



Brussel, 30.11.2020
COM(2020) 766 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**betreffende de eerste beoordeling op korte termijn van de verordening inzake
geoblocking**

{SWD(2020) 294 final}

SAMENVATTING

- De verordening inzake geoblocking verbiedt ongerechtvaardigde discriminatie van klanten die goederen of diensten kopen. De verordening zorgt ervoor dat de nationaliteit, de verblijfplaats of de plaats van vestiging van klanten niet kan worden gebruikt om de toegang te weigeren tot een onlinewinkel (bv. voor elektronica of kleding) of tot een dienst die online wordt verricht en offline wordt verbruikt (bv. autoverhuur) in de EU, ook wanneer deze discriminatie verband houdt met betaalmiddelen.
- Deze regels zijn van toepassing sinds 3 december 2018. De verordening maakt deel uit van het met betrekking tot elektronische handel vastgestelde pakket maatregelen inzake de digitale eengemaakte markt. Andere verwante maatregelen om de grensoverschrijdende elektronische handel te vergemakkelijken, omvatten nieuwe regels voor grensoverschrijdende pakketbezorgingsdiensten (van toepassing vanaf mei 2018), herziene regels voor consumentenbescherming en nieuwe btw-regels voor de onlineverkoop van goederen en diensten. Een reeks nieuwe regels voor consumentenbescherming treedt in werking in 2022, terwijl de btw-regels in werking treden in juli 2021.
- In dit verslag maakt de Commissie de balans op van de eerste fase van de uitvoering van de verordening inzake geoblocking. Tijdens de onderhandelingen is overeengekomen dat een dergelijke vroegtijdige evaluatie plaatsvindt, onder meer om na te gaan of het toepassingsgebied van de verordening kan worden uitgebreid naar andere diensten, zoals auteursrechtelijk beschermde inhoud. De evaluatie werd evenwel afgerond op het moment dat de COVID-19-crisis uitbrak, zodat bij de gegevens en de analyse in de evaluatie geen rekening kon worden gehouden met de mogelijke effecten van de pandemie.
- Wat de uitvoering tot nu toe betreft, heeft de Commissie geconstateerd dat er sprake is van een goed consumentenbewustzijn en van een aantal initiële positieve effecten. Zo is de blokkering van de toegang tot of registratie van websites — of de omleiding van consumenten naar andere websites — afgenomen. Anderzijds is er in de meeste lidstaten aanzienlijke vertraging opgelopen ten aanzien van de versterking van de bevoegdheden van de handhavingsinstanties. Bovendien blijven handelaren huiverig om grensoverschrijdende leveringsmogelijkheden aan te bieden, wat geen deel uitmaakt van de verplichtingen die momenteel door de verordening worden opgelegd. Er kunnen op korte termijn verbeteringen op deze punten worden verwacht, met name wanneer alle maatregelen op het gebied van e-handel in het kader van de strategie voor de digitale eengemaakte markt in werking treden en de juridische voorspelbaarheid wordt vergroot.
- Wat betreft de haalbaarheid van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening op dit moment, met name wat auteursrechtelijk beschermde content betreft, blijkt uit de in het verslag gepresenteerde gegevens dat de effecten per soort inhoud zouden verschillen, afhankelijk van het niveau van de consumentenvraag en de beschikbaarheid van inhoud in de hele EU. Zo zou de uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening tot muziekstreaming zelfs negatieve effecten op het

welzijn van de consument kunnen hebben, aangezien de prijzen kunnen stijgen in bepaalde lidstaten waar deze diensten momenteel minder duur zijn. In het verslag wordt gewezen op mogelijke voordelen, met name voor audiovisuele inhoud: dergelijke inhoud is vaak slechts binnen nationale grenzen beschikbaar en op de toegang is vaak geoblocking van toepassing. In het verslag wordt echter ook gewezen op mogelijke uitdagingen wat betreft investeringen in de productie van inhoud en op gevolgen voor het algehele ecosysteem van de sector alsmede op gevolgen voor het welzijn, die nog in kaart gebracht moeten worden. Over het geheel genomen zouden de gevolgen van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening grotendeels afhangen van de praktijken inzake licentieovereenkomsten betreffende auteursrechten en van auteursrechtelijke overwegingen.

- In dit stadium is de Commissie van mening dat de volledige effecten van de verordening pas mettertijd zichtbaar zullen worden naarmate de handhaving wordt versterkt, andere relevante maatregelen (inzake e-handel) van toepassing worden en het volledige effect van de COVID-19-crisis op de verschillende betrokken sectoren kan worden beoordeeld. In de tussentijd moeten vervolgacties gericht zijn op verdere monitoring en voorlichting, terwijl de handhaving en begeleiding moeten worden opgevoerd.
- Met name wat audiovisuele inhoud betreft, zal de Commissie de dialoog aangaan met belanghebbenden om de verspreiding van kwalitatief hoogstaande inhoud in de hele EU te bevorderen. Dat zou deel kunnen uitmaken van het Europese industrie- en herstelbeleid voor de media en de creatieve sector, dat nader zal worden toegelicht in het actieplan voor de media en de audiovisuele sector dat op stapel staat.
- Daarom moet in 2022 de balans nogmaals worden opgemaakt. Het resultaat van deze monitoring zal bepalen of de Commissie dan zal overwegen wijzigingen van de verordening of andere vervolgmaatregelen voor te stellen, met inbegrip van passende wetgevende maatregelen.

1. INLEIDING

In een daadwerkelijk verbonden digitale eengemaakte markt verwachten consumenten naadloze toegang tot goederen en diensten over de grenzen heen. Sinds 3 december 2018 verbiedt de verordening inzake geoblocking¹ (hierna „de verordening” genoemd) ongerechtvaardigde discriminatie van klanten (consumenten en ondernemingen die als eindgebruikers aankopen verrichten) die online winkelen, louter op basis van hun nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging. Dit omvat situaties waarin een klant die grensoverschrijdend een aankoop doet, die aankoop niet kan afronden of met een debet- of kredietkaart uit een bepaald land moet betalen. Het doel van de verordening was consumenten en bedrijven meer kansen te bieden om over de grens aankopen te doen: consumenten moeten overal in de EU kunnen “winkelen als plaatselijke inwoners”.

¹ Verordening (EU) 302/2018.

In de verordening is bepaald dat deze op korte termijn, 18 maanden na de datum van toepassing, moet worden geëvalueerd, en dat daarbij moet worden beoordeeld of een uitbreiding van het toepassingsgebied haalbaar is, met name wat betreft onlinediensten die toegang verlenen tot auteursrechtelijk beschermde inhoud², zoals muziek, videospellen, films of e-boeken.

Dit verslag bevat de belangrijkste bevindingen van de Commissie betreffende de eerste periode van uitvoering van de verordening. Het verslag is opgedeeld in drie delen. In deel 2 wordt ingegaan op de uitvoering door de lidstaten en de handelaren en op de veranderende verwachtingen van de consument. In deel 3 wordt ingegaan op de kansen en uitdagingen waarmee een wijziging van het toepassingsgebied van de verordening gepaard gaat. Deel 4 bevat ten slotte een reeks vervolgmaatregelen.

Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat meer gedetailleerde gegevens en analyses ter ondersteuning van deze bevindingen.

2. UITVOERING VAN DE VERORDENING

Dit deel bevat i) eerste bevindingen over de uitvoering van de verordening door de lidstaten, ii) een aantal algemene tendensen op het gebied van consumentenbewustzijn en -verwachtingen en iii) nadere gegevens over de uitvoering van de verordening door handelaren. Ook wordt een overzicht gegeven van de synergieën met andere gerelateerde wetgevingsinitiatieven die in werking zijn getreden of op het punt staan in werking te treden.

2.1. Uitvoering door de lidstaten

In geval van een geschil tussen een consument en een ondernemer waren de lidstaten verplicht om uiterlijk op 3 december 2018 een of meer organen aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van praktische bijstand aan consumenten. Zij moesten ook zorgen voor de beschikbaarheid van verbodsacties en voor samenwerking binnen het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming (SCB)³. Het SCB-netwerk verenigt de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming in de EU. De lidstaten waren ook verplicht de bevoegde instanties te machtigen en maatregelen vast te stellen om te zorgen voor een adequate en doeltreffende handhaving van de verordening, zodat actie kan worden ondernomen tegen handelaren die de regels overtreden.

Over het algemeen is er bij het uitvoeringsproces door de lidstaten vertraging ontstaan. In december 2018 hadden slechts zes lidstaten de voor de handhaving van de verordening aangewezen maatregelen en instanties vastgesteld en aangemeld. De Commissie heeft vervolgens de monitoring en het toezicht aangescherpt, waarna de meeste lidstaten deze

² Zie artikel 9, lid 2, van de verordening.

³ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (voor de EER relevante tekst) (PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1). Deze nieuwe SCB-verordening is vanaf 17 januari 2020 van toepassing.

maatregelen in het voorjaar van 2019 hebben vastgesteld. In juli 2019 hadden zes lidstaten de handhavingsmaatregelen die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening nog steeds niet volledig of gedeeltelijk meegedeeld. De Commissie heeft in deze zaken inbreukprocedures ingeleid.

De rechten en plichten in de verordening zijn rechtstreeks van toepassing en hebben geen gevolgen ondervonden van deze vertragingen. In het eerste kwartaal van 2019 was er in de meeste lidstaten echter geen sprake van handhaving of toezicht door de overheid⁴.

Van de lidstaten die de relevante instanties hebben aangewezen, hebben de meeste ervoor gekozen om consumentenbeschermingsautoriteiten de bevoegdheid hebben gegeven om als handhavingsinstanties op te treden, en Europese consumentencentra als bijstandsinstanties⁵. De lidstaten hanteren echter zeer uiteenlopende boetes en er is een groot verschil tussen de minimum- en maximumboetes binnen een lidstaat⁶. Wat betreft geoblocking in het segment business-to-business hanteert steeds ongeveer de helft van de lidstaten een van beide benaderingen: er vindt privaatrechtelijke handhaving via de rechtbank plaats of er wordt gebruikgemaakt van een combinatie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke handhaving. De doeltreffendheid van de sanctie- en handhavingssystemen, met name voor gevallen in het segment business-to-business, zal daarom verder moeten worden beoordeeld, waarbij onder meer de praktische toepassing en doeltreffendheid van de rechtsmiddelen aan bod moeten komen.

2.2. Consumentenbewustzijn en -verwachtingen

De verordening is een van de belangrijkste initiatieven op het gebied van e-handel in het kader van de strategie voor de digitale eengemaakte markt en heeft aanzienlijke aandacht gekregen van consumenten en de organisaties die hen vertegenwoordigen. Een van de redenen hiervoor is dat de verordening consumenten rechtstreeks specifieke rechten verleent ten aanzien van grensoverschrijdende handelaren.

De Commissie heeft ook via verschillende kanalen voorlichtingsactiviteiten ontplooid, ruim voordat de verordening van toepassing werd. Een van deze acties was het opstellen van documenten waarmee consumenten en handelaren antwoorden op hun vragen krijgen⁷.

Als gevolg daarvan was in februari 2019, slechts enkele maanden na de toepassingsdatum, ruwweg 50 % van de consumenten in de EU op de hoogte van de verordening. Ongeveer de helft daarvan vond zichzelf voldoende geïnformeerd over het onderwerp van de verordening⁸.

⁴ Op de datum van goedkeuring van dit verslag heeft één lidstaat nog niet alle nodige maatregelen genomen, hoewel deze lidstaat binnen het SCB-netwerk informeel samenwerkt met andere handhavingsinstanties.

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

⁶ Boetes variëren van enkele honderden euro's tot meer dan 100 000 EUR en/of boetes worden gebaseerd op de omzet. Zie begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 2.1.2.

⁷ Beschikbaar op https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55384.

⁸ Flash Eurobarometer 477b (2019).

In de eerste maanden van uitvoering door de nationale handhavings- en bijstandsinstanties is echter gebleken dat consumenten bij geschillen en problemen vaak hogere verwachtingen hebben van de desbetreffende rechten en plichten⁹. Er werd vooral meer verwacht met betrekking tot de weigering van grensoverschrijdende levering of het ontbreken van leveringsmogelijkheden voor bepaalde landen, met name door multinationale handelaren. De verordening bevat geen verplichtingen op deze gebieden. De Commissie stelt voor om voorlichting over verordening te blijven geven en tegelijkertijd de algehele marketingpraktijken van handelaren en het effect daarvan op de keuzemogelijkheden voor het publiek in de hele EU te blijven volgen.

2.3. Toepassing door handelaren

In de eerste maanden waarin de verordening van toepassing was, heeft de Commissie de marketingpraktijken van handelaren gemonitord door middel van een “mystery shopping”-onderzoek en feedback van de handhavings- en bijstandsinstanties.

Bij een “mystery shopping”-onderzoek¹⁰ wordt een groot aantal pogingen ondernomen om goederen en diensten over de grenzen heen te kopen met het oog op het verzamelen van gegevens over praktische beperkingen. Daarbij wordt doorgaans gekeken naar de ervaringen van klanten bij grensoverschrijdend winkelen in verschillende stadia van het winkelproces. Een in 2015 uitgevoerd basisonderzoek was de grondslag voor de effectbeoordeling van het oorspronkelijke voorstel voor de verordening¹¹.

Uit het onderzoek van 2019, dat betrekking had op ongeveer 9 000 websites, bleek dat de verordening een aantal initiële positieve effecten had, waardoor de grensoverschrijdende toegankelijkheid van websites van handelaren werd verbeterd¹². Ten opzichte van 2015 zijn gevallen van omleiding of weigering van toegang tot webwinkels afgenomen¹³ en zijn beperkingen die registratie op websites volledig onmogelijk maken, gehalveerd¹⁴. Ook het aantal automatische prijswijzigingen na registratie is afgenomen. Over het geheel genomen is het succespercentage wat betreft het voltooien van een grensoverschrijdende aankoop licht gestegen ten opzichte van 2015¹⁵.

Meer dan 1 op de 10 grensoverschrijdende “mystery shopping”-pogingen mislukte echter in de registratiefase en een vergelijkbaar aantal mislukte in de betalingsfase. Dit was meestal het

⁹ Zie standpuntnota van het ECC-netwerk op <https://www.ecc.fi/globalassets/ecc/ajankohtaista/raportit/2019-geoblocking-position-paper-en.pdf> en begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 2.1.3.

¹⁰ Ipsos et al (2020).

¹¹ GfK (2015), beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf

¹² Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 2.2, gebaseerd op Ipsos et al (2020).

¹³ De cijfers waren daarvoor in het algemeen al laag, Ipsos et al (2020).

¹⁴ Het aantal mislukte registratie nam aanzienlijk af (met 13 procentpunt), hoewel er nog steeds problemen waren, Ipsos et al (2020).

¹⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 2.3. Het is belangrijk op te merken dat deze algemene indicator ook elementen omvat die niet rechtstreeks in de verordening aan bod komen (zoals grensoverschrijdende bezorging) en die licht verslechterd zijn, wat een negatief effect heeft op het algemene succespercentage.

gevolg van vereisten inzake de woonplaats of de betalingslocatie (er werden bijvoorbeeld alleen ter plaatse uitgegeven debetkaarten aanvaard)¹⁶. Het blijft nodig deze belemmeringen aan te pakken, aangezien deze: i) een discriminerend karakter kunnen hebben; ii) tot vertekende resultaten kunnen leiden en/of iii) de toegang tot en vergelijking van aanbiedingen onmogelijk kunnen maken. Dit moet worden aangepakt door volledig operationele handhavings- en bijstandsinstanties in alle lidstaten.

De eerste ervaringen van de instanties die bevoegd zijn om problemen inzake geoblocking aan te pakken, bevestigen deze gegevens¹⁷. Vaak kunnen problemen worden opgelost wanneer nationale autoriteiten en/of bijstandsinstanties op “minnelijke” wijze ingrijpen. Blijkbaar zijn sommige handelaren niet noodzakelijkerwijs op de hoogte van hun verplichtingen of waren zij niet voldoende voorbereid om hun marketingbeleid voor grensoverschrijdende klanten aan te passen op het moment dat de verordening van toepassing werd, maar waren zij wel bereid zich aan te passen nadat er contact met hen was opgenomen.

Uit deze resultaten blijkt ook de noodzaak van verdere richtsnoeren inzake de uitvoering en van aanvullende voorlichtingscampagnes om de naleving door handelaren te bevorderen. Daarnaast blijkt uit de informatie die de nationale instanties hebben verstrekt dat de samenwerking tussen autoriteiten binnen het SCB-netwerk voordelen oplevert. Deze samenwerking vergemakkelijkt grensoverschrijdende handhaving, maar zorgt ook voor een consistente interpretatie van de regels, waarbij de Commissie steun verleent.

De verordening verplicht handelaren niet om grensoverschrijdend te leveren wanneer dit niet in de toepasselijke voorwaarden is bepaald¹⁸. Vaak wordt het winkelproces echter in de laatste fasen stopgezet, omdat de handelaar niet levert in het land van de klant. Daardoor lukte bij het recente “mystery shopping”-onderzoek slechts 1 op de 3 grensoverschrijdende winkelpogingen wanneer er om grensoverschrijdende levering werd gevraagd¹⁹.

Dit is voornamelijk te wijten aan de aanhoudende leveringsbeperkingen bij grensoverschrijdend winkelen. Dergelijke beperkingen treffen nog steeds meer dan 50 % van de winkelpogingen²⁰, zelfs wanneer multinationale handelaren verschillende nationale versies van hun websites aanbieden.

Hoewel dergelijke problemen in dit stadium nog niet rechtstreeks door de verordening worden aangepakt, kan dat een negatieve invloed hebben op de verwachtingen van de

¹⁶ Ipsos et al (2020).

¹⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 2.1.3, en resultaten van de onderzoeken met nationale instanties die daarin aan bod komen.

¹⁸ Indien de algemene voorwaarden van de handelaar echter grensoverschrijdende levering in het land van de klant omvat, mag er geen sprake zijn van discriminatie van die klant.

¹⁹ Ipsos et al (2020). Dit is in overeenstemming met de algemene cijfers van Eurostat over het aantal ondernemingen dat zich actief bezighoudt met grensoverschrijdende verkoop. Dat aantal is in 2019 stabiel gebleven ten opzichte van 2017. Slechts een minderheid van de ondernemingen verkoopt over de grenzen heen, zelfs in de onlinesector (43 % van de bedrijven die online actief zijn, verkoopt over de grenzen heen, tegenover 9 % van alle ondernemingen).

²⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 2.2.4.1, en Ipsos et al (2020). Tot deze 50 % behoren ook gevallen waarin problemen met de levering zich tijdens de registratie voordeden (leveringsadres niet aanvaard in de registratiefase).

consumenten ten aanzien van de toegankelijkheid van het aanbod op de gehele Europese eengemaakte markt. Anderzijds stuiten onlinehandelaren nog steeds op administratieve belemmeringen (zoals btw-registratievereisten) en ondervinden zij een gebrek aan duidelijkheid over de vereisten inzake consumentenbescherming die van toepassing zijn op grensoverschrijdende verkoop. Deze problemen kunnen handelaren er dan ook van weerhouden meer grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën²¹.

Hieruit blijkt dat een alomvattende aanpak nodig is om de beoogde effecten van de verordening volledig te verwezenlijken. Een dergelijke aanpak zou een betere grensoverschrijdende toegang voor consumenten bevorderen en tegelijkertijd de grensoverschrijdende activiteiten van handelaren vergemakkelijken. In de volgende sectie zal nader worden ingegaan op deze kwesties.

2.4. Synergieën met het bredere kader van de digitale eengemaakte markt

De maatregelen op het gebied van de digitale eengemaakte markt helpen handelaren om gemakkelijker over de grenzen heen goederen te verkopen en diensten te verlenen²² door de complexiteit en de kosten te verminderen, met name voor kmo's.

Dit omvat maatregelen die: i) de administratieve kosten van de naleving van de btw-voorschriften voor grensoverschrijdende verkoop van goederen verminderen, en met name de registratieverplichting wegnemen voor bedrijven die op afstand goederen verkopen of diensten verlenen aan niet-belastingplichtigen in lidstaten waar zij niet gevestigd zijn (van toepassing vanaf juli 2021); ii) de regels inzake consumentenbescherming verder harmoniseren, met inbegrip van rechtsmiddelen voor goederen met gebreken (vanaf 2022); iii) de samenwerking op het gebied van consumentenbescherming versterken (vanaf januari 2020); en iv) zowel het regelgevend toezicht op grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten als de transparantie van de tarieven voor pakketbezorging verbeteren (vanaf mei 2018)²³. De

²¹ Dit zijn respectievelijk de op één en op twee na belangrijkste obstakels voor detailhandelaren (na invordering van schulden). Deze obstakels hebben nog steeds gevolgen voor een groot deel van de bedrijven (60 % van de bedrijven noemt btw-procedures als een obstakel voor grensoverschrijdende verkoop). Werkdocument van de diensten van de Commissie: "Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers" (SWD(2020) 54 final).

²² Naast de maatregelen voor de digitale eengemaakte markt is ook een algemene herziening van de groepsvrijstellingsverordening inzake verticale overeenkomsten aan de gang die in 2022 wordt voltooid. Deze herziening zal ten dele gericht zijn op "verticale" contractuele belemmeringen voor handelaren die van invloed zijn op de grensoverschrijdende levering van diensten en goederen.

²³ Zie Richtlijn (EU) 2019/1995 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de bepalingen inzake afstandsverkoop en bepaalde binnenlandse leveringen van goederen, alsmede de daarmee samenhangende Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2026 van de Raad tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft door elektronische interfaces gefaciliteerde leveringen van goederen of diensten en de bijzondere regelingen voor belastingplichtigen die diensten voor niet-belastingplichtigen, afstandsverkoop van goederen en bepaalde binnenlandse goederenleveringen verrichten en Uitvoeringsverordening (EU) 2020/194 van de Commissie tot vaststelling van nadere bepalingen betreffende de werking van het btw-éénloketsysteem; Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten en Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG; Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere

Commissie is vastbesloten eventuele andere grensoverschrijdende belemmeringen ook in kaart te brengen en aan te pakken²⁴.

De volledige en doeltreffende uitvoering van de bovengenoemde maatregelen zal van invloed zijn op de effecten van de verordening, aangezien de maatregelen handelaren meer rechtszekerheid bieden en een aantal belemmeringen wegnemen die ervoor zorgen dat handelaren terughoudend zijn bij grensoverschrijdende contacten met consumenten. Bijgevolg kan de doeltreffendheid van de verordening en de noodzaak van eventuele aanpassingen gemakkelijker worden beoordeeld in het licht van bredere marktomstandigheden zodra andere maatregelen die in het kader van de strategie voor de digitale eengemaakte markt zijn vastgesteld, volledig zijn uitgevoerd en effect beginnen te sorteren.

In de tussentijd kunnen, zelfs binnen het evoluerende regelgevingskader, de mogelijke discriminerende effecten van praktijken van bepaalde handelaren die niet rechtstreeks in de verordening worden behandeld, nog steeds per geval worden onderzocht op grond van de algemene non-discriminatieclausule van de dienstenrichtlijn²⁵. Dergelijke praktijken zijn bijvoorbeeld het zonder objectieve rechtvaardiging opzettelijk beperken van leveringsmogelijkheden voor bepaalde producten of websites in landen waarin de handelaar wel levert. Verdere richtsnoeren over deze bepaling en de verbanden ervan met de verordening kunnen daarom nodig zijn.

3. UITBREIDING VAN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE VERORDENING

3.1. Langs elektronische weg verrichte diensten die toegang geven tot auteursrechtelijk beschermde inhoud

Voor diensten die toegang geven tot auteursrechtelijk beschermde werken²⁶ (zoals diensten die toegang geven tot muziek, videospellen of films) is in de herzieningsclausule van de verordening een aantal specifieke aspecten vermeld waarmee rekening moet worden gehouden. De verordening bepaalt met name dat bij de beoordeling van een eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied moet worden vereist dat een handelaar die dergelijke werken over de grenzen heen toegankelijk maakt over “de nodige rechten voor de betrokken gebieden” beschikt. Dat houdt in dat consumenten alleen toegang krijgen tot online-inhoudsdiensten in andere lidstaten als de aanbieder de rechten voor hun gebied heeft. Deze benadering is grotendeels in overeenstemming met de interventielogica van de verordening en laat het auteursrecht onverlet. Er wordt echter niet ingegaan op de vraag wat de “nodige

handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie; Verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten.

²⁴ “Het in kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt” (COM(2020) 93 final).

²⁵ Eerdere richtsnoeren van de Commissie over de toepassing van artikel 20, lid 2, dateren van 2012 (SWD (2012) 146), vóór de maatregelen voor de digitale eengemaakte markt en de verordening.

²⁶ Audiovisuele diensten vallen geheel buiten het toepassingsgebied van de verordening. Niet-audiovisuele inhoudsdiensten waarvan het hoofdkenmerk bestaat in het verlenen van toegang tot of gebruik van auteursrechtelijk beschermde werken (zoals e-boeken, onlinemuziek, software en videospellen) vallen wel onder de verordening, met uitzondering van artikel 4.

rechten” zijn, met name wanneer een handelaar reageert op spontane verzoeken van klanten in andere lidstaten (ook bekend als “passieve verkoop”). Dit is een belangrijke kwestie, aangezien de feitelijke gevolgen van een uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening inzake geoblocking zouden afhangen van de licentiepraktijken en de mogelijke interpretaties van de “nodige rechten”.

In dit verslag worden enkele tendensen, kansen en uitdagingen beschreven die zouden voortvloeien uit een uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening naar deze diensten, met inbegrip van audiovisuele en niet-audiovisuele inhoud, waarbij in de beoordeling rekening is gehouden met de indicaties van de herzieningsclausule, met inbegrip van de voorwaarde inzake de “nodige rechten”. Voor het verslag is gebruikgemaakt van verschillende analytische studies en gegevensbronnen die nader zijn geanalyseerd in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie²⁷. De analyse omvat de volgende zaken: i) de verwachtingen/eisen van de consument; ii) de mogelijke variabiliteit en prijseffecten voor de consument; en iii) de gevolgen voor verschillende sectoren. Ook wordt rekening gehouden met regelgevingskaders, kaders inzake licentieverlening en dynamische effecten, die allemaal van bijzonder belang zijn met betrekking tot de complexe en zich snel ontwikkelende creatieve sectoren. Aangezien het beschikbare bewijsmateriaal betrekking heeft op de periode voorafgaand aan de COVID-19-crisis, kon in de analyse echter niet worden ingegaan op de gevolgen van deze crisis voor de sector auteursrechtelijk beschermde inhoud.

Muziek

Uit gegevens blijkt dat de verwachtingen en de belangstelling van de consument ten aanzien van grensoverschrijdende toegang tot muziekinhoud zijn toegenomen, ook al blijft het binnenlandse verbruik in de EU grotendeels overheersen²⁸. Op abonnementen gebaseerde bedrijfsmodellen zijn momenteel goed voor 85 % van de inkomsten²⁹ in de muzieksector. Meerdere pan-Europese aanbieders en enkele nationale aanbieders zijn actief in alle lidstaten en bieden uitgebreide catalogi aan. Met name pan-Europese aanbieders hebben uitgebreide catalogi die elkaar in de verschillende lidstaten voor 90 % overlappen³⁰. Er zijn met andere woorden geen wezenlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft de verscheidenheid aan repertoire. De bestaande geoblockingpraktijken in de sector zijn daarom voornamelijk bedoeld om strategieën voor prijsdifferentiatie in verschillende lidstaten te implementeren en

²⁷ Inclusief de Flash Eurobarometerenquête (EB477b (2019)), het onderzoek “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” van VVA et al. (2020), verdere input van het GCO en door verschillende belanghebbenden verrichte studies. De specifieke bronnen zijn nader gespecificeerd in de genoemde secties van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

²⁸ Uit de Flash Eurobarometer 477b (2019) blijkt dat gemiddeld 8 % van de internetgebruikers in de EU heeft geprobeerd toegang te krijgen tot onlinemuziekdiensten over de grenzen heen, en dat 29 % van degenen die dat niet geprobeerd hebben, er wel in geïnteresseerd zijn dat te doen.

²⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.2.1.

³⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.2.2., gebaseerd op VVA et al (2020), JRC (2017).

een consistent patroon te volgen op basis van factoren zoals verschillen in de vraag en koopkracht³¹.

Volgens de beschikbare gegevens is de prijs voor consumenten de belangrijkste reden om over te stappen op andere diensten. Als het toepassingsgebied van de verordening zou worden uitgebreid, zouden de bestaande strategieën voor prijsdifferentiatie minder houdbaar zijn. Bovendien zou grootschalige migratie naar in andere lidstaten geleverde goedkopere versies van dezelfde dienst een aanzienlijk effect kunnen hebben op de inkomsten van muziekstreamingdiensten. De aanbieders zullen waarschijnlijk reageren door de prijzen te harmoniseren en eventueel door differentiatie van diensten die actief in verschillende landen worden aangeboden³².

Op basis van de beschikbare gegevens lijken de dynamische welvaartseffecten (voor zowel bedrijven als consumenten) van toenemende prijsharmonisatie momenteel voor tweeërlei uitleg vatbaar. Elke mogelijke daling van de prijzen in landen met een hoge vraag (en een stijging van het verbruik in die landen) kan ruimschoots worden gecompenseerd door prijsstijgingen en een daling van het verbruik in landen met een lage vraag³³. Deze conclusies lijken verder te worden ondersteund door aanvullende gegevens over structurele verschillen tussen de landen in de Unie met betrekking tot de ontwikkeling van de sector, die gevolgen hebben voor de uitvoer en het verbruik van muziek over grenzen heen³⁴.

E-boeken

De vraag naar grensoverschrijdende toegang tot e-boeken lijkt laag in vergelijking met andere inhoudsdiensten³⁵. De marktstructuur bestaat uit een mix van enkele pan-Europese platforms naast veel kleinere nationale en regionale boekhandelaars/distributeurs die vaak e-boeken aanbieden als aanvulling op fysieke verkoop, ondanks een beperktere vraag en kleinere marges.

Een uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening naar e-boeken zou kunnen leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal toegankelijke items uit individuele catalogi over de grenzen heen voor bepaalde aanbieders in specifieke landen (bv. een stijging tot 40 % in enkele landen voor de iTunes-catalogus) en een betere toegang tot kleinere/nationale boekhandelaars³⁶. Het is echter niet duidelijk of dit daadwerkelijk zou leiden tot een grotere verscheidenheid aan individuele titels die al beschikbaar zijn voor consumenten via verschillende aanbieders/versies van pan-Europese en nationale boekhandels.

³¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.2.2., gebaseerd op VVA et al (2020).

³² Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.2.4, gebaseerd op VVA et al (2020), NERA (2019), Waldfogel (2018).

³³ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.2.4, gebaseerd op VVA et al (2020), NERA (2019), Waldfogel (2018).

³⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.2.4, gebaseerd op het onderzoeksverslag "A European music export strategy" (2019).

³⁵ Flash Eurobarometer 477b (2019).

³⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.3.2., gebaseerd op VVA et al (2020).

De consumentenvraag in deze sector wordt gekenmerkt door een relatief grote gevoeligheid voor taal en een relatief lage prijsgevoeligheid ten opzichte van buitenlandse diensten³⁷. In combinatie met de beperktere effecten van prijsverschillen in deze sector en de niet-exclusiviteit van catalogi (die al op nationaal niveau beschikbaar zijn via verschillende aanbieders) ondersteunt dit de conclusie dat de uitbreiding van de verordening positieve, zij het waarschijnlijk beperkte, effecten voor de consument kan hebben, voornamelijk als gevolg van beperkte prijsverlagingen³⁸. Bovendien zijn op sommige nationale markten de prijzen van boeken wettelijk bepaald, waardoor deze effecten verder kunnen worden ingeperkt en de nalevingskosten zouden stijgen.

Gezien de structuur van de sector zullen de negatieve effecten (door grotere prijsconcurrentie, maar vooral door hogere nalevingskosten) waarschijnlijk bijzonder nadelig zijn voor kleinere boekhandelaars. Zij zouden te maken krijgen met veel kleinere marktaandeelen en marges bij de verkoop van e-boeken, en tegelijkertijd met hogere relatieve exploitatie- en nalevingskosten voor de grensoverschrijdende verkoop³⁹.

Spellen/software

De vraag naar grensoverschrijdende toegang tot spellen en met name tot software lijkt volgens de huidige gegevens gering⁴⁰, in het bijzonder in vergelijking met andere inhoudsdiensten.

De grensoverschrijdende beschikbaarheid van videospellen (d.w.z. spellen voor pc, mobiele toestellen en consoles), ten minste via grote pan-Europese aanbieders zoals appstores of pc-/consoleplatforms, is voor elk ecosysteem op het gebied van onlinespellen anders. Net als bij e-boeken verschillen de nationale spellencatalogi in de EU enigszins, met name voor consolespellen en in sommige lidstaten. Net als bij muziek zijn de distributiepraktijken voor videospellen grotendeels gebaseerd op niet-territoriale en niet-exclusieve licentieverlening, in tegenstelling tot andere inhoudsdiensten⁴¹. Het opheffen van grensoverschrijdende toegangsbeperkingen kan leiden tot een toename van de verscheidenheid aan toegankelijke items in individuele catalogi (tot ongeveer 17 % voor Playstation, gewogen voor de ranking van de items). Voor alle platforms hebben de verschillen in beschikbaarheid echter vooral betrekking op titels met een relatief lage vraag/score⁴².

Hoewel de prijsverschillen tussen de lidstaten gemiddeld klein lijken, blijkt uit de gegevens dat de uitbreiding van de verordening naar videospellen een aantal positieve gevolgen voor de consument kan hebben, met name dankzij lagere prijzen en hogere verkoopcijfers⁴³. Voor aanbieders lijkt de potentiële stijging van het verbruik de prijsdaling echter niet volledig te

³⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.3.3., gebaseerd op VVA et al (2020).

³⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.3.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

³⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.3.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁴⁰ Flash Eurobarometer 477b (2019).

⁴¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.4.1., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁴² Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.4.2., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁴³ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.4.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

compenseren. Er is dan ook een mogelijke daling van de inkomsten voor ontwikkelaars/uitgevers te verwachten. De algehele welvaartseffecten (dus de effecten voor de consumenten en de aanbieders bij elkaar) van de uitbreiding kunnen enigszins positief zijn, althans op korte termijn⁴⁴.

Het mogelijke negatieve effect zou echter groter kunnen zijn voor kleinere en/of nationale distributeurs die actief zijn in de distributie van pc-spellen (in dit segment zijn pan-Europese platforms actief, evenals uitgevers die rechtstreeks verkopen) en die een kleiner marktaandeel hebben, maar met hogere relatieve exploitatiekosten voor grensoverschrijdende verkoop worden geconfronteerd⁴⁵. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor bepaalde spelspecifieke nationale transparantievereisten (zoals leeftijdsklassen).

Audiovisuele diensten (AV-diensten)

Het binnenlandse verbruik van audiovisuele diensten blijft overheersend, maar de vraag naar grensoverschrijdende toegang tot audiovisuele diensten lijkt het grootst te zijn voor auteursrechtelijk beschermde inhoudsdiensten. Uit de gegevens blijkt ook dat deze vraag toeneemt, hoewel deze nog steeds vrij beperkt is: 9 % van de internetgebruikers heeft getracht toegang te krijgen tot audiovisuele inhoud over de grenzen heen, en 31 % is geïnteresseerd in dergelijke toegang⁴⁶.

Ondanks deze potentiële grensoverschrijdende vraag blijft de beschikbaarheid van audiovisuele online-inhoud (met name films en series) in de EU zeer beperkt (gemiddeld 14,1 % in de EU-27)⁴⁷. De catalogi zijn versnipperd wat betreft de beschikbare titels en vaak wat betreft taalversies, waarbij consumenten in kleinere landen over het algemeen toegang hebben tot minder inhoud. Deze situatie is deels het gevolg van distributiepraktijken die grotendeels gebaseerd zijn op territoriale en exclusieve licentieverlening in de audiovisuele sector met het oog op de financiering van producties⁴⁸. Dit kan echter ook het gevolg zijn van handelspraktijken waarbij de eengemaakte markt aan de hand van de nationale grenzen wordt opgedeeld⁴⁹. De grensoverschrijdende beschikbaarheid van audiovisuele inhoud is zeer gering voor catalogi van nationale aanbieders, die in andere lidstaten grotendeels niet beschikbaar zijn⁵⁰. Zelfs grote, meestal in de VS gevestigde, pan-Europese aanbieders bieden verschillende catalogi in verschillende lidstaten aan, hoewel hun eigen producties gemakkelijker verkrijgbaar zijn in verschillende lidstaten⁵¹.

⁴⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.4.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁴⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.4.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁴⁶ Flash Eurobarometer 477b (2019), vergeleken met respectievelijk 5 % en 29 % in 2015.

⁴⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.5.2., gebaseerd op JRC (2020).

⁴⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het sectoronderzoek naar e-commerce (SWD(2017) 154).

⁴⁹ Zaak AT.40023 — Grensoverschrijdende toegang tot betaaltelevisie.

⁵⁰ Tussen 7 % en 3 %, werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.5.2., gebaseerd op JRC (2020).

⁵¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.5.2., gebaseerd op JRC (2020).

De afgelopen jaren heeft de EU de toegang tot audiovisuele inhoud over de grenzen heen vergemakkelijkt door bepaalde auteursrechtelijke belemmeringen voor de distributie van inhoud aan te pakken. Zo biedt de verordening inzake portabiliteit⁵² consumenten de mogelijkheid om ook toegang tot hun betaalde abonnementsdienst te hebben wanneer zij in de EU op reis zijn. De richtlijn inzake online televisie- en radioprogramma's zal de grensoverschrijdende toegankelijkheid van bepaalde televisieprogramma's op onlinediensten van omroeporganisaties vergemakkelijken⁵³. Aangezien de verordening inzake geoblocking op zich geen gevolgen heeft voor het auteursrecht, kunnen de gevolgen van de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan naar de audiovisuele sector anderzijds afhangen van licentieverleningspraktijken⁵⁴.

In het bijzonder wordt er bij licentieverleningspraktijken in de sector gewoonlijk vanuit gegaan dat het beschikken over “de nodige rechten” impliceert dat de distributeurs van inhoud de rechten moeten hebben voor de verschillende landen waar de inhoud beschikbaar wordt gesteld, en dat dit ook geldt voor “passieve verkoop” (d.w.z. wanneer de dienst niet actief wordt bevorderd op het grondgebied van de consument). In deze situatie zouden de gevolgen voor de toegankelijkheid van nieuwe online audiovisuele diensten over de grenzen heen dan ook zeer beperkt zijn als de verordening wordt uitgebreid. De reden hiervoor is dat producenten de reikwijdte van de in licentie gegeven rechten zouden blijven beperken⁵⁵ en daartoe zelfs zouden kunnen worden geprikkeld om te voorkomen dat de verordening op de distributeurs in licentie wordt toegepast. In dit verband betekent de uitbreiding van de verordening naar de audiovisuele sector dat consumenten voornamelijk overstappen om prijsredenen (d.w.z. dat zij zoeken naar een goedkoper aanbod van inhoud/diensten waartoe zij reeds toegang hebben), meestal binnen verschillende versies van pan-Europese aanbieders. Op korte termijn kan dit leiden tot enigszins positieve algehele welvaartseffecten dankzij mogelijke prijsarbitrage door consumenten⁵⁶, zonder evenwel enige harmonisatie van de prijzen door aanbieders als mogelijke mitigatiestrategie uit te sluiten. Tegelijkertijd kan het mogelijke verlies aan inkomsten voor de sector op de middellange termijn een potentieel negatieve dynamiek op de markten voor creatie, financiering, productie en distributie teweegbrengen, met daarmee verband houdende gevolgen voor de welvaart, ook met betrekking tot de culturele diversiteit⁵⁷.

De huidige rechtspraak over deze uitlegging van de auteursrechtwetgeving is echter niet eenduidig en sommige kwesties zijn nog hangende bij het HvJ-EU⁵⁸. Indien distributeurs geen aanvullende licenties nodig zouden hebben om te reageren op spontane verzoeken van individuele consumenten van buiten de gebieden waar zij de dienst actief aanbieden, zou dit

⁵² Verordening (EU) 2017/1128.

⁵³ De lidstaten moeten Richtlijn (EU) 2019/789 uiterlijk op 7 juni 2021 omzetten.

⁵⁴ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.1 en 3.1.5.1.

⁵⁵ Zie het sectorale onderzoek van DG COMP (2017) naar de reikwijdte van in licentie gegeven rechten in de audiovisuele sector.

⁵⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.5.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁵⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.5.4., gebaseerd op VVA et al (2020) en Oxera (2016).

⁵⁸ Zaak C-132/19 *Groupe Canal +/Commissie*.

gevolgen hebben voor de effectbeoordeling. In dit geval zou de grensoverschrijdende vraag als gevolg van de uitbreiding van de verordening ook worden gestuurd door consumenten die op zoek zijn naar nieuwe inhoud of taalversies die in hun lidstaat niet beschikbaar zijn, waarbij de prijs niet noodzakelijkerwijs lager hoeft te zijn. In dit scenario is het volgens de aannames van de studie mogelijk dat de totale inkomsten van aanbieders van onlinediensten (ten minste de grootste) daadwerkelijk stijgen, omdat er over de grenzen heen een nieuw publiek zou zijn voor lokale inhoud⁵⁹. Hoewel deze marktexpansie zou kunnen leiden tot positieve algehele welvaartseffecten, zijn de gevolgen van een dergelijke uitbreiding op de structuur van de sector, op de verschillende marktpelers en op de verschillende lidstaten veel moeilijker te voorspellen⁶⁰. Dat moet dan ook worden beoordeeld. Zo blijft er onzekerheid bestaan over de impact van de kenmerken van licenties. Enerzijds zou de uitbreiding van de verordening kunnen leiden tot groei van de pan-Europese exclusieve licenties⁶¹, met mogelijke gevolgen voor de structuur van de betrokken markten. Anderzijds kan het ook licentiepraktijken stimuleren die gericht zijn op de taalkundige en culturele verschillen in de vraag en tegelijkertijd overloopeffecten in verschillende gebieden mogelijk maken⁶².

In het algemeen is het belangrijk om bij een bredere analyse van de sector rekening te houden met het feit dat de sector snel verandert. Economisch gezien betekent dit dat zowel korte- als langetermijneffecten in aanmerking moeten worden genomen, bijvoorbeeld bij de beoordeling van investeringsstimulansen, waarbij verschillende bedrijfsmodellen en distributiewaardeketens een cruciale rol spelen in de financiering en distributie van inhoud. Zo wordt verwacht dat streamingabonnementen in de toekomst gestaag zullen blijven groeien⁶³, met een toenemend aantal mondiale en nationale platforms die veel investeren in lokale inhoud en de distributie ervan over de grenzen, onder meer via partnerschapsovereenkomsten.

Overige sectoren

De Commissie heeft andere sectoren onderzocht die niet onder de verordening vallen, met het oog op de beoordeling van mogelijke ongerechtvaardigde (door handelaren toegepaste) beperkingen die door middel van de verordening kunnen worden aangepakt.

Wat vervoer betreft, is het non-discriminatiebeginsel reeds verankerd in bestaande sectorspecifieke EU-wetgeving of in de wetgeving inzake passagiersrechten waarover momenteel wordt onderhandeld met betrekking tot het spoor. Uit het “mystery shopping”-onderzoek van 2019 blijkt dat geoblockingpraktijken zich in verschillende vervoerssectoren (luchtvaartmaatschappijen, bus, trein en zeevaart) voor het grootste deel zelden voordoen, hoewel deze iets vaker voorkomen in de spoorweg- en zeevaartsector⁶⁴. Er moet dan ook

⁵⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie sectie 3.1.5.4., gebaseerd op VVA et al (2020).

⁶⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.5.4., en de daarin vermeld bronnen.

⁶¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.5.4., bijvoorbeeld O&O (2020), waarin dit effect wordt gemodelleerd voor een aanzienlijk scala aan sportevenementen.

⁶² Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.1.5.4., Hugenholtz-Poort (2019).

⁶³ Tot 20 % van de betaalde diensten in 2023, schatting in VVA et al (2020).

⁶⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.2, gebaseerd op Ipsos et al (2020).

voor worden gezorgd dat de in de herschikte verordening betreffende de rechten van treinreizigers voorgestelde non-discriminatieclausule snel door de medewetgevers wordt goedgekeurd. Meer in het algemeen lijkt het in dit stadium echter niet nodig om vervoersdiensten in de verordening op te nemen. Dit vanwege: i) het feit dat geoblocking in de vervoerssector in het algemeen zelden voorkomt; ii) het bestaan van specifieke non-discriminatieclausules in andere sectorale vervoersinstrumenten (luchtvaart, zeevaart, autobus en touringcar); iii) een toekomstig wetgevingsinitiatief voor de spoorwegen en iv) de mogelijke gevolgen van openbaardienstverplichtingen in de lidstaten.

Financiële diensten, telecomdiensten en gezondheidsdiensten hebben allemaal specifieke kenmerken waarmee rekening moet worden gehouden bij het overwegen van een aanpak om mogelijke ongerechtvaardigde belemmeringen voor de grensoverschrijdende toegang tot deze diensten aan te pakken⁶⁵. Zo kan een grensoverschrijdende bepaling aanleiding geven tot sectorspecifieke toezichtvereisten of onderworpen zijn aan bepaalde waarborgen en aanvullende controles die op grond van sectorspecifieke wetgeving vereist of toegestaan zijn, waardoor een algemene uitbreiding van een horizontaal instrument zoals de verordening niet gerechtvaardigd lijkt.

4. VERVOLGMAATREGELEN VAN DE COMMISSIE

In dit stadium is het voorlopige standpunt van de Commissie dat het nog te vroeg is om alle directe en indirecte effecten van de uitvoering van de huidige verordening te beoordelen en ten aanzien daarvan te bepalen wat er moet worden gewijzigd. Ondanks de trage uitvoering wijzen de hier vermelde eerste positieve effecten erop dat op korte termijn betere resultaten mogelijk zijn, met name via betere handhaving in de lidstaten. Bovendien moeten eventuele synergieën met andere maatregelen van de digitale eengemaakte markt ter verbetering van de toegang van klanten tot aanbiedingen in de komende 12 tot 18 maanden worden gemonitord.

Met betrekking tot een eventuele uitbreiding van de verordening naar langs elektronische weg verrichte diensten die toegang verschaffen tot auteursrechtelijk beschermde inhoud is eveneens nadere beoordeling en overweging nodig. Uit de analyse blijkt dat geoblocking in deze sectoren het gevolg is van verschillende factoren en de marktdynamiek, en dat uitbreiding van de verordening op verschillende gebieden mogelijk verschillende effecten heeft. Eventuele gunstige effecten, met name voor consumenten, hangen grotendeels af van licentiepraktijken en -benaderingen op het gebied van auteursrechten, die nader moeten worden geanalyseerd. Dit is met name het geval voor de audiovisuele sector: in die sector zijn relevante verbeteringen mogelijk wat betreft de beschikbaarheid van inhoud. Onder meer om die reden is het nodig om de toegang van consumenten tot inhoud, met name audiovisuele inhoud, te onderzoeken in de bredere context van het begeleiden van de sector bij het herstel en de transformatie in het kader van het toekomstige actieplan van de Commissie voor de media en de audiovisuele sector. De Commissie zal een dialoog aangaan met de

⁶⁵ Zoals specifieke regels inzake non-discriminatie voor elektronische-communicatiediensten, die een beleid inzake redelijk gebruik van roamingdiensten mogelijk maken, EU-regels inzake toegang tot elementaire betaalrekeningen of het recht van patiënten op non-discriminatie met betrekking tot gezondheidsdiensten, zie werkdocument van de diensten van de Commissie, sectie 3.2.-3.5.

belanghebbenden om na te gaan hoe een betere verspreiding van audiovisuele inhoud in de hele EU kan worden bevorderd, en zij zal maatregelen voorstellen om het herstel van de sector te ondersteunen⁶⁶. De Commissie zal ook haar inspanningen ter ondersteuning van de duurzaamheid van andere sectoren, zoals de muzieksector, voortzetten in het kader van het specifieke initiatief “Music Moves Europe”, op basis van een geïntegreerde aanpak voor Europese steun aan de sector⁶⁷.

Ondertussen blijft het wegnemen van bestaande belemmeringen en het beëindigen van discriminatie van klanten een prioriteit van de Commissie. De volgende onmiddellijke vervolmaatregelen worden voorgesteld.

- Ten eerste is het belangrijk ervoor te zorgen dat het volledige potentieel van de huidige verordening wordt verwezenlijkt. Hiervoor is het volgende nodig: i) volledig uitvoering door de lidstaten; ii) nauwere samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en de Commissie binnen het nieuwe SCB-netwerk; iii) nadere richtsnoeren inzake de toepassing van de verordening en inzake het verband ervan met het bredere non-discriminatiekader van de dienstenrichtlijn.
- Ten tweede is er behoefte aan voortzetting van op handelaren en consumenten gerichte voorlichtingsactiviteiten over hun rechten en plichten. De Commissie moet bij deze activiteiten betrokken zijn, samen met de belanghebbenden en de bevoegde autoriteiten.
- Ten derde zal de Commissie de marktontwikkelingen met betrekking tot de toegang van klanten tot aanbiedingen op de eengemaakte markt blijven volgen, ook met het oog op de aanstaande uitvoering van andere e-commercemaatregelen van de strategie voor de digitale eengemaakte markt.
- Tot slot zal de Commissie feedback van belanghebbenden inwinnen over de conclusies van dit eerste kortetermijnverslag en de onderliggende bevindingen en gegevens (onder meer over de beschikbaarheid van auteursrechtelijk beschermde inhoud). De belanghebbenden kunnen ook relevante feedback geven over de effecten van de COVID-19-crisis op korte en middellange termijn waarmee in dit verslag geen rekening kon worden gehouden.

⁶⁶ Zo heeft de COVID-crisis voor de audiovisuele sector onmiddellijke gevolgen gehad en zullen zich waarschijnlijk op termijn ook meer diepgaande gevolgen voordoen, hetgeen is geconstateerd door het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector dat de steunmaatregelen in dit verband onderzoekt, zie <https://rm.coe.int/the-european-audiovisual-industry-in-the-time-of-covid-19/16809ec9cb>. Met het oog op de onmiddellijke effecten heeft de Commissie actie ondernomen door middel van een tijdelijk kader voor staatssteun dat de lidstaten in staat stelt een aantal steunmaatregelen en sectorspecifieke maatregelen in het kader van het programma Creatief Europa vast te stellen. Daarbij gaat het om flexibiliteit in de MEDIA-acties en een aanpassing van de garantiefaciliteit voor de culturele en creatieve sectoren die meer flexibiliteit biedt bij de terugbetaling van leningen en financiële instellingen aanmoedigt meer geld te lenen aan culturele en creatieve sectoren. Voorts heeft de Commissie een ongekend herstelplan voor Europa vastgesteld met het oog op herstel en voorbereidingen voor de volgende generatie, waarbij wordt erkend dat de culturele en creatieve sectoren, waaronder de audiovisuele en de mediasector, een belangrijk industrieel ecosysteem vormen.

⁶⁷ Zie de maatregelen waarnaar wordt verwezen in het werkdocument van de diensten van de Commissie., sectie 3.1.2.4, waarbij tevens rekening wordt gehouden met het post-COVID-19-landschap.

De Commissie zal het effect van de verordening blijven monitoren op basis van verzamelde gegevens en feedback van belanghebbenden, alsook de uitvoering van maatregelen voor de digitale eengemaakte markt, en streeft ernaar vóór eind 2022 de balans op te maken van de vooruitgang bij het verder verminderen van grensoverschrijdende belemmeringen. Zij zal in het bijzonder beoordelen welke vooruitgang is geboekt met betrekking tot de beschikbaarheid van audiovisuele inhoud na de dialoog met de sector. Het resultaat van deze monitoring zal bepalen of de Commissie vervolgens zal overwegen wijzigingen van de verordening of andere vervolgmaatregelen voor te stellen, met inbegrip van passende wetgevende maatregelen.