniku szczególnej analizy rynku oraz szans i ryzyk związanych z rozszerzeniem zakresu rozporządzenia.

2. Geo-blocking a jednolity rynek cyfrowy

Dynamicznie zmieniający się rynek, którego podstawą są technologie informacyjne i telekomunikacyjne, postępujące wykorzystanie technologii cyfrowych i usług świadczonych drogą elektroniczną zmotywowało Komisję Europejską do uznania za priorytet utworzenie jednolitego rynku cyfrowego⁹. Komisja Europejska przyjmując w 2015 roku Strategię

⁷ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy COM(2015) 192 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> s.6.

⁸ Hamulák O., Kiss L. N., Gábris T., Kocharyan H. *This Content is not Available in Your Country” A General Summary on Geo-Blocking in and outside the European Union. International and Comparative Law Review*, 2021, vol. 21, no. 1, s. 153–183. <https://sciendo.com/article/10.2478/iclr-2021-0006>, dostęp z 05.06.22r., s.3.

⁹ Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy s. 1.

jednolitego rynku cyfrowego określiła, że filary, na jakich się on opiera, to polepszenie dostępu konsumentów i przedsiębiorców do towarów i usług w Internecie, tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju sieci i usług cyfrowych, a także maksymalizacja wzrostu gospodarczego generowanego przez europejską gospodarkę cyfrową, która zapewni jej pozycję światowego lidera¹⁰.

Jednolity rynek cyfrowy mieści się w szerszej kategorii, którą jest rynek wewnętrzny Unii Europejskiej „obejmujący obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów (art. 26 ust. 2 TfUE)¹¹. Co więcej jednolity rynek cyfrowy i środki przyjmowane w jego ramach służą realizacji zasady niedyskryminacji wyrażonej w art. 18 TfUE, zgodnie z którą uczestnicy zintegrowanego, jednolitego rynku unijnego powinni być w każdym państwie członkowskim traktowani co do zasady w sposób narodowy, czyli tak jak obywatele tego państwa¹². Jak podkreśla się w literaturze zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest podstawową zasadą rynku wewnętrznego oraz wyraża normatywny i aksjologiczny fundament jego funkcjonowania¹³. Rozporządzenie 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego, które w e-commerce wprowadza „zasady zakupu jak podmiot lokalny”, realizuje tę zasadę¹⁴.

W Strategii jednolitego rynku cyfrowego przyjęto, że osiągnięcie lepszego dostępu online dla konsumentów i przedsiębiorców w Europie wymaga podjęcia działań, które zniosą bariery w transgranicznej działalności internetowej, czyli nieuzasadnione blokowanie geograficzne¹⁵. Blokowanie geograficzne rozumiane jako - zarówno - blokowanie przez sprzedawców dostępu do stron internetowych znajdujących się w innym państwie członkowskim, jak również automatyczne przekierowywanie na lokalną stronę internetową sprzedawcy, na której obowiązują inne ceny lub produkty oferowane są różne, jest przede wszystkim narzędziem prowadzącym do segmentacji rynku wzdłuż granic państwowych, co przekłada się na jego sztuczne rozdrobnienie¹⁶. Potrzeba wprowadzenia regulacji prawnej

¹⁰ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw (Komisja Europejska, COM(2015) 550 final, 28.10.2015), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0550&from=ro> dostęp z 08.05.22r. s. 3-4.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/47 Art. 26.

¹² A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, *Podręcznik prawa Unii Europejskiej Instytucje i porządek prawny prawo materialne*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2018, s. 258.

¹³ Ibidem, s. 258.

¹⁴ M. Badowski, *Geo-blocking...* s. 9.

¹⁵ Komunikat Komisji (...) Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw, s. 4

¹⁶ Ibidem s.6

w tym zakresie była uzasadniona nie tylko wyżej wskazanymi aspektami prawno-politycznymi, ale znalazła odzwierciedlenie w nastrojach społecznych, bowiem 74 % skarg konsumentów do Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich w sprawie różnic cen lub innego rodzaju dyskryminacji geograficznej dotyczy transgranicznych zakupów w Internecie¹⁷.

Geo-blocking jest oczywiście zjawiskiem o charakterze transgranicznym, które było przedmiotem ustawodawstwa państw członkowskich, zanim zostały zharmonizowane w rozporządzeniu 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego. Zapobieganie dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej z kontrahentami z różnych państw członkowskich w związku z geo-blockingiem, jest możliwe do zrealizowania tylko na poziomie Unii, która opierając się na art. 5 TUE może przyjąć adekwatne i proporcjonalne środki prawne w tym zakresie¹⁸. Istotne jest również w tym kontekście zaznaczenie, że rozporządzenie 2018/302 nie ma zastosowania do sytuacji czysto wewnętrznych państwa członkowskiego¹⁹.

3. Rozporządzenie 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego główne aspekty regulacji

W motywach rozporządzenia 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego wskazano, że głównym celem regulacji jest rozwiązanie problemu nieuzasadnionego blokowania geograficznego przez likwidację niektórych przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego²⁰, a tym samym rozwiązanie wynikającego z niego problemu dyskryminacji pośredniej i bezpośredniej. Geo-blocking został uznany za praktykę dyskryminacyjną, ponieważ jego zastosowanie prowadziło do segmentacji rynku wzdłuż granic wewnętrznych i utrudniania swobodnego przepływu towarów i usług. W efekcie ograniczono prawa klientów i uniemożliwiono im korzystanie z bogatszej oferty i z optymalnych warunków za pomocą zróżnicowania ogólnych warunków dostępu do towarów i usług wobec klientów z różnych państw członkowskich²¹. Celem rozporządzenia 2018/302 jest również doprecyzowanie nieskutecznego w zakresie zwalczania dyskryminacji art. 20 dyrektywy 2006/123/WE²² przez określenie niektórych sytuacji, w których przepis ten nie może

¹⁷ Ibidem s.6.

¹⁸ Rozporządzenie 2018/302 motyw 42.

¹⁹ Rozporządzenie 2018/302 Art. 1 ust. 2.

²⁰ Rozporządzenie 2018/302 motyw 3.

²¹ Rozporządzenie 2018/302 motyw 1 i 2.

²² Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 376, str. 36).

uzasadniać zróżnicowanego traktowania z powodu przynależności państwowej, miejsca zamieszkania lub miejsca prowadzenia działalności. Ratio legis rozporządzenia 2018/302 to ochrona rynku wewnętrznego oraz zbliżenie się do jednolitego rynku cyfrowego, który stanowi jeden z priorytetów współczesnej polityki UE.

Geo-blocking, pomimo uznania go za praktykę dyskryminacyjną i koncentrowania się na jego skutkach w zakresie bezpośredniej czy pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności klientów, ma zgoła inny wymiar dla przedsiębiorców. Motywy przedsiębiorców skłaniające ich do stosowania geo-blockingu dotyczą zwłaszcza zwiększania zysków z prowadzonej sprzedaży. Z raportów, którymi dysponowała Komisja Europejska przed wprowadzeniem rozporządzenia 2018/302, wynika, że prawdopodobnie stosowanie blokowania geograficznego jest spowodowane głównie niechęcią sprzedawców internetowych do sprzedaży transgranicznej przez subiektywnie postrzegane koszty handlowe jako zaporowo wysokie lub spowodowane komercjalizacją strategii, które mają na celu narzucenie geograficznej segmentacji rynku²³. Realizacja przez przedsiębiorców polityk handlowych z użyciem geo-blockingu w pewnym sensie polega na korzystaniu z wolności działalności gospodarczej. Z drugiej jednak strony skutkiem takich działań jest bezpośrednia i pośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności kontrahentów. Uwzględniając ten konflikt wartości prawodawca zaznacza, że wprowadzone rozporządzeniem 2018/302 środki powinny mieć na celu poszerzenie kierowanej do klientów oferty handlowej oraz poprawę ich dostępu do towarów i usług, przy jednoczesnym uwzględnieniu przysługującej przedsiębiorcom swobody ustalania własnej polityki handlowej zgodnie z prawem unijnym i krajowym²⁴.

Jednocześnie w motywach rozporządzenia 2018/302 mocno zaznaczona jest różnica pomiędzy uzasadnionym i nieuzasadnionym blokowaniem geograficznym. Za uzasadnione blokowanie geograficzne uznaje się przypadki blokowania lub ograniczanie dostępu lub przekierowanie bez wyraźnej zgody klienta do alternatywnej wersji interfejsu internetowego ze względów związanych z przynależnością państwową klienta, jego miejscem zamieszkania lub prowadzenia działalności, gdy jest to konieczne do zapewnienia zgodności z wymogiem określonym w prawie Unii lub w prawie danego państwa członkowskiego

²³ N. Duch-Brown, B. Martens *The economic impact of removing geo-blocking restrictions in the EU Digital Market*, JRC technical reports EC 2016 s.4, <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2016-05/JRC101100.pdf> dostęp z 23.06.2022 r.

²⁴ Rozporządzenie 2018/302 motyw 6.

obowiązującego przedsiębiorcę. Takie przepisy mogą ograniczać klientom dostęp do pewnych towarów lub usług, na przykład wtedy, gdy zakazują wyświetlania określonych treści w niektórych państwach członkowskich i nie są uznawane za sprzeczne z prawem²⁵.

Rozporządzenie 2018/302 nie posługuje się pojęciem „przedsiębiorcy”, ale „handlowca”, rozumianego jako podmiot publiczny lub prywatny, który działa w celach związanych z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub zawodową, a także podmiot działający w jego imieniu²⁶. Antydyskryminacyjne postanowienia ustanawiają zakaz blokowania lub ograniczania dostępu klienta do interfejsu internetowego handlowca ze względów związanych z jego przynależnością państwową, miejscem zamieszkania lub miejscem prowadzenia działalności oraz zakaz przekierowywania z tych samych względów tego klienta do wersji swojego interfejsu internetowego różniącej się od interfejsu internetowego, do którego starał się pierwotnie uzyskać dostęp, pod względem układu, używanego języka lub innych cech dostosowujących ten interfejs do specyfiki klientów o określonej przynależności państwowej, miejscu zamieszkania lub miejscu prowadzenia działalności²⁷. Ustanowiono również zakaz dyskryminacji w odniesieniu do stosowania zróżnicowanych warunków w transakcjach płatniczych, które uzależniały przyjęcie płatności min. od lokalizacji rachunku płatniczego, miejsca prowadzenia działalności dostawcy usług płatniczych lub miejsca wydania instrumentu płatniczego²⁸.

Rozporządzenie 2018/302 nie przewiduje bezpośrednich sankcji za nieprzestrzeganie zakazów, natomiast obowiązek egzekwowania jego przestrzegania przenosi na państwa członkowskie. Państwa członkowskie są zobowiązane do ustanawiania przepisów krajowych określających skuteczne, proporcjonalne i odstraszające środki stosowane w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia oraz przepisy zapewniające ich stosowanie²⁹. Realizacja tego obowiązku w Polsce polegała na nadaniu związanych z nim uprawnień Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁵ Rozporządzenie 2018/302 motyw 22.

²⁶ Rozporządzenie 2018/302 art. pkt 18.

²⁷ Rozporządzenie 2018/302 art. 3 pkt 1 i 2.

²⁸ Rozporządzenie 2018/302 Art. 5.

²⁹ Rozporządzenie 2018/302 Art. 7.

4. Ocena skutków regulacji i perspektywy rozszerzenie zakresu regulacji dot. blokowania geograficznego

W Sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 30.11.2020 r. w sprawie pierwszego krótkoterminowego przeglądu rozporządzenia w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego, Komisja Europejska przedstawiła pierwsze wnioski dotyczące skutków obowiązywania regulacji oraz zaprezentowała perspektywy rozszerzenie jego zakresu o inne usługi dostępne w Internecie, jak treści chronione prawami autorskimi, w tym muzyka, gry komputerowe, filmy lub książki elektroniczne. Sprawozdanie dotyczy oceny pierwszego etapu wdrożenia przepisów rozporządzenia oraz uwzględnia zarówno perspektywę konsumentów, handlowców oraz państw członkowskich wypełniających obowiązki do ustanowienia odpowiednich organów w celu skutecznego egzekwowania obowiązywania rozporządzenia. Komisja ocenia rozporządzenie również w kontekście innych środków już przyjętych lub takich, które mają dopiero być przyjęte w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego. Przyjęcie przez Komisję tak kompleksowego podejścia do oceny skutków regulacji powoduje, że pewne wnioski w nim sformułowane skłaniają do jednak krytycznego spojrzenia na ewentualne rozszerzenie jego zakresu, które często jest postulowane przez doktrynę.

Z raportu Komisji wynika, że wdrożenie przepisów rozporządzenia przez państwa członkowskie było opóźnione. Pomimo upływu terminu na ustanowienia odpowiednich środków oraz organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów rozporządzenia 3.12.2018 r., do lipca 2019 sześć państw członkowskich nadal nie spełniło wymaganego obowiązku, czego skutkiem było wszczęcie wobec nich postępowań w sprawie uchybienia obowiązkowi państwa członkowskiego³⁰. Rozporządzenie pozostawiło organom państwowym pewną swobodę we wdrożeniu przepisów wymuszających jej egzekwowanie. Większość państw członkowskich, które wdrożyły przepisy rozporządzenia, nadało kompetencje organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów organom ochrony konsumentów, w co również wpisała się Polska. Komisja podkreśla jednak, że zachodzą znaczące różnice pomiędzy grzywnami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich, a w obrębie danego państwa członkowskiego często istnieje duży rozrzut między minimalnymi a maksymalnymi

³⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie pierwszego krótkoterminowego przeglądu rozporządzenia w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego COM(2020) 766 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0046> dostęp z 05.06.22r. s. 3

grzywnami³¹. Można stwierdzić, że niekoniecznie sprzyja to jednemu z celów środków przyjętych w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego jakim jest zwiększenie pewności prawa, skoro konsekwencje prawne związane z naruszeniem przepisów pomimo wprowadzenia rozporządzenia nadal różnią się w znaczący sposób.

W zakresie świadomości konsumentów z badań Komisji wynikało, że dzięki prowadzonym przez nią działaniom informacyjnym, już w lutym 2019 roku, czyli kilka miesięcy po dacie rozpoczęcia stosowania rozporządzenia około 50 % konsumentów w UE było już świadomych jego przyjęcia. Około połowa konsumentów mających taką świadomość uważała również, że dysponuje wystarczającymi informacjami na temat tego, czego rozporządzenie dotyczy. Z drugiej strony w badaniu zgodności praktyk marketingowych handlowców z przepisami rozporządzenia, Komisja za pomocą badania typu ‘Tajemniczy Klient’ stwierdziła pewne wstępne pozytywne skutki rozporządzenia w zakresie poprawy transgranicznej dostępności stron internetowych handlowców. Mniej powszechne stało się przekierowywanie lub odmowa dostępu do stron internetowych z obszaru handlu elektronicznego, natomiast ograniczenia zupełnie uniemożliwiające rejestrację na stronach internetowych zmniejszyły się o połowę³². Co więcej, z ustaleń Komisji wynika, że automatyczne zmiany cen po rejestracji również stały się mniej powszechne. Mimo wszystko nadal istnieje odsetek nieudanych prób dokonania zakupu przez Internet, których niepowodzenie następowało na etapie rejestracji lub płatności³³. Bardzo istotną kwestią, której Komisja poświęca sporo miejsca w raporcie, jest problem przerywania transgranicznego procesu zakupowego przez to, że handlowiec nie prowadzi dostawy do kraju odbiorcy. Badanie typu ‘Tajemniczy Klient’ ujawniło, że sukcesem zakończyła się jedynie jedna trzecia prób dokonania transgranicznych zakupów, które wiązały się z koniecznością transgranicznej dostawy. Transgraniczna dostawa jest postulowana przez konsumentów, jednak dla handlowca wiąże się z przeszkodami administracyjnymi, m.in. rejestracją jako podatnik VAT, co znacznie zniechęca przedsiębiorców do wprowadzania dostawy do niektórych krajów. Mimo że rozporządzenie nie wymaga, aby handlowiec prowadził usługi dostawy do danego kraju, zdaniem Komisji, do osiągnięcia w pełni zamierzonych skutków rozporządzenia niezbędne jest przyjęcie kompleksowego podejścia promującego większy

³¹ Sprawozdanie Komisji s. 4.

³² Sprawozdanie Komisji s. 4.

³³ Sprawozdanie Komisji s. 5.

transgraniczny dostęp dla konsumentów przy jednoczesnym ułatwianiu prowadzenia sprzedaży transgranicznej przez handlowców³⁴.

W raporcie Komisji rozporządzenie 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego nie jest oceniane jako jeden ze środków przyjętych w ramach jednolitego rynku cyfrowego, których celem jest również ułatwienie handlowcom prowadzenia transgranicznej sprzedaży i świadczenia usług. Pozostałe przyjęte środki dotyczą ograniczenia kosztów administracyjnych związanych ze spełnieniem wymogów dotyczących VAT w przypadku transgranicznej sprzedaży towarów, również jest to harmonizacja przepisów dotyczących ochrony konsumentów, w tym środków prawnych przysługujących w przypadku towarów wadliwych, ponadto wzmocnienie współpracy na rzecz egzekwowania przepisów dotyczących ochrony konsumentów i ulepszenie nadzoru regulacyjnego nad transgranicznymi usługami doręczania paczek, jak również zwiększenie przejrzystości tabeli opłat za doręczanie paczek. Komisja zdecydowanie stwierdza, że pełne i skuteczne wdrożenie wyżej wymienionych środków będzie miało wpływ na skutki rozporządzenia, ponieważ środki te zapewniają handlowcom większą pewność prawa i usuwają niektóre przeszkody, ze względu na które handlowcy niechętnie prowadzą sprzedaż na rzecz konsumentów w kontekście transgranicznym³⁵.

Jednym z kluczowych zagadnień poruszonych przez Komisję w Raporcie jest perspektywa rozszerzenia zakresu rozporządzenia o usługi świadczone drogą elektroniczną zapewniające dostęp do treści chronionych prawem autorskim tj. muzyki, gier komputerowych, filmów. Jest to problematyka szczególnie ważna z uwagi na szybko rozwijający się rynek cyfrowy, w którym treści cyfrowe, audiowizualne zaczynają odgrywać jedną z kluczowych ról w społeczeństwie informacyjnym. W sposób generalny można stwierdzić, że rozszerzenie zakresu rozporządzenia o takie usługi, wiąże się z koniecznością uwzględnienia wielu czynników wynikających z ich specyfiki oraz przewidywania doniosłych pozytywnych lub negatywnych skutków. Główną cechą takich usług, która została ujęta w treści rozporządzenia, to wymóg by handlowiec udostępniający jakiegokolwiek utwory w sposób transgraniczny posiadał „wymagane prawa w odniesieniu do stosownych terytoriów”. Wobec tego konsumenci mogą uzyskać dostęp do usług online w zakresie treści w innych państwach członkowskich wyłącznie wówczas, gdy usługodawcy przysługują prawa w odniesieniu do terytoriów, na których działa³⁶. Takie sformułowanie, z jednej strony,

³⁴ Sprawozdanie Komisji s. 5-7.

³⁵ Sprawozdanie Komisji s. 8-9.

³⁶ Sprawozdanie Komisji s. 9-11.

nie ingeruje w prawa autorskie, a z drugiej, jest problematyczne, a to z uwagi na użycie sformułowania niedookreślonego „wymagane prawa”, które może dotyczyć np. licencji o szczególnym charakterze prawnym. Mając na uwadze powyższe, Komisja zbadała możliwości i ryzyka związane z rozszerzeniem zakresu rozporządzenia w oparciu o oczekiwania i zapotrzebowanie konsumentów, ewentualny wpływ różnorodności i ceny na konsumentów, a także wpływ na różne sektory wraz z uwzględnieniem ram regulacyjnych udzielania licencji.

W pierwszej kolejności został zbadany transgraniczny dostęp do treści muzycznych. W tym sektorze wielu dostawców ogólnounijnych i krajowych prowadzi działalność we wszystkich państwach członkowskich i oferuje rozbudowane katalogi, których treści nie różnią się w zależności od kraju odbiorców. Natomiast charakter stosowanego przez takich dostawców blokowania geograficznego ma na celu wdrożenie strategii różnicowania cen w poszczególnych państwach członkowskich i są stosowane według spójnego schematu opartego na takich czynnikach jak różnice w popycie i sile nabywczej³⁷. Wobec tego, jeśli zakres rozporządzenia zostałby rozszerzony o usługi streamingu muzyki stosowane przez handlowców różnicowanie cen stałoby się nieskuteczne i wpłynęłoby na osiągnięte przez nich zyski. Komisja stwierdziła, że istnieje prawdopodobieństwo, że odpowiedź dostawców będzie polegała na harmonizacji cen i ewentualnie na zróżnicowaniu usług aktywnie oferowanych w poszczególnych państwach³⁸. Ocena ostatecznych zależności pomiędzy potencjalnym spadkiem cen w państwach charakteryzujących się wysokim popytem (oraz wzrost konsumpcji w tych państwach) mogą zostać skompensowane z nawiązką przez wzrost cen i ograniczenie konsumpcji w państwach charakteryzujących się niskim popytem³⁹.

W sektorze gier lub oprogramowania komputerowego z danych uzyskanych przez Komisję wynika, że zapotrzebowanie na dostęp transgraniczny wydaje się niskie w porównaniu z innymi usługami audiowizualnymi. Główni transgraniczni dostawcy gier wideo to sklepy z aplikacjami lub platformy z grami na PC lub konsole, nieznacznie różnicują swoją ofertę w zależności od kraju odbiorcy. Istotne jest to, że zarówno w zakresie dystrybucji muzyki jak i gier wideo opiera się ona niemal zawsze na udzielaniu licencji o charakterze nieterytorialnym i niewyłącznym. Ewentualne skutki objęcia tych usług regulacją rozporządzenia 2018/302, które miałyby charakter pozytywny, obejmowałyby niższe ceny i zwiększoną sprzedaż, mimo że różnice cen w poszczególnych państwach członkowskich

³⁷ Sprawozdanie Komisji s. 10.

³⁸ Sprawozdanie Komisji s. 11.

³⁹ Sprawozdanie Komisji s. 10-11.

są niewielkie. Z drugiej strony handlowcy mogliby być narażeni na to, że wzrost konsumpcji nie zrekompensowałby spadku cen⁴⁰.

Sytuacja związana z usługami audiowizualnymi tj. filmami i serialami prezentuje się w sposób odmienny. Z Raportu Komisji wynika, że popyt na transgraniczny dostęp do usług audiowizualnych wydaje się zdecydowanie najwyższy wśród usług związanych z treściami chronionymi prawem autorskim⁴¹. Jednocześnie jednak, mimo wysokiego popytu, transgraniczna dostępność treści jest niewielka. W przeciwieństwie do muzyki i gier wideo katalogi dostępnych tytułów lub wersji językowych bardzo różnią się w zależności od danego państwa członkowskiego, a sama transgraniczna dostępność do tych treści wynosi około 14,1% w UE⁴². Należy jednak zaznaczyć, że praktyka w zakresie dystrybucji w odniesieniu do tych treści polega często na udzielaniu licencji o charakterze terytorialnym i wyłącznym w związku z pozyskaniem finansowania na potrzeby produkcji. Nie zmienia to jednak faktu, że jednocześnie praktyki te prowadzą do segmentacji jednolitego rynku wzdłuż granic wewnętrznych. Szczególną rolę odgrywają tutaj prawa autorskie w zakresie udzielanych licencji, których rozporządzenie w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego nie dotyczy, a jedynie wskazuje na „wymagane prawa”, przez które można rozumieć wyżej wskazane licencje. Spełnienie tego wymogu, jak wskazuje się w Raporcie, oznacza, że dystrybutorzy muszą mieć odpowiednie prawa w odniesieniu do poszczególnych państw, w których dane treści są udostępniane, również w zakresie tzw. „sprzedaży biernej” (tj. w przypadku, gdy usługi nie reklamuje się w sposób aktywny na terytorium konsumenta)⁴³. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest silne domniemanie, że nawet rozszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego o treści audiowizualne nie przyczyniłoby się do osiągnięcia jego celu, ponieważ producenci w dalszym ciągu ograniczaliby zakres praw, których dotyczy licencja, nawet mogliby być do tego zachęceni, aby uniknąć tego, by rozporządzenie miało zastosowanie do dystrybutorów, którym udzielili licencji⁴⁴. Wskutek takich polityk marketingowych producentów, konsumenci zmienialiby dostępne usługi ze względu na cenę pomiędzy różnymi wersjami usługi oferowanymi przez ogólnounijnych dostawców. Mając na uwadze te czynniki Komisja stwierdziła, że nawet krótkofalowe pozytywne skutki w postaci niższych cen, mogłyby okazać

⁴⁰ Sprawozdanie Komisji s. 12-14.

⁴¹ Sprawozdanie Komisji s. 14 - 9 % użytkowników Internetu spróbowało uzyskać transgraniczny dostęp do treści audiowizualnych, a 31 % użytkowników jest zainteresowanych takim dostępem”.

⁴² Sprawozdanie Komisji s. 13.

⁴³ Sprawozdanie Komisji s. 14.

⁴⁴ Sprawozdanie Komisji s. 14.

się iluzoryczne, ponieważ producenci zmierzaliby do harmonizacji cen w celu ograniczenia strat. Ponadto w perspektywie długoterminowej ewentualna utrata przychodów w ramach sektora może wywołać potencjalnie negatywną dynamikę na rynkach związanych z tworzeniem, finansowaniem, produkcją i dystrybucją treści wraz z powiązaniem na sytuację konsumentów również w odniesieniu do różnorodności kulturowej⁴⁵. Mimo że na ten moment nie ma przesądających argumentów za rozszerzeniem rozporządzenia o treści audiowizualne, Komisja zakłada, że w przyszłości liczba abonentów serwisów streamingowych będzie w dalszym ciągu stabilnie rosła i że powstawać będzie coraz więcej globalnych i krajowych platform intensywnie inwestujących w lokalne treści i dystrybuujących je za granicą, w tym na podstawie umów o partnerstwie⁴⁶, a więc prowadzenie dalszych badań i obserwacji rynku jest konieczne.

Badania prowadzone przez Komisję zostaną zaktualizowane pod koniec 2022 roku, zgodnie z wymogami rozporządzenia. Przedstawione efekty pracy Komisji i podległych jej jednostek organizacyjnych będą wyjątkowo ciekawe, ponieważ będą uwzględniać wszelkie zmiany społeczne i rynkowe wywołane pandemią COVID-19. Mając na uwadze rozległość możliwości rozszerzenia zakresu rozporządzenia, prace Komisji w tym zakresie z pewnością będą bacznie śledzone zarówno przez konsumentów, jak i przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach usług świadczonych drogą elektroniczną.

Zakończenie

Rozporządzenie 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego jest niewątpliwie adekwatnym i skutecznym środkiem, który przybliży wspólnotę europejską do osiągnięcia jednolitego rynku wewnętrznego. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że geo-blocking sam w sobie stanowi barierę w rozwoju jednolitego rynku cyfrowego. Mimo to, jak wynika z powyższych rozważań, rozszerzenie zakresu rozporządzenia o usługi świadczone drogą elektroniczną zapewniające dostęp do treści chronionych prawem autorskim może spowodować zarówno pozytywne jak i negatywne skutki. Ponadto w niektórych przypadkach nie jest konieczne wprowadzanie takiej regulacji, wobec braku uzasadnionych powodów.

⁴⁵ Sprawozdanie Komisji s. 14.

⁴⁶ Sprawozdanie Komisji s. 15.

Summary

Geo-blocking – a barrier to building the EU's digital single market

The subject of the article is a general analysis of the market practice known as geo-blocking in the context of including it among the barriers to building a digital single market in the European Union. As a relatively new regulation, it has broad development prospects that significantly affect the cross-border availability of e-commerce and electronic supplied services. A detailed analysis of official documents of the European Union institutions allows for a look at geo-blocking as a multifaceted phenomenon that relates to various areas of law. In addition, it allows for the assessment of the effects of the current regulation and the identification of opportunities and risks associated with its extension to other services.

Weronika Pietrzak

Studentka V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty urzędowe

1. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 376, str. 36).
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorców COM(2015) 550 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0550&from=ro> dostęp z 08.05.22r.
3. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy COM(2015) 192 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> dostęp z 05.06.22 r.

4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z 28.02.2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz. U. UE. L. z 2018 r. str. 60 z późn. zm.).
5. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie pierwszego krótkoterminowego przeglądu rozporządzenia w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego COM(2020) 766 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0046> dostęp z 05.06.22r.
6. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/47.
7. Wniosek Komisji Europejskiej z 25.05.2016 roku COM(2016) 289 final 2016/0152 (COD)<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0289&from=EN> dostęp z 05.06.22 r.

Literatura

1. Duch-Brown N., Martens B., *The economic impact of removing geo-blocking restrictions in the EU Digital Market*, JRC technical reports EC 2016, <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2016-05/JRC101100.pdf>, dostęp z 23.06.2022 r.
2. Durovic M., T. Tridimas (red.), *New Directions in European Private Law (Modern Studies in European Law)*, Hart Publishing, 2021, <https://books.google.pl/books?id=PAkrEAAAQBAJ&pg=PA87&dq=geoblocking&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwi1o8XkhMT4AhUliYsKHfnfB6AQ6AF6BAgJEA#v=onepage&q=geo-blocking&f=false>, dostęp z 23.06.22 r.
3. Gryszczyńska A., Szpor G., Wiewiórowski W.R. (red.), *Internet. Globalne gry. Global Games*, Warszawa 2022.
4. Hamulák O., Kiss L. N., Gábriš T., Kocharyan H. *This Content is not Available in Your Country” A General Summary on Geo-Blocking in and outside the European Union. International and Comparative Law Review*, 2021, vol. 21, no. 1, s. 153–183. <https://sciendo.com/article/10.2478/iclr-2021-0006> dostęp z 05.06.22r.

5. Zawidzka-Łojek A., Łazowski A., *Podręcznik prawa Unii Europejskiej Instytucje i porządek prawny prawo materialne*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2018.
6. Zoboli L., *Unijne rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego - wiele hałasu o nic?*, IKA 2019, nr 2.