



Bryssel 30.11.2020  
COM(2020) 766 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Geoblokkausasetusta koskeva ensimmäinen lyhyen aikavälin uudelleentarkastelu**

{SWD(2020) 294 final}

## TIIVISTELMÄ

- Geoblokkausasetuksella kielletään tavaroita tai palveluja ostavien asiakkaiden perusteeton syrjintä. Se varmistaa, etteivät asiakkaiden kansallisuus, asuinpaikka tai sijoittautumispaikka voi estää pääsyä verkkokauppaan (esim. elektroniikka tai vaatteet) tai verkon välityksellä tarjottavaan verkon ulkopuolella käytettävään palveluun (esim. ajoneuvon vuokraus) EU:ssa, mukaan lukien tilanteet, joissa syrjintä liittyy maksuvälineisiin.
- Näitä sääntöjä on sovellettu 3 päivästä joulukuuta 2018 lähtien. Asetus oli osa digitaalisia sisämarkkinoita koskevaa, verkkokauppaan liittyvää toimenpidepakettia. Muita asiaa koskevia, rajat ylittävää verkkokauppaa edistäviä toimenpiteitä olivat rajat ylittävien pakettipalvelujen uudet säännöt (sovellettu toukokuusta 2018 lähtien), tarkistettut kuluttajansuojasäännöt sekä tavaroiden ja palvelujen verkkomyyntiä koskevat uudet alv-säännöt. Vuoden 2022 aikana tulee voimaan uusia kuluttajansuojasääntöjä, ja uudet alv-säännöt tulevat voimaan heinäkuussa 2021.
- Tässä kertomuksessa komissio arvioi geoblokkausasetuksen täytäntöönpanon ensimmäistä vaihetta. Aikaisen vaiheen tarkastelusta sovittiin neuvotteluissa osin siksi, että voitaisiin arvioida mahdollisuutta laajentaa asetusta koskemaan myös muita palveluja, kuten tekijänoikeudella suojattua sisältöä. Koska tarkastelu saatettiin päätökseen covid-19-kriisin puhkeamisen aikaan, siinä esitetyissä tiedoissa ja analyyseissä ei voitu huomioida pandemian mahdollisia vaikutuksia.
- Asetuksen tähänastista täytäntöönpanoa koskevien komission havaintojen perusteella asetuksen vaikutukset ovat alustavasti myönteisiä, ja kuluttajien tietoisuus asetuksesta on hyvä. Esimerkiksi verkkosivustoille pääsyn/rekisteröitymisen estäminen – tai kuluttajien uudelleenohjaus toisille sivustoille – on vähentynyt. Toisaalta useimmissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanoelinten valtuuttamisessa on ollut merkittäviä viivästyksiä. Lisäksi elinkeinonharjoittajat ovat yhä haluttomia tarjoamaan rajat ylittäviä toimitusmahdollisuuksia, joiden tarjoamiseen asetusta ei tällä hetkellä velvoita. Näihin ongelmiin odotetaan parannuksia lähitulevaisuudessa – erityisesti sitten, kun kaikki digitaalisten sisämarkkinoiden strategian verkkokauppaa koskevat toimenpiteet tulevat voimaan ja oikeudellinen ennakoitavuus lisääntyy.
- Kertomuksen tietojen perusteella asetuksen soveltamisalan laajentamisen (erityisesti tekijänoikeudella suojattuun verkkosisältöön) vaikutukset olisivat erilaisia riippuen sisällön tyypistä, kuluttajakysynnän tasosta ja sisällön saatavuudesta EU:ssa. Esimerkiksi asetuksen soveltamisalan laajentamisella musiikin suoratoistoon voisi olla jopa kielteisiä vaikutuksia kuluttajien hyvinvoinnin kannalta, sillä palvelujen hinta voisi nousta sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa niiden hinta on tällä hetkellä edullisempi. Kertomuksessa tunnustetaan mahdollisia hyötyjä koskien erityisesti audiovisuaalista sisältöä, jonka saatavuuden rajoittaminen valtionrajojen sisällä ja saavutettavuuden rajoittaminen maarajoituksilla on tyypillistä. Kertomuksessa kuitenkin tarkastellaan myös sisällön tuotantoon sijoittamisen mahdollisia haasteita, mahdollisia seurauksia audiovisuaalialan ekosysteemille sekä mahdollisia vaikutuksia hyvinvoinnille. Näitä haasteita, seurauksia ja

vaikutuksia on vielä arvioitava tarkemmin. Kokonaisuudessaan asetuksen soveltamisalan laajentamisen vaikutukset riippuisivat laajalti tekijänoikeuksien lisensointikäytännöistä ja tekijänoikeuslainsäädäntöön liittyvistä seikoista.

- Tässä vaiheessa komissio katsoo, että asetuksen kaikki vaikutukset voidaan nähdä vasta pidemmällä aikavälillä, kun asetuksen täytäntöönpanoa lujitetaan ja muita asiaan liittyviä (verkkokauppaa koskevia) toimenpiteitä aletaan soveltaa ja kun voidaan arvioida covid-19-kriisin vaikutuksia niihin aloihin, joita asetus koskee. Sillä välin jatkotoimet tulee keskittää jatkuvaan valvontaan ja tietoisuuden lisäämiseen sekä täytäntöönpanon ja ohjeistuksen vahvistamiseen.
- Erityisesti audiovisuaalisen sisällön osalta komissio pyrkii edistämään laadukkaan sisällön levitystä kaikkialla EU:ssa osallistumalla keskusteluun sidosryhmien kanssa. Tämä voitaisiin toteuttaa osana media-alaa ja luovia aloja koskevaa Euroopan teollisuus- ja elvytyspolitiikkaa, joka hahmotellaan tarkemmin kehitteillä olevassa media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelmassa.
- Tilanteen kehittyessä tulisi toteuttaa uusi selvitystyö vuonna 2022. Komissio aikoo harkita seurannan tulosten pohjalta, pitäisikö asetukseen ehdottaa muutoksia tai pitäisikö ehdottaa muita jatkotoimenpiteitä, kuten asianmukaisia lainsäädäntötoimia.

## 1. JOHDANTO

Aidosti yhtenäisillä digitaalisilla sisämarkkinoilla kuluttajat odottavat tavaroiden ja palvelujen saumatonta rajat ylittävää saatavuutta. 3 päivästä joulukuuta 2018 voimassa ollut geoblokkausasetus<sup>1</sup>, jäljempänä 'asetus', kieltää verkossa asioivien asiakkaiden (loppukäyttäjänä oston suorittavat kuluttajat ja yritykset) perusteettoman syrjinnän puhtaasti kansallisuuden, asuinpaikan tai sijoittautumispaikan perusteella. Tämä koskee myös tilanteita, joissa rajat ylittävää ostosta tekevää asiakasta estetään viimeistelemästä ostosta tai pyydetään maksamaan tietystä valtiosta myönnettyllä pankki- tai luottokortilla. Asetuksen tavoitteena on lisätä kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksia tehdä rajat ylittäviä ostoksia. Kuluttajien tulisi voida tehdä ostoksia kuin he olisivat paikallisia missä tahansa EU:n alueella.

Asetuksessa säädettiin lyhyen aikavälin tarkastelusta, joka tulisi toteuttaa 18 kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen. Tässä tarkastelussa tulisi tarkastella mahdollisuutta laajentaa asetuksen soveltamisala koskemaan erityisesti verkkopalveluja, jotka tarjoavat pääsyn tekijänoikeudella suojattuun sisältöön<sup>2</sup>, kuten musiikkiin, videopeleihin, elokuvaan tai sähköisiin kirjoihin.

Tässä tarkastelussa esitetään komission tärkeimmät havainnot asetuksen täytäntöönpanon ensimmäisestä vaiheesta. Tarkastelu koostuu kolmesta pääosiosta. Osio 2 käsittelee asetuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, asetuksen noudattamista elinkeinonharjoittajien toimesta sekä kuluttajien odotusten muuttumista. Osio 3 käsittelee asetuksen soveltamisalan

---

<sup>1</sup> Asetus (EU) N:o 302/2018.

<sup>2</sup> Ks. asetuksen 9 artiklan 2 kohta.

laajentamisen mahdollisuuksia ja haasteita. Osio 4 on yhteenvedo, jossa ehdotetaan jatkotoimia.

Oheen liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on esitetty yksityiskohtaisempaa näyttöä ja analyysiä esitettyjen havaintojen tueksi.

## **2. ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO**

Tässä osiossa käsitellään (i) alustavat havainnot asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, (ii) kuluttajien tietoisuuteen ja odotuksiin liittyviä yleisiä kehityssuuntia ja (iii) sitä, kuinka elinkeinonharjoittajat noudattavat asetusta. Osiossa esitetään myös yhteenvedo synergiaeduista, joita asetuksella on muiden siihen liittyvien voimaan tulleiden tai voimaan tulevien lainsäädäntöaloitteiden kanssa.

### **2.1. Täytäntöönpano jäsenvaltioissa**

Jäsenvaltioilla on ollut velvollisuus nimetä 3 päivään joulukuuta 2018 mennessä elin tai elimiä, jotka vastaavat käytännön avun antamisesta kuluttajille kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä riita-asioissa. Niiden olisi myös pitänyt varmistaa mahdollisuus nostaa kieltokanteita sekä yhteistyö kuluttajansuojaa käsittelevän yhteistyöverkoston (CPC)<sup>3</sup> kanssa. CPC-verkosto kokoaa yhteen viranomaiset, jotka vastaavat kuluttajansuojalakien valvonnasta EU:ssa. Lisäksi jäsenvaltioiden edellytettiin valtuuttavan toimivaltaisia elimiä ja toteuttavan toimenpiteitä, joilla varmistetaan asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta niin, että sääntöjä rikkovia elinkeinonharjoittajia vastaan voidaan ryhtyä toimiin.

Yleisesti ottaen jäsenvaltioiden toimeenpanoprosessit ovat viivästyneet. Joulukuuhun 2018 mennessä vain kuusi jäsenvaltiota oli toteuttanut tarvittavat toimenpiteet asetuksen täytäntöönpanoksi sekä ilmoittanut niistä ja nimennyt asetuksen täytäntöönpanon valvonnasta vastaavat elimet sekä ilmoittanut niistä. Komission tarkkojen valvonta- ja tarkastustoimien seurauksena suurin osa jäsenvaltioista otti nämä toimenpiteet käyttöön keväällä 2019. Heinäkuun 2019 loppuun mennessä kuusi jäsenvaltiota oli jättänyt täysin tai osittain ilmoittamatta asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista valvontatoimenpiteistä. Komissio aloitti rikkomusmenettelyt näissä tapauksissa.

Asetuksessa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia sovelletaan suoraan, eivätkä nämä viivästykset ole vaikuttaneet niihin. Vuoden 2019 ensimmäisen neljänneksen aikana useimmissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ollut käytössä julkista täytäntöönpanoa tai valvontaa<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 345, 27.12.2017, s. 1–26. Tätä uutta CPC-asetusta on sovellettu 17 päivästä tammikuuta 2020 alkaen.

<sup>4</sup> Tämän kertomuksen antamispäivänä yksi jäsenvaltio ei vielä ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, mutta se osallistuu CPC-verkostossa epäviralliseen yhteistyöhön muiden täytäntöönpanoviranomaisten kanssa.

Suurin osa asiaankuuluvat elimet nimenneistä jäsenvaltioista päätti valtuuttaa kuluttajansuojaviranomaiset täytäntöönpanoa valvoviksi elimiksi ja Euroopan kuluttajakeskukset avustaviksi elimiksi<sup>5</sup>. Jäsenvaltioissa sovellettavien sakkojen välillä on kuitenkin suuria eroja, ja usein jäsenvaltion sisäiset vähimmäis- ja enimmäissakot eroavat suuresti toisistaan<sup>6</sup>. Yritysten välisin maarajoituksiin puuttumiseen on kaksi lähestymistapaa, joista kumpaakin soveltaa noin puolet jäsenvaltioista. Niihin voidaan puuttua joko pelkästään yksityisellä täytäntöönpanolla tuomioistuimissa tai julkisen ja yksityisen täytäntöönpanon yhdistelmällä. Tämän vuoksi on tarpeen tarkastella tarkemmin rangaistus- ja täytäntöönpanojärjestelmien tehokkuutta erityisesti yritysten välisissä tapauksissa. Tarkastelussa on myös arvioitava oikeussuojakeinojen tehokkuutta ja soveltamista käytännössä.

## 2.2. Kuluttajien tietoisuus ja odotukset

Yhtenä digitaalisten sisämarkkinoiden strategian tärkeimmistä verkkokauppaan liittyvistä hankkeista asetus sai osakseen merkittävää huomiota kuluttajilta ja heitä edustavilta järjestöiltä. Yksi tähän johtaneista syistä on se, että asetus vahvistaa erityisillä oikeuksilla kuluttajien asemaa suhteessa rajat ylittävää kauppaa harjoittaviin elinkeinonharjoittajiin.

Lisäksi komissio toteutti tietoisuutta lisääviä toimia useilla kanavilla hyvissä ajoin ennen asetuksen soveltamisen aloittamista. Yhtenä näistä toimista laadittiin kysymys- ja vastausasiakirjoja, jotka selventävät asetukseen liittyviä kysymyksiä sekä kuluttajille että elinkeinonharjoittajille<sup>7</sup>.

Toimien seurauksena noin 50 prosenttia EU:n kuluttajista oli tietoisia asetuksesta helmikuussa 2019, vain pari kuukautta sen jälkeen, kun asetusta alettiin soveltaa. Lisäksi noin puolet asetuksesta tietoisista kokivat ymmärtävänsä riittävän hyvin, mitä asetukseen kuuluu<sup>8</sup>.

Tästä huolimatta ensimmäiset kuukaudet, joina kansalliset valvontaelimet ja avustavat elimet valvoivat asetuksen täytäntöönpanoa, osoittivat, että riita-asioiden ja ongelmien yhteydessä kuluttajilla on usein suuremmat odotukset asiaan vaikuttavista oikeuksista ja velvollisuuksista kohtaan<sup>9</sup>. Erityisen korkeat odotukset liitettiin tilanteisiin, joissa elinkeinonharjoittaja kieltäytyy rajat ylittävistä toimituksista tai elinkeinonharjoittajalta puuttuu toimitusmahdollisuudet tiettyihin maihin, erityisesti silloin, kun elinkeinonharjoittaja on monikansallinen. Asetuksessa ei kuitenkaan säädetä näihin liittyvistä velvoitteista. Komissio ehdottaa, että tietoisuuden lisäämistä asetuksesta jatketaan. Samalla jatkossakin olisi

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/geo-blocking-digital-single-market#Implementation>

<sup>6</sup> Sakot vaihtelevat muutamasta sadasta eurosta yli 100 000 euroon ja/tai liikevaihtoon sidottuihin määriin. Ks. oheen liitetyn valmisteluasiakirjan kohta 2.1.2

<sup>7</sup> Saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/geo-blocking-regulation-questions-and-answers>.

<sup>8</sup> Flash-eurobarometri nro 477b (2019).

<sup>9</sup> Ks. EU-kuluttajaneuvontakeskusten verkoston kannanotto osoitteessa <https://www.ecc.fi/globalassets/ecc/ajankohtaista/raportit/2019-geoblocking-position-paper-en.pdf> sekä oheen liitetyn valmisteluasiakirjan kohta 2.1.3

valvottava elinkeinonharjoittajien yleisiä markkinointikäytäntöjä sekä niiden vaikutuksia kansalaisten mahdollisuuksiin kaikkialla EU:ssa.

### **2.3. Asetuksen noudattaminen elinkeinonharjoittajien toimesta**

Asetuksen täytäntöönpanon ensimmäisten kuukausien aikana komissio valvoi elinkeinonharjoittajien markkinointikäytäntöjä haamuasiointitutkimuksen ja valvontaelimiltä sekä avustavilta elimiltä saadun palautteen avulla.

Haamuasiointitutkimuksessa<sup>10</sup> yritetään tehdä rajat ylittäviä tuote- ja palveluostoja tarkoituksena kerätä tietoa käytännön rajoituksista. Tyypillinen tutkimus tarkastelee asiakaskokemusta ostoprosessin eri vaiheissa tehtäessä rajat ylittäviä ostoksia. Alkuperäisen asetus ehdotuksen vaikutusten arviointi perustui vuonna 2015 tehtyyn peruskartoitukseen<sup>11</sup>.

Noin 9 000 verkkosivustoa tarkastelleessa vuoden 2019 tutkimuksessa havaittiin asetuksella olleen alustavia myönteisiä vaikutuksia elinkeinonharjoittajien sivustojen rajat ylittävän saavutettavuuden parantamiseen<sup>12</sup>. Verrattuna vuoteen 2015 uudelleenohjaus ja pääsyn esto verkkokauppojen sivustoille väheni<sup>13</sup>, ja verkkosivustoille rekisteröitymisen täysin estävien rajoitusten määrä puolittui<sup>14</sup>. Myös hintojen automaattiset muutokset rekisteröinnin yhteydessä ovat vähentyneet. Yleisesti ottaen rajat ylittävien ostosten onnistumisaste kohosi hieman verrattuna vuoteen 2015<sup>15</sup>.

Kuitenkin useampi kuin yksi kymmenestä haamuasiointiyrityksestä epäonnistui rekisteröitymisvaiheessa, ja vastaava määrä yrityksiä epäonnistui maksuvaiheessa. Tämä johtui yleensä asuin- tai maksupaikkaan liittyvistä vaatimuksista (esim. vain paikallisen pankkikortin hyväksymisestä)<sup>16</sup>. Tällaisiin esteisiin on jatkuvasti puututtava, sillä ne saattavat (i) olla luonteeltaan syrjiviä, (ii) johtaa vääristyneisiin tuloksiin ja/tai (iii) estää tarjousten hyödyntämisen ja vertailun. Esteisiin on puututtava varmistamalla, että kaikissa jäsenvaltioissa on täysin toimintakykyiset valvonta- ja avustavat elimet.

Alustavat kokemukset elimistä, jotka on valtuutettu ratkaisemaan maarajoituksiin liittyviä ongelmia vahvistavat esitetyt tiedot<sup>17</sup>. Kansallisten viranomaisten ja/tai avustavien elinten sovinnollinen puuttuminen elinkeinonharjoittajan toimintaan voi usein ratkaista kohdatut ongelmat. Tämä osoittaa, että kaikki elinkeinonharjoittajat eivät välttämättä ole tietoisia velvollisuuksistaan tai että ne eivät olleet valmistautuneet muuttamaan myyntikäytäntöjään

---

<sup>10</sup> Ipsos et al (2020).

<sup>11</sup> GfK (2015), saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf)

<sup>12</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 2.2, perustuu tutkimukseen Ipsos et al (2020).

<sup>13</sup> Tosin uudelleenohjausta ja pääsyn estoa tapahtui jo valmiiksi vain vähän, Ipsos et al (2020).

<sup>14</sup> Silloinkin, kun ongelmia kohdattiin, rekisteröitymisen estyminen väheni huomattavasti (13 prosenttiyksikköä), Ipsos et al (2020).

<sup>15</sup> Valmisteluasiakirja, kohta 2.3. On tärkeää ottaa huomioon, että tähän yleiseen indikaattoriin sisältyy myös tekijöitä, joihin asetus ei suoraan vaikuta (kuten rajat ylittävät toimitukset). Näiden tekijöiden taso laski hieman, mikä vaikutti negatiivisesti kokonaisuonnistumisasteeseen.

<sup>16</sup> Ipsos et al (2020).

<sup>17</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 2.1.3 sekä siinä esitetyt kansallisia elimiä koskevat tutkimustulokset.

riittävästi rajat ylittävien asiakkaiden huomioimiseksi asetuksen voimaan tuloon mennessä, mutta ovat kuitenkin halukkaita muuttamaan käytäntöjään yhteydenoton jälkeen.

Tulokset osoittavat, että asetuksen täytäntöönpanon ohjausta tulee lisätä ja että on toteutettava uusia tietoisuutta lisääviä kampanjoita, joilla edistetään elinkeinonharjoittajien valmiutta noudattaa asetusta. Kansallisilta elimiltä kerätyt alustavat tiedot osoittavat viranomaisten välisen yhteistyön CPC-verkostossa olevan hyödyllistä. Yhteistyöllä edistetään rajat ylittävää täytäntöönpanoa sekä varmistetaan, että sääntöjä tulkitaan yhdenmukaisesti komission tuella.

Asetus ei velvoita elinkeinonharjoittajia rajat ylittävään toimittamiseen, ellei tästä säädetä asiaa koskevissa ehdoissa<sup>18</sup>. Usein ostoprosessi kuitenkin keskeytyy viimeisissä vaiheissa siksi, ettei elinkeinonharjoittaja toimita tuotteita tai palveluja ostajan maahan. Kun tuoreessa haamuasiointitutkimuksessa pyydettiin rajat ylittävää toimitusta, vain yksi kolmesta ostoyrityksestä onnistui<sup>19</sup>.

Tämä johtuu pääosin siitä, että rajat ylittävien ostosten toimitusrajoitukset pitävät pintansa. Tällaiset rajoitukset vaikuttavat yhä yli 50 prosenttiin ostoyrityksistä<sup>20</sup> – myös silloin, kun kyseessä on monikansallinen elinkeinonharjoittaja, jonka verkkosivuista on eri versiot eri maille.

Asetus ei tässä vaiheessa puutu tällaisiin ongelmiin, vaikka ne voivat tehdä tyhjäksi kuluttajien odotukset siitä, että tarjouksiin olisi pääsy kaikkialla Euroopan sisämarkkinoilla. Toisaalta verkkokauppiat yhä kohtaavat hallinnollisia esteitä (kuten alv-rekisteröitymiseen liittyviä vaatimuksia) ja ovat epätietoisia rajat ylittävää kauppaa koskevista kuluttajansuojavaatimuksista. Nämä ongelmat voivat hankaloittaa elinkeinonharjoittajien aktiivisempaa lähestymistä rajat ylittävään kauppaan<sup>21</sup>.

Näiden tietojen perusteella tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jotta asetuksella olisi kaikki sen aiotut vaikutukset. Tällainen lähestymistapa edistäisi parempaa tuotteiden ja palvelujen rajat ylittävää saatavuutta kuluttajille sekä samalla helpottaisi rajat ylittävän kaupan toteuttamista elinkeinonharjoittajille. Näitä asioita tarkastellaan tarkemmin seuraavassa osiossa.

---

<sup>18</sup> Toisaalta, jos elinkeinonharjoittajan yleisten ehtojensa mukaan tekee rajat ylittäviä toimituksia asiakkaan maahan, tällaista asiakasta ei tulisi syrjiä.

<sup>19</sup> Ipsos et al (2020). Tulos vastaa Eurostatin aktiivisesti rajat ylittävää kaupankäyntiä harjoittavia yrityksiä koskevia yleisiä lukuja, jotka eivät muuttuneet vuosien 2019 ja 2017 välillä. Myös verkkokauppa-alalla vain pieni osa yrityksistä myy rajojen yli (verkkokauppaa harjoittavista yrityksistä 43 prosenttia myy rajojen yli, kun vastaava osuus kaikista yrityksistä on yhdeksän prosenttia).

<sup>20</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 2.2.4.1 ja Ipsos et al (2020). Tähän lukuun sisältyy myös tapaukset, joissa toimituksen ongelmat ilmenivät rekisteröitymisvaiheessa (toimitusosoitetta ei hyväksytty rekisteröinnin yhteydessä).

<sup>21</sup> Nämä ongelmat ovat vähittäismyyjille velkojen perinnän jälkeen toiseksi ja kolmanneksi tärkeimmät esteet rajat ylittävälle kaupalle, ja ne vaikuttavat suuremman osaan yrityksistä (60 prosenttia yrityksistä ilmoitti alv-menettelyjen olevan este rajat ylittävälle kaupalle). Lähde: komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers”, SWD(2020) 54 final.

## 2.4. Synergiat digitaalisten sisämarkkinoiden kanssa laajemmassa yhteydessä

Digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpiteet helpottavat elinkeinonharjoittajille, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, rajat ylittävää tuotteiden myyntiä ja palvelujen tarjoamista<sup>22</sup> vähentämällä menettelyjen monimutkaisuutta ja niihin liittyviä maksuja.

Tähän sisältyy toimenpiteitä, jotka (i) vähentävät tuotteiden rajat ylittävään myyntiin liittyvien alv-vaatimusten noudattamisen kustannuksia erityisesti poistamalla tarpeen rekisteröityä yrityksiltä, jotka tarjoavat tuotteiden tai palvelujen etämyyntiä muille kuin verovelvollisille henkilöille, jotka ovat sijoittuneet eri jäsenvaltioon kuin yritys itse (sovelletaan heinäkuusta 2021 alkaen), (ii) yhdenmukaistavat kuluttajansuojasääntöjä entisestään, mukaan lukien korvaukset viallisista tuotteista (sovelletaan 2022 alkaen), (iii) vahvistavat kuluttaja-asioiden täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä (sovellettu tammikuusta 2020 alkaen) ja (iv) parantavat rajat ylittävien pakettipalvelujen valvontaa sekä lisäävät pakettipalvelujen tariffien läpinäkyvyyttä (sovellettu toukokuusta 2018 alkaen)<sup>23</sup>. Komissio on sitoutunut tunnistamaan muita rajat ylittävän kaupan esteitä ja puuttumaan niihin<sup>24</sup>.

Edellä mainittujen toimenpiteiden täysimääräinen ja tehokas täytäntöönpano tehostaa asetuksen vaikutuksia lisäämällä elinkeinonharjoittajien oikeusvarmuutta ja poistamalla esteitä, joiden vuoksi elinkeinonharjoittajat eivät ole halukkaita palvelemaan asiakkaita rajojen yli. Tämän seurauksena asetuksen tehokkuutta ja tarvetta mahdollisille oikaisuille on helpompi arvioida laajempien markkinaolosuhteiden valossa sitten, kun muut digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan kuuluvat toimenpiteet on pantu täysimääräisesti täytäntöön, ja niiden vaikutukset alkavat näkyä.

Sillä välin elinkeinonharjoittajien tiettyjen käytäntöjen mahdollisesti syrjiviä vaikutuksia, joihin asetus ei suoraan puutu, voidaan valvoa tapauskohtaisesti myös muuttuvassa

---

<sup>22</sup> Digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpiteiden lisäksi tekeillä on vertikaalista ryhmäpoikkeusasetusta koskeva tarkastelu, jonka on määrä valmistua vuonna 2022. Osa tarkastelusta keskittyy elinkeinonharjoittajia koskeviin vertikaalisiin sopimuksellisiin esteisiin, jotka vaikuttavat tuotteiden ja palvelujen rajat ylittävään tarjoamiseen.

<sup>23</sup> Ks. neuvoston direktiivi (EU) 2019/1995 direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tavaroiden etämyyntiä ja tiettyjä kotimaisia tavaroiden luovutuksia koskevien säännösten osalta sekä siihen liittyvä neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/2026 täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta sähköisen rajapinnan kautta mahdollistettavien tavaroiden luovutusten tai palvelujen suoritusten osalta sekä muille kuin verovelvollisille palveluja suorittavia taikka tavaroiden etämyyntiä harjoittavia tai tiettyjä kotimaisia luovutuksia suorittavia verovelvollisia koskevien erityisjärjestelmien osalta, komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2020/194, neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä muille kuin verovelvollisille palveluja suorittavia, tavaroiden etämyyntiä harjoittavia ja tiettyjä kotimaisia tavaroiden luovutuksia suorittavia verovelvollisia koskevien erityisjärjestelmien osalta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/770, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, tietyistä digitaalisen sisällön ja digitaalisten palvelujen toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/771, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, tietyistä tavarakauppaa koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta sekä direktiivin 1999/44/EY kumoamisesta, Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi (EU) 2019/2161, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/6/EY, 2005/29/EY sekä 2011/83/EU muuttamisesta unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamisen ja nykyaikaistamisen osalta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/644, annettu 18 päivänä huhtikuuta 2018, rajatylittävistä pakettipalveluista.

<sup>24</sup> Sisämarkkinoiden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, COM(2020) 93 final.



sääntelykehyksessä palveludirektiivin syrjimättömyyttä koskevan yleislausekkeen perusteella<sup>25</sup>. Tällaisiin käytäntöihin kuuluu esimerkiksi tiettyjen tuotteiden tai verkkosivujen toimitusmahdollisuuksien tarkoituksenmukainen rajoittaminen ilman objektiivista perustetta maissa, joihin elinkeinonharjoittaja muuten tarjoaa palvelujaan. Tämän vuoksi voidaan tarvita lisäohjeita, jotka liittyvät lausekkeeseen ja sen yhteyksistä asetukseen.

### **3. ASETUKSEN SOVELTAMISALAN LAAJENTAMINEN**

#### **3.1. Sähköisesti tarjotut palvelut, jotka tarjoavat pääsyn tekijänoikeudella suojattuun sisältöön**

Asetuksen uudelleentarkastelulauseke määrittelee tiettyjä näkökohtia, jotka on otettava huomioon sellaisten palvelujen yhteydessä, jotka tarjoavat pääsyn tekijänoikeudella suojattuun sisältöön<sup>26</sup> (esimerkiksi musiikkiin, videopeleihin tai elokuvaan pääsyn tarjoavat palvelut). Asetuksessa nimenomaisesti säädetään, että soveltamisalan laajentamisen arvioiminen vaatii, että elinkeinonharjoittajalla, joka tarjoaa rajat ylittävän pääsyn tällaisiin teoksiin, ”on hallussaan tarvittavat oikeudet kyseessä oleville alueille”. Tästä seuraa, että kuluttajat voivat käyttää toisissa jäsenvaltioissa tarjottavia verkkosisältöpalveluja vain, jos palveluntarjoajalla on hallussaan kuluttajan aluetta koskevat oikeudet. Tämä lähestymistapa on pitkälti asetuksen toimenpidelogiikan mukainen, eikä se vaikuta tekijänoikeuslainsäädäntöön. Lähestymistapa ei kuitenkaan ota kantaa kysymykseen siitä, mitä ”tarvittavat oikeudet” ovat – etenkin silloin, kun elinkeinonharjoittaja vastaa muihin jäsenvaltioihin sijoittuneiden asiakkaiden omasta aloitteestaan tekemiin tiedusteluihin (tätä kutsutaan passiiviseksi myynniksi). Asia on tärkeä, koska geoblokkausasetuksen soveltamisalan laajentamisen todelliset vaikutukset riippuisivat lisensointikäytännöistä ja ”tarvittavien oikeuksien” mahdollisista tulkinnoista.

Tässä kertomuksessa tunnistetaan kehityssuuntia, mahdollisuuksia ja haasteita, joita seuraisi asetuksen soveltamisalan laajentamisesta näihin palveluihin, mukaan lukien audiovisuaalinen ja muu kuin audiovisuaalinen sisältö. Näitä arvioidaan uudelleentarkastelulausekkeen seurausten perusteella huomioiden myös ”tarvittavia oikeuksia” koskeva ehto. Kertomus pohjautuu analyttisiin tutkimuksiin ja tietolähteisiin, joita on analysoitu tarkemmin oheen liitettyssä valmisteluasiakirjassa<sup>27</sup>. Se analysoi: (i) kuluttajien odotuksia/vaatimuksia, (ii) kuluttajiin vaikuttavia mahdollisia vaikutuksia valikoimaan ja hintaan ja (iii) vaikutuksia eri alueisiin. Lisäksi siinä huomioidaan sääntely- ja lisensointikehykset sekä dynaamiset vaikutukset, jotka ovat erityisen tärkeitä monimutkaiselle ja nopeasti muuttuvalle luovalle

---

<sup>25</sup> Komission aiemmat ohjeet 20 artiklan 2 kohdan soveltamisesta on annettu vuonna 2012 (SWD(2012)146) ennen digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toimenpiteiden laatimista ja geoblokkausasetuksen antamista.

<sup>26</sup> Audiovisuaaliset palvelut eivät kuulu geoblokkausasetuksen soveltamisalaan. Muihin kuin audiovisuaalisiin palveluihin, joiden keskeinen piirre on pääsyn tarjoaminen tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin (kuten sähköisiin kirjoihin, verkkomusiikkiin, ohjelmistoihin tai videopeleihin) tai niiden käyttö, sovelletaan asetusta lukuun ottamatta sen 4 artiklaa.

<sup>27</sup> Valmisteluasiakirja sisältää Flash-eurobarometrin (EB477b (2019)), tutkimuksen *Study on the impacts of the extension of the scope of the Geo-blocking Regulation to audiovisual and non-audiovisual services giving access to copyright protected content*, VVA et al. (2020), JRC:n lisäaineistoa sekä muiden sidosryhmien toteuttamia tutkimuksia. Lähteet on eritelty tarkemmin niissä valmisteluasiakirjan osioissa, joihin tässä kertomuksessa viitataan.

teollisuudelle. Koska saatavilla oleva aineisto koskee aikaa ennen covid-19-kriisiä, analyysi ei huomioi kriisin vaikutuksia tekijänoikeudella suojattua aineistoa tuottavalle teollisuudelle.

### *Musiikki*

Aineiston perusteella kuluttajien odotukset ja kiinnostus musiikkisävellön rajat ylittävään saatavuuteen on kasvanut, vaikka suurimmassa osassa EU:ta kotimaisen kulutuksen osuus on edelleen suurin<sup>28</sup>. Tällä hetkellä tilaajamaksuun perustuvat liiketoimintamallit tuottavat 85 prosenttia musiikkialan liikevaihdosta<sup>29</sup>. Useat EU:n laajuiset palveluntarjoajat sekä muutama kansallinen palveluntarjoaja toimivat aktiivisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja tarjoavat laajan valikoiman. Erityisesti EU:n laajuisien palveluntarjoajien laajojen valikoimien sisällöstä 90 prosenttia on päällekkäistä eri jäsenvaltioissa<sup>30</sup>. Toisin sanoen jäsenvaltioiden välisissä valikoimissa ei ole merkittäviä eroja. Alalla tällä hetkellä harjoitettavien määräoikeuskäytäntöjen pääasiallinen tarkoitus on siten hintojen eriyttämiseen tähtäävien strategioiden toimeenpano eri jäsenvaltioissa, ja ne noudattavat yhtenäistä linjaa, joka perustuu kysynnän ja ostovoiman eroihin<sup>31</sup>.

Saatavilla olevien tietojen perusteella hinta on kuluttajille tärkein syy vaihtaa palvelua. Jos asetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin, tämänhetkisten hintojen eriyttämiseen tähtäävien strategioiden kannattavuus laskisi, ja laajamittainen siirtyminen muissa jäsenvaltioissa tarjottaviin saman palvelun edullisempiin versioihin voisi vaikuttaa merkittävästi musiikin suoratoistopalvelujen liikevaihtoihin. Palveluntarjoajat luultavasti vastaisivat tähän yhtenäistämällä hintoja sekä mahdollisesti eriyttämällä eri maissa aktiivisesti tarjottavia palveluja<sup>32</sup>.

Saatavilla olevien tietojen perusteella dynaamiset kokonaisvaikutukset sekä yritysten että kuluttajien hyvinvointiin ovat tällä hetkellä epäselviä. Hintojen mahdollinen lasku korkean kysynnän maissa (ja kulutuksen lisääntyminen näissä maissa) saattaisi enemmän kuin kompensoitua hintojen nousulla ja kulutuksen laskemisella matalan kulutuksen maissa<sup>33</sup>. Lisänäyttö rakenteellisista eroista alan kehityksessä EU:n valtioiden välillä vaikuttaa tukevan näitä johtopäätöksiä. Nämä erot vaikuttavat musiikin rajat ylittävään vientiin ja kulutukseen.<sup>34</sup>

### *Sähköiset kirjat*

---

<sup>28</sup> Flash-eurobarometri 477b (2019) osoittaa, että keskimäärin kahdeksan prosenttia internetin käyttäjistä on yrittänyt käyttää verkkomusiikkipalveluja rajojen yli. Lisäksi niistä, jotka eivät ole yrittäneet rajat ylittävää käyttöä, 29 prosenttia on kiinnostunut kokeilemaan sitä.

<sup>29</sup> Valmisteluasiakirja, kohta 3.1.2.1.

<sup>30</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.2.2, perustuu tutkimuksiin VVA et al (2020) ja JRC (2017).

<sup>31</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.2.2, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>32</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.2.4, perustuu tutkimuksiin VVA et al (2020), NERA (2019) ja Waldfoegel (2018).

<sup>33</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.2.4, perustuu tutkimuksiin VVA et al (2020), NERA (2019) ja Waldfoegel (2018).

<sup>34</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.2.4, perustuu tutkimusraporttiin *A European music export strategy* (2019).

Sähköisten kirjojen rajat ylittävän saatavuuden kysyntä on pienempää kuin kysyntä muille sisältöpalveluille<sup>35</sup>. Markkinarakenteeseen kuuluu muutama EU:n laajuinen alusta sekä useita kansallisia ja alueellisia kirjakauppoja/jakelijoita, jotka tarjoavat sähköisiä kirjoja säännöllisesti fyysisten kirjojen myynnin ohella huolimatta niiden rajallisemmasta kysynnästä ja pienemmistä voitoista.

Asetuksen soveltamisalan laajentaminen sähköisiin kirjoihin voisi huomattavasti parantaa tiettyihin maihin sijoittuneiden tiettyjen palveluntarjoajien rajat ylittävää pääsyä yksittäisten tuotevalikoimien tuotteisiin (esim. 40 prosentin lisäys iTunesin tuotevalikoimaan muutamassa maassa) sekä parantaa pienempien/kansallisten kirjakauppojen saavutettavuutta<sup>36</sup>. On kuitenkin epäselvää kasvattaisiko tämä todella yksittäisten teosten valikoimaa, johon kuluttajilla on pääsy eri palveluntarjoajien/EU:n laajuisten ja kansallisten kirjakauppojen eri versioiden kautta.

Alalla kuluttajakysynnälle on tyypillistä korkea herkkyys kielelle ja alhainen herkkyys hinnanvaihtelulle suhteessa ulkomaisiin palveluihin<sup>37</sup>. Yhdistettynä hintaerojen rajallisiin vaikutuksiin alalla sekä tuotevalikoimien ei-yksinomaiseen luonteeseen (ne ovat valmiiksi saatavilla kansallisella tasolla eri palveluntarjoajien kautta) tämä tukee havaintoa siitä, että asetuksen soveltamisalan laajentamisella voisi olla kuluttajille myönteisiä, joskin luultavasti rajallisia, vaikutuksia, jotka johtuisivat pääosin rajallisesta hintojen laskusta<sup>38</sup>. Lisäksi se, että jotkin kansalliset markkinat toimivat sellaisten lainsäädäntöjen alaisuudessa, jotka sääntelevät kirjojen hintoja, voisi rajoittaa näitä vaikutuksia entisestään sekä samalla lisätä asetuksen noudattamiseen liittyviä kuluja.

Alan rakenteesta johtuen kielteiset vaikutukset (jotka johtuisivat hintakilpailun lisääntymisestä ja ennen kaikkea asetuksen noudattamiseen liittyvien kulujen kasvusta) olisivat todennäköisesti erityisen haitallisia pienille kirjakaupoille. Kielteiset vaikutukset näkyisivät sähköisten kirjojen huomattavasti pienempinä markkinaosuuksina ja rajat ylittävän myynnin suhteellisesti korkeampina liikekustannuksina ja asetuksen noudattamisesta aiheutuvina kustannuksina<sup>39</sup>.

### *Pelit/ohjelmistot*

Pelien ja erityisesti ohjelmistojen rajat ylittävän saatavuuden kysyntä on nykyisten tietojen<sup>40</sup> perusteella pientä etenkin muihin sisältöpalveluihin verrattuna.

Ainakin suurimpien EU:n laajuisten palveluntarjoajien, kuten sovelluskauppojen tai tietokone/konsolialustojen, välityksellä tarjottavien videopelien (tietokone-, mobiili- ja konsolipelien) rajat ylittävässä saatavuudessa on eroja digitaalisten peliekosysteemien välillä.

<sup>35</sup> Flash-eurobarometri nro 477b (2019).

<sup>36</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.3.2, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>37</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.3.3, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>38</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.3.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>39</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.3.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>40</sup> Flash-eurobarometri nro 477b (2019).

Samalla tavalla kuin sähköisten kirjojen valikoimissa myös kansallisesti tarjottavissa pelivalikoimissa on pieniä eroja kaikkialla EU:ssa. Erot koskevat erityisesti konsolipelejä ja tiettyjä jäsenvaltioita. Toisin kuin muiden sisältöpalvelujen jakelukäytännöt videopelien jakelukäytännöt perustuvat laajalti ei-alueelliseen ja ei-yksinomaiseen lisensointiin samalla tavalla kuin musiikin jakelukäytännöt<sup>41</sup>. Rajat ylittävän saatavuuden rajoitusten poistaminen voisi lisätä yksittäisistä tuotekatalogeista saatavilla olevien tuotteiden valikoimaa (Playstation-pelien kohdalla 17 prosenttiin asti, tuotteiden sijoituksen mukaan painotettuna). Puutteet saatavuudessa koskevat kuitenkin kaikilla alustoilla pääosin sellaisia tuotteita, joiden kysyntä/sijoitus on suhteellisen matala<sup>42</sup>.

Vaikka jäsenvaltioiden väliset hintaerot vaikuttavat keskimäärin pieniltä, näytön perusteella asetuksen soveltamisalan laajentamisella videopeleihin voisi olla joitakin myönteisiä vaikutuksia kuluttajille, erityisesti alempien hintojen ja myynnin kasvun seurauksena<sup>43</sup>. Palveluntarjoajien kannalta vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kulutuksen mahdollinen kasvu ei täysin kompensoisi hintojen laskua. Tämän vuoksi odotettavissa olisi pelien kehittäjien/julkaisijoiden liikevaihdon supistuminen. Kun huomioidaan vaikutukset sekä kuluttajiin että palveluntarjoajiin, asetuksen laajentamisen kokonaisvaikutukset hyvinvointiin voisivat olla lievästi myönteiset ainakin lyhyellä aikavälillä<sup>44</sup>.

Mahdolliset kielteiset vaikutukset olisivat kuitenkin suurempia pienille ja/tai kansallisille jakelijoille, jotka toimivat aktiivisesti tietokonepelien markkinoilla (joissa EU:n laajuiset alustat toimivat julkaisijoiden suoramyynnin ohella). Tällaisten jakelijoiden markkina-asema rajat ylittävässä myynnissä on heikompi mutta siihen liittyvät suhteelliset liiketoimintakustannukset ovat korkeammat<sup>45</sup>. Myös tiettyihin pelikohtaisiin kansalliseen avoimuuteen liittyviin vaatimuksiin, kuten ikärajoihin, tulisi kiinnittää huomiota.

### *Audiovisuaaliset palvelut*

Audiovisuaalisten palvelujen kohdalla kotimaisella kulutuksella on edelleen suurin osuus, mutta tekijänoikeudella suojattujen sisältöpalvelujen kohdalla kysyntä audiovisuaalisten palvelujen rajat ylittävälle saatavuudelle vaikuttaa olevan suurinta. Näyttö osoittaa, että tällainen kysyntä on kasvussa, vaikka se on vielä melko rajallista. Yhdeksän prosenttia internetin käyttäjistä on yrittänyt käyttää audiovisuaalisia palveluja rajojen yli, ja 31 prosenttia käyttäjistä on kiinnostunut palvelujen rajat ylittävästä käytöstä<sup>46</sup>.

Huolimatta potentiaalisesta kysynnästä rajat ylittävälle käytölle verkon välityksellä tarjottavan audiovisuaalisen sisällön (erityisesti elokuvien ja sarjojen) saatavuus koko EU:n alueella on hyvin rajallista (keskimäärin 14,1 prosenttia EU:n 27 jäsenvaltiossa<sup>47</sup>).

<sup>41</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.4.1, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>42</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.4.2, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>43</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.4.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>44</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.4.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>45</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.4.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>46</sup> Flash-eurobarometri nro 477b (2019). Vuonna 2015 vastaavat osuudet olivat viisi ja 29 prosenttia.

<sup>47</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.2, perustuu tutkimukseen JRC (2020).

Valikoimat ovat tarjottavien teosten ja kieliversioiden osalta pirstaloituneita, ja pienempien maiden kuluttajien saatavilla on pääsääntöisesti vähemmän sisältöä. Tilanne johtuu osin jakelukäytännöistä, jotka perustuvat laajalti audiovisuaalialalla harjoitettavaan alueelliseen ja yksinomaiseen lisensointiin, jolla kerätään rahoitusta tuotannolle<sup>48</sup>. Se voi kuitenkin johtua myös kaupallisista käytännöistä, jotka jakavat sisämarkkinat segmentteihin valtionrajojen perusteella<sup>49</sup>. Kansallisten palveluntarjoajien valikoimissa olevan audiovisuaalisen sisällön rajat ylittävä saatavuus on erittäin heikkoa, ja muissa jäsenvaltioissa tällainen sisältö on laajalti saavuttamattomissa<sup>50</sup>. Jopa suuret EU:n laajuisesti toimivat palveluntarjoajat, joista suurin osa on yhdysvaltalaisia, tarjoavat eri valikoimia eri jäsenvaltioissa, vaikka niiden oman tuotannon saatavuus on parempi kaikissa jäsenvaltioissa<sup>51</sup>.

Viime vuosina EU on helpottanut audiovisuaalisen sisällön rajat ylittävää saatavuutta puuttamalla tiettyihin tekijänoikeuteen liittyviin sisällön jakelun esteisiin. Esimerkiksi siirrettävyyasetus<sup>52</sup> mahdollistaa kuluttajille maksetun tilauspalvelun käytön heidän matkustaessa EU:ssa. Televisio- ja radio-ohjelmien verkkolähetyksiä koskeva direktiivi helpottaa tiettyjen televisio-ohjelmien rajat ylittävää käyttöä lähetystoiminnan harjoittajien verkkopalveluissa<sup>53</sup>. Ottaen huomioon, että geoblokkausasetus ei suoraan vaikuta tekijänoikeuslainsäädäntöön, sen soveltamisalan laajentaminen audiovisuaalialaan voi toisaalta riippua lisensointikäytännöistä<sup>54</sup>.

Alan lisensointikäytäntöjen yhteydessä oletetaan yleisesti, että ”tarvittavien oikeuksien” hallussapidolla viitataan siihen, että sisällön jakelijoilla on oltava oikeudet niihin maihin, joissa sisältö asetetaan saataville ja että tämä koskisi myös passiivista myyntiä (eli tilanteita, joissa palvelua ei aktiivisesti mainosteta kuluttajan alueella). Tämän vuoksi asetuksen soveltamisalan laajentamisen vaikutukset uusien audiovisuaalisten palvelujen rajat ylittävään saavutettavuuteen olisivat tässä tilanteessa hyvin rajallisia. Tämä johtuu siitä, että tuottajat jatkaisivat lisensoitujen oikeuksien<sup>55</sup> soveltamisalan rajoittamista. Lisäksi ne saattaisivat jopa saada kannusteen jatkaa rajoittamista estääkseen asetuksen soveltamisen lisensoituihin jakelijoihin. Tämän valossa asetuksen soveltamisalan laajentaminen audiovisuaalialaan tarkoittaisi sitä, että kuluttajat vaihtaisivat palvelua pääosin hintaan liittyvistä syistä (eli etsisivät edullisempia tarjouksia sisällölle/palveluille, jotka ovat jo heidän saatavillaan) ja EU:n laajuisten palveluntarjoajien palvelujen eri versioiden välillä. Lyhyellä aikavälillä kokonaisvaikutukset hyvinvointiin voisivat olla lievästi myönteisiä, koska kuluttajat voisivat hyötyä hintaeroista<sup>56</sup>. Palveluntarjoajat saattaisivat kuitenkin pyrkiä lieventämään vaikutuksia

<sup>48</sup> Komission kertomukseen neuvostolle ja Euroopan parlamentille verkkokauppaa koskevasta toimialaselvityksestä liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2017)154.

<sup>49</sup> Asia AT.40023 – Maksutelevisiosisällön rajat ylittävä saatavuus.

<sup>50</sup> Seitsemän ja kolmen prosentin välillä, valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.2, perustuu tutkimukseen JRC (2020).

<sup>51</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.2, perustuu tutkimukseen JRC (2020).

<sup>52</sup> Asetus (EU) 2017/1128.

<sup>53</sup> Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi (EU) 2019/789 osaksi kansallista lainsäädäntöään 7 päivään kesäkuuta 2021 mennessä.

<sup>54</sup> Ks. valmisteluasiakirjan kohdat 3.1.1 ja 3.1.5.1.

<sup>55</sup> Ks. kilpailun pääosaston audiovisuaalialan lisensoitujen oikeuksien soveltamisalaa koskeva toimialatutkimus (2017).

<sup>56</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

yhtenäistämällä hintoja. Samalla alan liikevaihdon mahdollinen supistuminen voisi laukaista mahdollisesti negatiivisen muutoksen sisällön tuotto-, rahoitus-, tuotanto- ja jakelumarkkinoilla keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Muutokseen liittyvät vaikutukset hyvinvointiin näkyisivät myös kulttuurisessa monimuotoisuudessa<sup>57</sup>.

Tämän tekijänoikeuslainsäädännön tulkinnan oikeuskäytäntö ei kuitenkaan ole lopullinen, ja jotkin menettelyt ovat vielä vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa<sup>58</sup>. Sillä, että jakelijat eivät tarvitsisi uusia lisenssejä vastatakseen yksittäisten, jakelijan aktiivisen palveluntarjonta-alueen ulkopuolelle sijoittuneiden asiakkaiden omasta aloitteestaan tekemiin tiedusteluihin, olisi vaikutuksia vaikutusten analysointiin. Tässä tapauksessa asetuksen soveltamisalan laajentamisen laukaisemaan rajat ylittävän kysynnän kasvuun vaikuttaisi myös kuluttajien halu käyttää uutta sisältöä tai kieliversioita, joita ei tarjota heidän kotivaltiossaan, vaikka hinta ei välttämättä olisi edullisempi. Tässä skenaariossa olisi tarkastelun olettamusten mukaan mahdollista, että (ainakin suurimpien) verkkopalvelujen tarjoajien kokonaisliikevaihto kasvaisi, koska paikallinen sisältö saisi uutta yleisöä rajojen yli<sup>59</sup>. Tällaisen markkinoiden laajenemisen kokonaisvaikutukset hyvinvointiin voisivat olla positiiviset, mutta sen vaikutuksia alan rakenteeseen, markkinatoimijoihin ja jäsenvaltioihin on huomattavasti vaikeampaa ennakoida<sup>60</sup>, minkä vuoksi lisäarviointia tarvitaan. Esimerkiksi lisenssien ominaisuuksien vaikutukset ovat epäselviä. Asetuksen soveltamisalan laajentaminen voisi johtaa EU:n laajuisen yksinomaisen lisensoinnin lisääntymiseen<sup>61</sup>, mikä voisi vaikuttaa asianomaisten markkinoiden rakenteeseen. Toisaalta se voisi myös kannustaa keskittämään lisensointikäytännöt kysynnän kielellisiin ja kulttuurisiin eroihin samalla, kun käytännöt sallisivat sisällön saavutettavuuden laajenemisen uusille alueille<sup>62</sup>.

Analysoitaessa audiovisuaalialaa laajemmin, on tärkeää ottaa huomioon, että ala muuttuu nopeasti. Taloudellisten näkökulmien kannalta tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi investointien kannustimia arvioitaessa huomioon on otettava sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutukset, sillä erilaiset liiketoimintamallit sekä jakelu- ja arvoketjut ovat tärkeitä sisällön rahoituksen ja jakelun kannalta. Esimerkiksi suoratoistopalvelujen tilauksien määrän odotetaan jatkavan tasaista kasvuaan tulevaisuudessa<sup>63</sup>. Maailmanlaajuisten ja kansallisten suoratoistoalustojen määrä kasvaa, ja ne investoivat voimakkaasti paikalliseen sisältöön ja sen jakeluun rajojen yli muun muassa kumppanuussopimusten välityksellä.

### *Muut toimialat*

---

<sup>57</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.4, perustuu tutkimuksiin VVA et al (2020) ja Oxera (2016).

<sup>58</sup> Asia C-132/19 *Groupe Canal + v. komissio*.

<sup>59</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.4, perustuu tutkimukseen VVA et al (2020).

<sup>60</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.4 sekä siinä mainitut lähteet.

<sup>61</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.4. Esimerkiksi O&O (2020) arvioivat tätä vaikutusta merkittävälle määrälle urheilutapahtumia.

<sup>62</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.1.5.4, Hugenholtz-Poort (2019).

<sup>63</sup> Enintään 20 prosenttia maksullisista palveluista vuonna 2023. Arvio on esitetty tutkimuksessa VVA et al (2020).

Komissio on tarkastellut myös toimialoja, joita asetus ei koske, arvioidakseen mahdollisia (elinkeinonharjoittajien asettamia) perusteettomia rajoituksia, joihin asetuksella voitaisiin puuttua.

Liikenteen alalla syrjimättömyysperiaate sisältyy EU:n nykyiseen alakohtaiseen lainsäädäntöön tai matkustajien oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön, jota tällä hetkellä neuvotellaan raideliikenteelle. Vuoden 2019 haamuasiointitutkimuksen tulosten perusteella maarajoituskäytännöt ovat harvinaisia eri liikennealoilla (lento-, linja-auto-, raide- ja meriliikenne), joskin ne ovat raide- ja meriliikenteessä hieman muita aloja yleisempiä<sup>64</sup>. Tämän perusteella on tarve varmistaa, että lainsäätäjät hyväksyvät uudelleenlaaditussa rautatieliikenteen matkustajien oikeuksia koskevassa asetuksessa ehdotetun syrjimättömyyslausekkeen pian. Laajemmassa yhteydessä ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan tarvetta sisällyttää liikennepalveluja asetukseen tässä vaiheessa. Tämä johtuu (i) maarajoitusten harvinaisuudesta liikennealalla, (ii) eri liikennealoja (lento-, meri- ja linja-autoliikennettä) koskevien säädösten erityisistä syrjimättömyyttä koskevista lausekkeista, (iii) vireillä olevasta raideliikennettä koskevasta lainsäädännöllisestä aloitteesta ja (iv) jäsenvaltioiden noudattamien julkisen palvelun velvoitteiden mahdollisista vaikutuksista.

Rahoituspalveluihin, tietoliikenteeseen ja terveystalouteen liittyy erityispiirteitä, jotka on huomioitava suunniteltaessa näiden palvelujen rajat ylittävän saatavuuden perusteettomiin esteisiin puuttumista<sup>65</sup>. Koska palvelujen rajat ylittävä tarjoaminen voi esimerkiksi luoda tarpeen erityiselle alakohtaiselle valvonnalle, tai siihen voi kohdistua alakohtaisen lainsäädännön vaatimia tai sallimia takeita tai lisätarkastuksia, asetuksen kaltaisen laaja-alaisen välineen yleinen laajentaminen ei vaikuta perustellulta.

#### **4. KOMISSION JATKOTOIMET**

Tässä vaiheessa komission alustava näkemys on, että on liian aikaista arvioida kaikkia nykyisen asetuksen täytäntöönpanon suoria ja epäsuoria vaikutuksia ja yksilöidä muutoksia tähän liittyen. Hitaasta täytäntöönpanosta huolimatta tässä kertomuksessa esitetyt alustavat myönteiset vaikutukset osoittavat, että tulokset voivat parantua ajan myötä lähitulevaisuudessa erityisesti täytäntöönpanon edistyessä jäsenvaltioissa. Lisäksi seuraavan 12–18 kuukauden ajan olisi seurattava, voidaanko digitaalisten sisämarkkinoiden muiden toimenpiteiden kanssa hyödyntää synergioita asiakkaiden tarjouksiin pääsyn parantamiseksi.

Mitä tulee asetuksen soveltamisalan laajentamiseen tekijänoikeudella suojattuun sisältöön pääsyn tarjoaviin sähköisiin palveluihin, tarvitaan myös lisäarviointia ja -tarkastelua. Analyysi osoittaa, että tällaisia palveluja tarjoavilla aloilla maarajoitukset johtuvat useista tekijöistä ja markkinadynamiikasta ja että asetuksen soveltamisalan laajentamisella voisi olla erilaisia vaikutuksia eri aloihin. Mahdolliset (erityisesti kuluttajia koskevat) hyödyt riippuvat

<sup>64</sup> Valmisteluasiakirjan kohta 3.2, perustuu tutkimukseen Ipsos et al (2020).

<sup>65</sup> Esimerkiksi sähköisten viestintäpalvelujen syrjimättömyyttä koskevat erityissäännöt, jotka mahdollistavat verkkovierailupalvelujen kohtuullisen käytön politiikat, EU:n säännöt tavanomaisen maksutilin käytön mahdollisuudesta ja potilaiden syrjimättömästä pääsystä terveystalouteen koskevat oikeudet. Ks. valmisteluasiakirja, kohdat 3.2.–3.5.

laajalti tekijänoikeuksien lisensointiin liittyvistä käytännöistä ja lähestymistavoista, joita on tutkittava tarkemmin. Tämä pätee erityisesti audiovisuaalialaan, jossa sisällön saatavuuden parantaminen voisi olla mahdollista. Tämän perusteella on tarvetta tarkastella kuluttajien pääsyä sisältöön ja erityisesti audiovisuaaliseen sisältöön alan elpymisen ja muutoksen seurantaan liittyvässä laajemmassa yhteydessä osana komission tulevaa media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelmaa. Komissio käy keskustelua sidosryhmien kanssa selvittääkseen, kuinka voidaan edistää audiovisuaalisen sisällön parempaa levitystä kaikkialla EU:ssa, ja ehdottaa toimenpiteitä alan toipumisen tukemiseksi<sup>66</sup>. Lisäksi komissio jatkaa toimiaan muiden alojen kestävyuden tukemiseksi. Esimerkkinä tästä on musiikkialan tukeminen Music Moves Europe -aloitteen puitteissa tarjoamalla alalle yhdenmukista lähestymistapaa perustuvaa eurooppalaista tukea<sup>67</sup>.

Sillä välin nykyisten esteiden poistaminen ja asiakkaisiin kohdistuvan syrjinnän lopettaminen säilyy komission prioriteettina. Komissio ehdottaa seuraavia välittömiä jatkotoimia:

- Ensimmäiseksi on tärkeää varmistaa, että nykyisen asetuksen täysi potentiaali toteutuu. Tämä edellyttää (i) asetuksen täysimääräistä täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, (ii) toimivaltaisten viranomaisten ja komission tiiviimpää yhteistyötä CPC-verkostossa ja (iii) lisäohjeiden antamista asetuksen soveltamisesta ja sen suhteesta palveludirektiivin laajempaan kehikseen syrjimättömyydestä.
- Toiseksi elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien tietoisuutta näiden velvollisuuksista ja oikeuksista lisääville toimille on jatkuva tarve. Komission tulisi osallistua tällaisiin toimiin sidosryhmien ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
- Kolmanneksi komissio jatkaa asiakkaiden tarjouksiin pääsyyn sisämarkkinoilla vaikuttavan markkinakehityksen seuraamista huomioiden myös digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan kuuluvien muiden verkkokauppaa koskevien toimenpiteiden lähiaikoina tapahtuvan täytäntöönpanon.
- Lopuksi komissio kerää sidosryhmiltä palautetta tästä ensimmäisestä lyhyen aikavälin kertomuksesta ja sitä tukevista havainnoista ja näytöstä (koskien muun muassa tekijänoikeudella suojatun aineiston saatavuutta). Sidosryhmät voisivat myös antaa aiheeseen liittyvää palautetta covid-19-kriisin lyhyen ja keskipitkän aikavälin vaikutuksista, joita ei voitu huomioida tässä kertomuksessa.

---

<sup>66</sup> Koronaviruskriisillä oli suoria vaikutuksia esimerkiksi audiovisuaalialaan. Kuten Euroopan audiovisuaalinen seurantakeskus, joka on alkanut seurata asiaan liittyviä tukitoimenpiteitä, on huomauttanut, kriisillä on alaan todennäköisesti myös myöhemmin näkyviä, syvempiä vaikutuksia. Ks. <https://rm.coe.int/the-european-audiovisual-industry-in-the-time-of-covid-19/16809ec9cb>. Komissio puuttui välittömiin vaikutuksiin tilapäisillä valtiontukitoimenpiteiden puitteilla, jotka mahdollistivat jäsenvaltioille useiden tukitoimenpiteiden ja alakohtaisten toimenpiteiden toteuttamisen Luova Eurooppa -ohjelman puitteissa. Tähän kuului Media-ohjelman mahdollistama joustavuus ja kulttuurialan ja luovien alojen lainantakausvälineen muuttaminen lainojen takaisinmaksun joustavuuden lisäämiseksi ja rahoituslaitosten kannustamiseksi lainaamaan enemmän rahaa kulttuurialalle ja luoville aloille. Lisäksi komissio antoi ennennäkemättömän elvytysuunnitelman, jonka tarkoitus on auttaa Eurooppaa korjaamaan ja kehittämään parempaa seuraavalle sukupolvelle. Näin komissio tunnusti, että kulttuuriala ja luovat alat, audiovisuaali- ja media-ala mukaan lukien, muodostavat tärkeän teollisen ekosysteemin.

<sup>67</sup> Ks. toimenpiteet, joihin viitataan valmisteluasiakirjan kohdassa 3.1.2.4 ottaen huomioon myös covid-19-kriisin jälkeinen tilannekuva.



Komissio jatkaa asetuksen vaikutusten seuraamista kerätyn näytön ja sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella. Lisäksi komissio jatkaa digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toimenpiteiden täytäntöönpanon seuraamista ja pyrkii arvioimaan rajat ylittävän kaupan esteiden purkamisen edistymistä vuoden 2022 loppuun mennessä. Tähän liittyen komissio arvioi erityisesti edistyksen, joka saavutetaan audiovisuaalisen sisällön saavutettavuuden suhteen alan teollisuuden kanssa käytävän vuoropuhelun avulla. Komissio aikoo harkita seurannan tulosten pohjalta, pitäisikö asetukseen ehdottaa muutoksia tai pitäisikö ehdottaa muita jatkotoimenpiteitä, kuten asianmukaisia lainsäädäntötoimia.