

Sprawozdanie specjalne

## Nieuzasadnione blokowanie geograficzne w handlu elektronicznym

W rozporządzeniu ustanowiono dobrze przemyślane ramy prawne, ale nadal występują problemy związane z wdrożeniem



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

	Punkty
<b>Streszczenie</b>	I-IX
<b>Wstęp</b>	01-12
<b>Blokowanie geograficzne i jednolity rynek cyfrowy</b>	01-02
<b>Rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego</b>	03-08
<b>Główne zadania i obowiązki</b>	09-12
Obowiązki Komisji	09
Obowiązki państw członkowskich	10-12
<b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>	13-19
<b>Uwagi</b>	20-89
<b>Poczyniono postępy w rozwiązywaniu problemu nieuzasadnionego blokowania geograficznego w UE</b>	20-35
Komisja zidentyfikowała potrzeby konsumentów i handlowców oraz bariery w handlu internetowym, ale w ocenie skutków wystąpiły pewne mankamenty	22-25
W rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego uwzględniono konkretne problemy i potrzeby z pewnych obszarów, ale inne obszary wzięto pod uwagę w mniejszym zakresie	26-35
<b>Niedociągnięcia w zakresie działań informacyjnych, egzekwowania przepisów i monitorowania utrudniły skuteczne wdrożenie rozporządzenia</b>	36-89
Komisja wspiera organy państw członkowskich we wdrażaniu rozporządzenia, ale wiedza na ten temat wśród klientów i handlowców jest nadal niewielka	36-51
Egzekwowanie przepisów pozostaje słabym punktem rozporządzenia	52-67
Komisja monitoruje i ocenia wpływ rozporządzenia, ale występują niedociągnięcia w tym zakresie	68-89
<b>Wnioski i zalecenia</b>	90-102

**Załącznik**

**Wyniki ankiety**

**Wykaz akronimów**

**Glosariusz**

**Odpowiedzi Komisji**

**Kalendarium**

**Zespół kontrolny**

## Streszczenie

**I** Blokowanie geograficzne jest istotną przeszkodą w stworzeniu jednolitego rynku cyfrowego UE przewidzianego w odnośnej strategii z 2015 r. Do blokowania takiego dochodzi na przykład wtedy, gdy przedsiębiorcy działający w jednym państwie członkowskim ograniczają dostęp do swoich interfejsów internetowych użytkownikom z innych państw członkowskich. W 2018 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego w celu rozwiązania kwestii dyskryminacji klientów w UE ze względu na przynależność państwową oraz miejsce zamieszkania lub prowadzenia działalności. Wprawdzie w rozporządzeniu uznano, że blokowanie geograficzne może być w niektórych sytuacjach uzasadnione, lecz wprowadzono w nim zakaz blokowania geograficznego i innych form dyskryminacji, jeśli takiego uzasadnienia nie ma.

**II** Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, ponieważ praktyka blokowania geograficznego jest źródłem niezadowolenia konsumentów, a podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemu nieuzasadnionego blokowania jest niezbędne, aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie jednolitego rynku cyfrowego. Trybunał spodziewa się, że jego ustalenia będą przydatne w kontekście następnego oceny rozporządzenia przez Komisję przewidzianej na 2025 r.

**III** Trybunał ocenił, czy Komisja właściwie zidentyfikowała potrzeby klientów i przedsiębiorców internetowych w UE związane z blokowaniem geograficznym oraz napotykanymi przez nich trudnościami, a także czy podjęła stosowne działania; czy wspierała państwa członkowskie we wdrażaniu rozporządzenia oraz w prowadzeniu stosownych działań informacyjnych i rozpowszechnianiu wiedzy; czy współpracowała z organami krajowymi w zakresie eliminowania nieuzasadnionego blokowania geograficznego i odpowiednio monitorowała wdrażanie rozporządzenia oraz podejmowała działania w celu rozwiązania wszelkich zidentyfikowanych problemów.

**IV** Podsumowując, Trybunał stwierdził, że przyjęcie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego przyczyniło się do lepszego zaspokojenia potrzeb konsumentów i przedsiębiorców, lecz wciąż występują problemy związane z właściwym i jednolitym wdrażaniem rozporządzenia.

**V** Przygotowując wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, Komisja przeprowadziła ankiety, badania i ocenę skutków w celu zidentyfikowania i przeanalizowania najważniejszych potrzeb i problemów, przed którymi stoją konsumenci i przedsiębiorcy w handlu elektronicznym. Kontrolerzy Trybunału wykryli szereg niedociągnięć w ocenie skutków, takich jak ograniczony zakres ilościowej oceny aspektów dotyczących wpływu na gospodarkę, brak stosownych danych, a także niepełna kontrola spójności z innymi odpowiednimi przepisami UE oraz nieodpowiednie mechanizmy monitorowania. Trybunał zauważył również, że z zakresu rozporządzenia (i wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia) wyłączono niektóre obszary wcześniej uznane za problematyczne, takie jak transgraniczne dostarczanie towarów fizycznych, usługi audiowizualne i usługi online umożliwiające dostęp do treści chronionych prawem autorskim. W rezultacie zakres rozporządzenia został zmniejszony, a ponadto wyłączenia te sprawiają, że nie jest jasne, jak należy stosować przepisy. W ramach pierwszego przeglądu krótkoterminowego (w 2020 r.) Komisja zbadała możliwość uwzględnienia tych sektorów w przepisach, ale z powodów takich jak brak danych postanowiła, że nie przedstawi wniosku ustawodawczego zakładającego rozszerzenie zakresu rozporządzenia.

**VI** Komisja wspiera władze państw członkowskich, wydając wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia, zapewniając wsparcie i koordynację za pośrednictwem sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta i Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich oraz przyczyniając się do działań informacyjnych w tej dziedzinie. Działania informacyjne miały jednak jedynie ograniczony wpływ na klientów i przedsiębiorców. Komisja udostępniła wyniki swojego pierwszego krótkoterminowego przeglądu Parlamentowi Europejskiemu. Oczekuje się, że zrobi to samo po zakończeniu zbliżającego się przeglądu rozporządzenia.

**VII** W egzekwowaniu przepisów rozporządzenia przez wyznaczone organy państw członkowskich występowały opóźnienia. Trybunał stwierdził również znaczne różnice między działaniami podejmowanymi przez poszczególne państwa członkowskie wobec przedsiębiorstw handlowych naruszających rozporządzenie. Niesie to za sobą ryzyko, że warunki działania na jednolitym rynku UE nie będą równe, jeśli chodzi o sposób stosowania rozporządzenia.

**VIII** Trybunał zauważył, że wprowadzie Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie stosowania rozporządzenia, lecz ustalenia dotyczące monitorowania nie zostały określone w sposób wystarczająco szczegółowy, a zgromadzone dowody nie były wystarczające do śledzenia postępów i monitorowania tendencji w zakresie blokowania geograficznego.

**IX** Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał zaleca, by Komisja:

- przeprowadziła badanie w celu oceny, czy należy rozszerzyć zakres rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego lub zmienić inne stosowne przepisy sektorowe;
- zwiększyła wsparcie i pomoc w zakresie działań informacyjnych w państwach członkowskich;
- uzupełniła mechanizmy stosowane przez państwa członkowskie w zakresie egzekwowania przepisów za pomocą ogólnounijnego mechanizmu egzekwowania;
- udoskonaliła mechanizmy monitorowania w celu oceny skuteczności rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego.

# Wstęp

## Blokowanie geograficzne i jednolity rynek cyfrowy

**01** W maju 2015 r. Komisja przedstawiła [strategię jednolitego rynku cyfrowego](#) – zestaw celów, działań ustawodawczych i środków wspierających mających pobudzić jednolity rynek cyfrowy, usunąć bariery utrudniające transgraniczną działalność internetową oraz pomóc przedsiębiorstwom w sprzedaży towarów i usług w całej UE. W związku ze strategią Komisja przeprowadziła badania, w ramach których stwierdzono, że blokowanie geograficzne stanowi istotną przeszkodę w tworzeniu jednolitego rynku cyfrowego w UE.

**02** Blokowanie geograficzne ma miejsce na przykład wtedy, gdy sprzedawcy działający w jednym państwie członkowskim blokują lub ograniczają klientom z innych państw członkowskich dostęp do swoich interfejsów internetowych, takich jak strony internetowe i aplikacje. W innym scenariuszu przedsiębiorcy mogą stosować odmienne ogólne warunki dostępu do swoich towarów i usług, w tym w zależności od lokalizacji klienta. Blokowanie geograficzne ogranicza konsumentom możliwości i wybór, jest więc istotną przyczyną ich niezadowolenia i stwarza bariery dla swobodnej wymiany produktów i usług na jednolitym rynku cyfrowym.

## Rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego

**03** W 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy mający na celu położenie kresu nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu, co doprowadziło do przyjęcia przez Radę i Parlament [rozporządzenia \(UE\) 2018/302](#) (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie blokowania geograficznego” lub „rozporządzeniem”). Rozporządzenie weszło w życie 3 grudnia 2018 r.

**04** Rozporządzenie zakazuje nieuzasadnionego blokowania geograficznego i innych form dyskryminacji klientów ze względu na ich przynależność państwową i miejsce zamieszkania (lub prowadzenia działalności). Przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do przedsiębiorców z UE i spoza UE prowadzących sprzedaż na rzecz osób mieszkających w UE. Jego celem jest zwiększenie przejrzystości i zapobieganie dyskryminacji konsumentów w internecie, zapewnienie przedsiębiorcom pewności prawa w transakcjach transgranicznych oraz usprawnienie egzekwowania przepisów przez organy publiczne (zob. [ramka 1](#)).

### Ramka 1 – Najważniejsze przepisy rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego

- Handlowiec nie może **blokować ani ograniczać klientom dostępu do interfejsów internetowych** z powodu przynależności państwowej bądź miejsca zamieszkania lub miejsca prowadzenia działalności.
- Handlowiec **nie może różnicować ogólnych warunków dostępu do towarów lub usług** ze względów związanych z przynależnością państwową klienta, jego miejscem zamieszkania lub miejscem prowadzenia działalności, gdy klient zamierza:
  - kupić towary, które są dostarczane do miejsca w państwie członkowskim, w którym handlowiec prowadzi działalność bądź które jest przez handlowca obsługiwane, bądź są odbierane z takiego miejsca;
  - skorzystać drogą elektroniczną z usług innych niż usługi, których głównym elementem jest zapewnienie dostępu do utworów chronionych prawem autorskim lub innych przedmiotów objętych ochroną oraz korzystanie z takich utworów lub przedmiotów;
  - skorzystać z innych usług w fizycznym miejscu w państwie członkowskim, w którym handlowiec prowadzi działalność.
- Handlowcy nie mogą **stosować różnych warunków transakcji płatniczych** ze względu na przynależność państwową klienta lub jego miejsce zamieszkania bądź miejsce prowadzenia działalności, lokalizację rachunku płatniczego lub dostawcy usług płatniczych lub miejsce wydania instrumentu płatniczego (karty płatniczej lub innego instrumentu służącego do przelewów finansowych).

**05** Jednocześnie w rozporządzeniu uznano, że blokowanie geograficzne może być uzasadnione w niektórych sytuacjach, i przewidziano wiele wyłączeń (zob. [rys. 1](#)).



## Rys. 1 – Blokowanie geograficzne zgodnie z przepisami rozporządzenia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## 06 Rozporządzenie nie obejmuje następujących aspektów:

- o Rozporządzenie nie ma zastosowania do działalności, o której mowa w art. 2 ust. 2 [dyrektywy 2006/123/WE](#) (np. usług finansowych, transportowych, zdrowotnych, audiowizualnych).
- o W rozporządzeniu nie zobowiązano handlowców do dostarczania towarów fizycznych do innych państw członkowskich, w których zgodnie ze swoimi ogólnymi warunkami dostępu nie oferują dostawy, ani do świadczenia usług niefizycznych w miejscu innym niż fizyczne miejsce w państwie członkowskim, w którym dany handlowiec prowadzi działalność.
- o Rozporządzenie nie uniemożliwia handlowcom oferowania zróżnicowanych ogólnych warunków dostępu i sprzedaży, w tym różnych cen sprzedaży, w różnych państwach członkowskich, na niedyskryminacyjnych zasadach.
- o Zasada niedyskryminacji dotycząca dostępu do towarów i usług (art. 4 ust. 1) nie ma zastosowania do usług świadczonych drogą elektroniczną, których główną cechą jest zapewnienie dostępu do utworów chronionych prawem autorskim (np. usług streamingowych, e-booków, gier wideo, muzyki, oprogramowania).

**07** W rozporządzeniu zobowiązano Komisję, aby raz na pięć lat (począwszy od marca 2020 r.) dokonywała oceny wdrażania rozporządzenia i składała stosowne sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu. W razie potrzeby sprawozdanie musi zawierać wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w świetle zmiany stanu prawnego, rozwoju technicznego i sytuacji gospodarczej.

**08** Rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego opiera się na [dyrektywie usługowej](#). Stanowi ono część zestawu inicjatyw UE, które mają wspólnie przyczynić się do rozwiązania problemu nieuzasadnionych praktyk blokowania geograficznego i do ułatwienia handlu transgranicznego. Do inicjatyw tych należy zaliczyć:

- o [dyrektywę o handlu elektronicznym z 2000 r.](#),
- o [dyrektywę w sprawie praw konsumentów z 2011 r.](#),
- o [zmienioną dyrektywę w sprawie usług płatniczych z 2015 r.](#),
- o [rozporządzenie w sprawie transgranicznego przenoszenia usług online w zakresie treści z 2017 r.](#),
- o [rozporządzenie \(UE\) 2017/2394 w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów](#),
- o [rozporządzenie w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek z 2018 r.](#),
- o [dyrektywę \(UE\) 2019/770 i dyrektywę \(UE\) 2019/771](#) harmonizujące obowiązkowe prawa konsumentów mające zastosowanie do dostarczania treści cyfrowych i sprzedaży towarów,
- o [nowe przepisy mające na celu ograniczenie od 1 lipca 2021 r. biurokracji związanej z VAT w sprzedaży transgranicznej](#),
- o [liczne rozporządzenia i dyrektywy sektorowe](#).

## Główne zadania i obowiązki

### Obowiązki Komisji

- 09** Właściwymi służbami Komisji posiadającymi kompetencje w tej dziedzinie są:
- o DG CNECT i DG GROW, które opracowały wniosek dotyczący rozporządzenia, przedstawiły wytyczne organom krajowym, prowadziły działania informacyjne na temat blokowania geograficznego i monitorowały wdrażanie rozporządzenia;
  - o DG JUST, która wspiera koordynację działań sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta i monitoruje funkcjonowanie mechanizmów transgranicznej współpracy w zakresie egzekwowania prawa przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, w tym w obszarze blokowania geograficznego. DG JUST wspiera również koordynację Sieci Europejskich Centrów Konsumentkich i jej strategii politycznej.

### Obowiązki państw członkowskich

**10** Rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów rozporządzenia i wspieranie konsumentów w sporach z handlowcami. W rozporządzeniu zobowiązano również państwa członkowskie do określenia i wdrożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających środków mających zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia oraz do informowania Komisji o tych środkach, by mogła ona opublikować stosowne informacje w internecie.

**11** Jeśli chodzi o relacje między przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C), większość organów wyznaczonych do egzekwowania przepisów rozporządzenia w państwach członkowskich to organy krajowe, które są już odpowiedzialne za egzekwowanie prawa ochrony konsumentów na podstawie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (zob. *ramka 2*). Niektóre państwa członkowskie wyznaczyły organy krajowe innego rodzaju, w szczególności w odniesieniu do transakcji między przedsiębiorstwami (B2B). Należą do nich sądy, ministerstwa i regionalne organy administracji.

## Ramka 2 – Sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta

- o W rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów z 2004 r. ustanowiono sieć krajowych organów zajmujących się egzekwowaniem prawa w tej dziedzinie. Sieć ma ułatwić odpowiednim organom ochrony konsumenta z państw członkowskich świadczenie sobie pomocy w egzekwowaniu przepisów i zwalczanie powszechnych naruszeń unijnych przepisów w zakresie ochrony konsumentów w sposób skoordynowany. W zaktualizowanym rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów z 2017 r. zwiększono uprawnienia sieci do egzekwowania przepisów.
- o Każde państwo członkowskie finansuje krajowy węzeł sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta, Komisja natomiast monitoruje funkcjonowanie mechanizmu wzajemnej pomocy i w pewnych przypadkach koordynuje wspólne działania w zakresie egzekwowania przepisów prowadzone przez odpowiednie organy. Zapewnia tym organom dotacje na promowanie współpracy, szkolenia pracowników i doskonalenie infrastruktury informatycznej.
- o Od grudnia 2018 r. węzły sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta są również odpowiedzialne za ochronę konsumentów przed naruszeniami rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego.

**12** Większość państw członkowskich wyznaczyła krajowe Europejskie Centrum Konsumentów (ECC) jako krajowy organ udzielający konsumentom pomocy w sporach dotyczących blokowania geograficznego (zob. [ramka 3](#)).

### Ramka 3 – Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net)

- W 2005 r. Komisja i państwa członkowskie utworzyły [Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich \(ECC-Net\)](#). Sieć działa obecnie we wszystkich państwach członkowskich i ma za zadanie informować konsumentów o przysługujących im prawach i pomagać im w rozwiązywaniu transgranicznych sporów z przedsiębiorcami.
- Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich jest finansowana wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie. Komisja koordynuje prace 29 Europejskich Centrów Konsumenckich (po jednym w każdym państwie członkowskim oraz w Islandii i Norwegii).
- Od grudnia 2018 r. konsumenci mogą otrzymywać informacje i pomoc z Sieci w przypadku sporów transgranicznych dotyczących kwestii ujętych w rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego.
- W [dokumencie z 2023 r.](#) ECC-Net stwierdziła, że „choć wiedza [na temat blokowania geograficznego] rozpowszechniła się, dokładny zakres rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego nadal nie jest znany konsumentom”. Ponadto w [sprawozdaniu ECC-Net z 2022 r.](#) wezwano do sprawniejszego egzekwowania przepisów rozporządzenia, wspólnych działań UE i organów krajowych oraz rozszerzenia przepisów rozporządzenia na usługi nieobjęte obecnym zakresem (np. usługi cyfrowe chronione prawem autorskim, usługi finansowe, ubezpieczenia i prywatne usługi w zakresie zdrowia).

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**13** Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, aby ocenić efekty rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego oraz działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w celu rozwiązania problemu nieuzasadnionego blokowania geograficznego. Kontrolerzy Trybunału zbadali w szczególności, czy Komisja:

- o zidentyfikowała potrzeby unijnych klientów i przedsiębiorców zajmujących się handlem internetowym związane z blokowaniem geograficznym oraz napotykaną przez nich problemy;
- o uwzględniła te potrzeby i problemy w rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego i tym samym zagwarantowała ochronę praw konsumentów w UE w synergii z innymi odpowiednimi aktami prawnymi UE;
- o wsparła krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów i Europejskie Centra Konsumenckie we wdrażaniu przepisów rozporządzenia;
- o zapewniła odpowiednią komunikację z zainteresowanymi stronami i działania informacyjne;
- o współpracowała z państwami członkowskimi w eliminowaniu nieuzasadnionego blokowania geograficznego, tak aby chronić konsumentów w UE;
- o monitorowała wdrażanie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, podejmując działania w celu rozwiązania wszelkich zidentyfikowanych problemów.

**14** Kontrolą objęto okres od 2015 r. do maja 2024 r. (kiedy to zakończono prace kontrolne). Trybunał dokonał przeglądu badań, artykułów akademickich i innych publikacji na temat blokowania geograficznego, opracowanych zarówno przed przyjęciem rozporządzenia, jak i po jego przyjęciu. Niektóre z tych informacji są publicznie dostępne, natomiast inne dokumenty zostały dostarczone przez Komisję, organy krajowe, stowarzyszenia konsumenckie oraz stowarzyszenia branżowe.

**15** Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady z przedstawicielami odpowiednich dyrekcji Komisji (DG CNECT, DG GROW i DG JUST) oraz Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, a także z przedstawicielami unijnych stowarzyszeń handlowych i konsumenckich, jednym przedsiębiorcą oraz z ekspertami w dziedzinie blokowania geograficznego w handlu elektronicznym. Kontrolerzy przeprowadzili również zdalne wywiady z przedstawicielami krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w Austrii, Niemczech, Irlandii, Portugalii i Szwecji oraz przedstawicielami austriackiego i francuskiego Europejskiego Centrum Konsumenckiego (które są krajowymi organami udzielającymi pomocy konsumentom). Wywiady miały posłużyć do zebrania przykładów dobrych praktyk, przy czym kontrolerzy oparli się w swoim wyborze na dokumentach i sugestiach Komisji i jednego państwa członkowskiego.

**16** Trybunał skorzystał z usług zewnętrznego eksperta specjalizującego się w dziedzinie blokowania geograficznego, aby ocenić, w jaki sposób rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego jest spójne z powiązаныmi przepisami UE. Ekspert ocenił możliwe skutki rozszerzenia zakresu rozporządzenia i usprawnienia egzekwowania przepisów.

**17** Kontrolerzy odbyli wizyty kontrolne u przedstawicieli organów właściwych w zakresie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów i Europejskich Centrów Konsumenckich w czterech państwach członkowskich (Estonia, Grecja, Luksemburg i Rumunia), a także w trzech krajowych stowarzyszeniach konsumenckich (z Grecji, Luksemburga i Rumunii). Trybunał wybrał te państwa członkowskie, aby zagwarantować szeroki zasięg geograficzny i różnorodność pod względem liczby skarg dotyczących blokowania geograficznego składanych przez konsumentów do Europejskich Centrów Konsumenckich (a jednocześnie uwzględnił wyniki badania Eurostatu dotyczącego ICT<sup>1</sup>). Do dokonania wyboru wykorzystał dwie zmienne ważne według populacji osób mieszkających w danym kraju – na tej podstawie stworzono ranking państw członkowskich.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc\\_i\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_i_esms.htm) – „Problem encountered by individuals when buying via a website or an app (3 months): Foreign retailer did not sell in my country”.



**18** Aby uzupełnić wspomniane wyżej główne źródła dowodów, Trybunał rozesłał kwestionariusze do krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i Europejskich Centrów Konsumenckich w 27 państwach członkowskich UE, a także do krajowych stowarzyszeń handlowych reprezentujących przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż internetową. Następnie kontrolerzy zestawili wyniki tych ankiet. Kontrolerzy otrzymali odpowiedzi od 21 Europejskich Centrów Konsumenckich i 18 organów zajmujących się egzekwowaniem przepisów (zob. również [załącznik](#)).

**19** Trybunał postanowił przeprowadzić niniejszą kontrolę, ponieważ blokowanie geograficzne jest źródłem niezadowolenia konsumentów, a w przypadkach, gdy nie ma ono uzasadnienia, stanowi formę dyskryminacji. Działania mające na celu rozwiązanie problemu nieuzasadnionego blokowania geograficznego pomagają chronić unijnych konsumentów i przysługujące im prawa. Przyczyniają się też do pobudzenia transgranicznego handlu elektronicznego, co jest niezbędne do skutecznego funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego. Trybunał spodziewa się, że jego ustalenia będą przydatne w kontekście następnej oceny rozporządzenia, którą Komisja ma przeprowadzić w 2025 r. (zob. pkt [07](#)).

## Uwagi

### Poczyniono postępy w rozwiązywaniu problemu nieuzasadnionego blokowania geograficznego w UE

**20** Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa przy opracowywaniu wniosków ustawodawczych Komisja powinna:

- o przeprowadzać konsultacje, aby zebrać informacje i opinie zainteresowanych stron na temat planowanej polityki;
- o przeprowadzać oceny skutków uwzględniające m.in. skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe różnych wariantów strategicznych. Ocena taka powinna również obejmować plan monitorowania i oceny oraz sprawozdawczości (w tym zawierać zestaw wskaźników i wszelkich istotnych aspektów gromadzenia danych), dzięki czemu można będzie śledzić postępy we wdrażaniu przepisów i ocenić ich ostateczne skutki.

**21** Trybunał przeanalizował badanie z 2015 r. towarzyszące strategii jednolitego rynku cyfrowego. Zbadał również dokumenty przekazane przez Komisję, w szczególności: badanie sektorowe dotyczące konkurencji rozpoczęte w 2015 r., którego wyniki opublikowano w 2016 r. (istotne dla zrozumienia perspektywy handlowców), a także badanie przy wykorzystaniu anonimowych zakupów testowych i badanie ankietowe wśród konsumentów na jednolitym rynku cyfrowym (oba przeprowadzone w 2015 r. i istotne dla zrozumienia perspektywy konsumentów). Trybunał przeanalizował również przeprowadzoną przez Komisję ocenę skutków towarzyszącą wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia z 2016 r., w której uwzględniono te trzy badania, oraz ocenił spójność rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego z innymi przepisami oraz wyniki konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję.

## **Komisja zidentyfikowała potrzeby konsumentów i handlowców oraz bariery w handlu internetowym, ale w ocenie skutków wystąpiły pewne mankamenty**

**22** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że przed przedstawieniem wniosku ustawodawczego Komisja zidentyfikowała najważniejsze problemy i potrzeby związane z handlem internetowym. Należy do nich zaliczyć:

- konieczność ustanowienia jasnych i pewnych przepisów prawa zarówno dla konsumentów, jak i handlowców;
- równy dostęp konsumentów do stron internetowych, co stoi w sprzeczności z interesem przedsiębiorców, którzy chcieliby mieć możliwość przekierowania;
- równy dostęp konsumentów do towarów i usług, w tym możliwość dostawy do kraju zamieszkania;
- problemy związane z transgranicznymi dostawami, z jakimi borykają się przedsiębiorcy, wynikające ze zróżnicowanych przepisów dotyczących ochrony konsumentów, różnic w opodatkowaniu itp.;
- narażenie konsumentów na dyskryminację cenową ze względu na miejsce zamieszkania i przynależność państwową klienta, z jednej strony, oraz realia gospodarcze, które mogą uzasadniać stosowanie zróżnicowania cen, z drugiej strony;
- dyskryminację w zakresie środków płatniczych.

**23** Pierwszym krokiem było badanie z 2015 r. towarzyszące strategii jednolitego rynku cyfrowego, w którym zidentyfikowano potrzeby konsumentów i przedsiębiorców związane z blokowaniem geograficznym w sprzedaży towarów i usług offline (usługi opłacane online, ale konsumowane poza internetem), a także napotykane przez nich problemy. Jeżeli chodzi o treści cyfrowe, badaniem objęto jedynie transgraniczny dostęp konsumentów do takich treści.

**24** W ocenie skutków z 2016 r. towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego przeanalizowano potencjalny wpływ przepisów na handel na rynku wewnętrznym. We wnioskach z oceny stwierdzono, że zniesienie blokowania geograficznego prawdopodobnie pobudzi handel, ponieważ sprzedawcy internetowi otrzymywaliby więcej zamówień od klientów zagranicznych, a wzrost transgranicznego handlu elektronicznego miałby pozytywny wpływ na PKB.

**25** Dokonując przeglądu oceny skutków, Trybunał odnotował jednak pewne aspekty, które nie zostały wystarczająco przeanalizowane:

- o Po pierwsze, Trybunał nie był w stanie odnaleźć skwantyfikowanych szacunkowych korzyści makroekonomicznych i gospodarczych ani skutków różnych wariantów strategicznych. Zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa takie szacunkowe korzyści i skutki należałoby określić. Trybunał ustalił również, że Komisja nie oceniła ilościowo ani sektorów wyłączonych z art. 2 ust. 2 dyrektywy usługowej, ani przypadków, w których klienci doświadczają blokowania geograficznego nawet w siedzibie przedsiębiorcy. Ponadto w ocenie nie uwzględniono skutków społecznych i środowiskowych ani celów zrównoważonego rozwoju. Wynikało to głównie z niedostępności odpowiednich danych.
- o Po drugie, w ocenie skutków przeanalizowano spójność wniosku z innymi aktami prawnymi takimi jak dyrektywa usługowa, [dyrektywa o handlu elektronicznym](#), [dyrektywa w sprawie praw konsumentów](#) i unijne prawo konkurencji. Nie uwzględniono jednak innych istotnych przepisów, takich jak [ogólne rozporządzenie o ochronie danych \(RODO\)](#) i [dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów \(ADR\)](#). Trybunał uznaje to za słaby punkt oceny skutków, ponieważ dane na temat lokalizacji klienta stanowią dane osobowe, a tym samym są chronione na mocy RODO. Ponadto kwestie dotyczące blokowania geograficznego mają charakter przedumowny, a zatem również nie wchodzą w zakres dyrektywy ADR.
- o Wreszcie mechanizmy monitorowania zaproponowane przez Komisję obejmowały wskaźniki, wskaźniki te nie były jednak wystarczająco szczegółowe, by można było zmierzyć wpływ rozporządzenia na handel elektroniczny.

**W rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego uwzględniono konkretne problemy i potrzeby z pewnych obszarów, ale inne obszary wzięto pod uwagę w mniejszym zakresie**

**W rozporządzeniu wzięto pod uwagę perspektywę zarówno kupujących i sprzedawców**

**26** W tekście rozporządzenia Komisji udało się uwzględnić szereg problemów i potrzeb w wyważony sposób, tak aby wziąć pod uwagę perspektywę zarówno klientów, jak i handlowców. Oto kilka przykładowych kwestii:

- a) Klienci mają równy dostęp do stron internetowych. Handlowcy mogą przekierować klientów na inną stronę internetową ze względu na lokalizację klienta, ale klienci muszą najpierw wyrazić na to zgodę.
- b) Handlowcy nie są zobowiązani do dostawy do kraju zamieszkania klienta, ale klienci są uprawnieni do dostawy w państwach członkowskich obsługiwanych przez handlowca na takich samych warunkach jak klienci lokalni (zasada zakupu na warunkach klienta lokalnego).
- c) Handlowcy mogą ustalać różne ceny na stronach internetowych skierowanych do różnych grup w sposób niedyskryminacyjny, ale wszystkie strony internetowe muszą być dostępne dla wszystkich klientów w UE.
- d) Brak dyskryminacji w zakresie środków płatniczych, niemniej przedsiębiorcy mogą swobodnie decydować, które z nich chcą zaakceptować.

**27** Ponadto możliwość niedostarczenia towaru stanowi barierę dla konsumentów, ale przedsiębiorcy muszą mieć taką możliwość. Obowiązek dostawy został wyłączony z zakresu rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, głównie ze względu na różnice w krajowych przepisach dotyczących ochrony konsumentów (gwarancje dla konsumentów, usługi posprzedażne, różne wymogi językowe, różne zasady etykietowania, przepisy bezpieczeństwa) i przepisy podatkowe.

## Konieczne jest dalsze wyjaśnienie kilku kwestii dotyczących stosowania rozporządzenia w praktyce

**28** Jednocześnie Trybunał zidentyfikował pewne luki i kwestie, w przypadku których konieczne jest dalsze wyjaśnienie, jak stosować rozporządzenie w praktyce. Mogą one osłabić skuteczność przepisów rozporządzenia. Przykładowo:

- o Rozporządzenie ma zastosowanie nie tylko do transakcji B2C, ale również do transakcji B2B, w ramach których przedsiębiorstwo zamierza nabyć towary lub usługi wyłącznie do użytku końcowego. Państwa członkowskie nie są jednak zobowiązane do wyznaczenia organu odpowiedzialnego za udzielanie pomocy takim przedsiębiorstwom w przypadku sporów z handlowcem. Europejskie Centra Konsumenckie nie udzielają pomocy w tych sprawach, a w wielu krajach organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów nie zajmują się tego rodzaju sporami. W 12 państwach członkowskich nie wyznaczono podmiotu udzielającego pomocy przedsiębiorstwom, a w 14 państwach członkowskich mogą one otrzymać pomoc jedynie od stowarzyszeń branżowych. W 13 państwach członkowskich organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów nie zajmują się transakcjami B2B. Ponadto chociaż rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego ma zastosowanie do przedsiębiorców spoza UE (z państw trzecich) prowadzących działalność w UE, skargi na tych przedsiębiorców nie są rozpatrywane przez Europejskie Centra Konsumenckie (zob. pkt [11–12](#)). Co więcej, istnieje luka w rozporządzeniu, jeśli chodzi o świadczenie pomocy i egzekwowanie przepisów przez organy publiczne w odniesieniu do B2B.
- o W rozporządzeniu zakazano dyskryminacji ze względów związanych z płatnością. Niemniej nadal nie jest jasne, w jaki sposób należy podejść do niektórych praktycznych zagadnień dotyczących konkretnych środków płatniczych (takich jak karty wspólnych marek). W odpowiedziach na ankietę Trybunału przedstawiciele jednego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów i jednego Europejskiego Centrum Konsumenckiego zasugerowali, że doprecyzowanie zasad dotyczących środków płatniczych poprawiłoby rozporządzenie.

- o Dwa z 18 organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, zasugerowały, by lepiej wyjaśniono zakres rozporządzenia w odniesieniu do usług, których główną cechą jest zapewnienie dostępu do treści chronionych prawem autorskim. Przykładowo wyrażenie „których główną cechą jest” nie określa wystarczająco czytelnie, które usługi są objęte zakresem rozporządzenia<sup>2</sup> (zob. [załącznik](#)).
- o Wreszcie przepisy dotyczące właściwości sądów i terytorialnego zakresu stosowania decyzji administracyjnych nie są wystarczająco jasne. W szczególności ponieważ rozporządzenie ma zastosowanie wyłącznie do transakcji transgranicznych, nie jest jasne, które państwo członkowskie (państwo klienta lub handlowca) powinno nakładać kary za naruszenia<sup>3</sup>. W odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną wśród organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów jeden z 18 respondentów zasugerował, by wyjaśniono, które państwo członkowskie ma być odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów (zob. [załącznik](#)).

#### **Kluczowe sektory nie są objęte zakresem rozporządzenia**

**29** W art. 9 rozporządzenia zobowiązano Komisję, by informowała Parlament Europejski, Radę i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny o wynikach swoich działań w zakresie monitorowania i oceny. Komisja może również proponować wprowadzenie zmian w rozporządzeniu.

**30** W listopadzie 2020 r. Komisja opublikowała pierwszy [przeгляд krótkoterminowy](#). Przegląd ten był wynikiem negocjacji z różnymi zainteresowanymi stronami. Celem przeglądu była ocena możliwości rozszerzenia zakresu rozporządzenia na usługi audiowizualne i usługi online, których główną cechą jest zapewnienie dostępu do treści chronionych prawem autorskim i umożliwienie korzystania z takich treści.

---

<sup>2</sup> Marketa Trimble, „The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary”, Edward Elgar Publishing, 2024, pkt 4.041–4.043, s. 248–249.

<sup>3</sup> Marketa Trimble, „The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary”, Edward Elgar Publishing, 2024, pkt 7.027–7.032, s. 320–323.

**31** W ramach pierwszego przeglądu krótkoterminowego rozważono również, czy zakresem rozporządzenia należy objąć wyłączone z niego sektory: usługi finansowe, transport, zdrowie i telekomunikację. Nie przeprowadzono przy tym szczegółowej oceny skutków, ponieważ Komisja postanowiła – wobec specyfiki poszczególnych sektorów – że nie przedstawi stosownego wniosku ustawodawczego, mimo iż nie we wszystkich aktach prawnych regulujących te sektory zawarto przepis szczegółowy dotyczący niedyskryminacji.

**32** Choć w ramach przeglądu zidentyfikowano potencjalne korzyści, jeśli chodzi o treści audiowizualne, podkreślono w nim również, że brak było wystarczających danych, co utrudniało wyciągnięcie wiarygodnych wniosków i wymagało przeprowadzenia dalszych ocen. W związku z tym Komisja postanowiła zgromadzić dalsze dowody na temat wpływu rozporządzenia na ten rodzaj działalności.

**33** Komisja zdecydowała, że zapozna się ze stanowiskami różnych branż zajmujących się usługami audiowizualnymi i usługami online umożliwiającymi dostęp do treści chronionych prawem autorskim, a także z poglądami organizacji konsumenckich. Ten dialog z zainteresowanymi stronami nie zaowocował żadnymi konkretnymi propozycjami, przedstawiono jedynie warianty wymagające dalszej analizy. Podobny postulat sformułował Parlament Europejski w [swojej rezolucji z 2023 r.](#), w której uznano potrzebę przeprowadzenia dalszej oceny skutków i dodatkowych dowodów przed podjęciem jakichkolwiek dalszych kroków w odniesieniu do sektora audiowizualnego. W rezolucji zasugerowano również przyjęcie stopniowego podejścia ukierunkowanego indywidualnie na konkretne rodzaje i modele dystrybucji sektora audiowizualnego. Komisja odpowiedziała, że zamierza gromadzić informacje na temat nowych modeli biznesowych oraz zapotrzebowania ze strony konsumentów, a także na temat skutków przyjęcia stopniowego podejścia do kwestii transgranicznego dostępu do treści audiowizualnych.

**34** W marcu 2021 r. podczas dyskusji w Parlamencie Europejskim na temat sprawozdania podniesiono kilkakrotnie kwestię ewentualnego rozszerzenia zakresu rozporządzenia na treści audiowizualne. W odpowiedzi Komisja powiadomiła o swoich planach rozpoczęcia konsultacji z branżą<sup>4</sup>. Konsultacje te miały poprzedzić podjęcie jakichkolwiek działań, w tym zmian legislacyjnych. Komisja otrzymała również od Parlamentu pytania pisemne, na które udzieliła pisemnych odpowiedzi wyjaśniających zakres rozporządzenia, cel konsultacji oraz potrzebę zgromadzenia dalszych dowodów, zanim będzie można ocenić możliwość rozszerzenia zakresu przepisów.

---

<sup>4</sup> W ramach [planu działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego](#).



**35** Komisja zdecydowała się ponownie przeanalizować przepisy rozporządzenia w 2022 r. z myślą o ewentualnym zbliżającym się przeglądzie. 18 lipca 2024 r. przekazała wyniki tej [analizy](#) Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

### **Niedociągnięcia w zakresie działań informacyjnych, egzekwowania przepisów i monitorowania utrudniły skuteczne wdrożenie rozporządzenia**

**Komisja wspiera organy państw członkowskich we wdrażaniu rozporządzenia, ale wiedza na ten temat wśród klientów i handlowców jest nadal niewielka**

**36** Komisja powinna zapewniać wytyczne krajowym organom wdrażającym rozporządzenie i wspierać je oraz promować jednolite podejście i koordynację działań między wszystkimi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów i organami udzielającymi pomocy konsumentom<sup>5</sup>. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali wytyczne oraz działania wspierające i koordynacyjne podejmowane przez Komisję.

**Komisja od samego początku zapewniła państwom członkowskim odpowiednie wytyczne i szkolenia dotyczące rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego**

**37** Wkrótce po wejściu w życie rozporządzenia Komisja opublikowała [dokument z pytaniami i odpowiedziami](#) zawierający praktyczne wskazówki dla handlowców, konsumentów i organów państw członkowskich. W dokumencie tym omówiono najważniejsze przepisy rozporządzenia wraz z konkretnymi przykładami, a nawet kwestie wykraczające poza zakres rozporządzenia – zawiera on informacje o dostawach transgranicznych i przepisach dotyczących VAT.

**38** Spośród Europejskich Centrów Konsumentckich, które odpowiedziały na ankietę Trybunału dotyczącą pomocy konsumentom, 62% uznało, że wytyczne Komisji są zadowalające i że Komisja udzielała wsparcia, gdy się o to do niej zwracano (zob. [załącznik](#)).

---

<sup>5</sup> Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, rozdział V; motywy 38 i 41 rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego.

**39** Podobnie wszystkie organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, uznały, że dokument zawierający pytania i odpowiedzi opublikowany w 2018 r. zawiera wystarczające wytyczne. Przedstawiciele dwóch organów stwierdzili jednak, że dokument ten mógłby zostać uzupełniony większą liczbą studiów przypadku w oparciu o ich dotychczasowe doświadczenia. Spośród organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, dwa zwróciły się do Komisji o wyjaśnienia dotyczące konkretnych kwestii i je otrzymały. W 2018 r. Komisja zorganizowała również warsztaty dla krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów na temat praktycznego wdrażania rozporządzenia. Następnie zorganizowała również warsztaty po przyjęciu [nowego rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów](#).

#### **Komisja organizuje różne kanały komunikacji i wymiany doświadczeń między organami krajowymi na szczeblu europejskim**

**40** Sieć ECC-Net regularnie organizuje spotkania: raz do roku organizuje dzień poświęcony współpracy, a dwa razy do roku Komisja organizuje dni informacyjne. Odbywają się również spotkania dyrektorów ECC-Net. Głównym celem tych działań jest ułatwienie wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk oraz przedyskutowanie kwestii zasługujących na szczególną uwagę lub obszarów wymagających poprawy. Sieć ECC-Net opublikowała dwa dokumenty przedstawiające stanowisko w sprawie blokowania geograficznego ([w 2019 r.](#) i [aktualizację w 2023 r.](#)). Opierała się przy tym na informacjach zebranych od jej członków.

**41** Organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, uznały sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta za bardzo przydatną do komunikacji i koordynacji działań między organami z różnych państw członkowskich w odniesieniu do transgranicznych kwestii konsumenckich. Zdaniem przedstawicieli jednego z organów mechanizm wzajemnej pomocy mógłby zostać usprawniony przez wzmocnienie uprawnień dotyczących współpracy w zakresie ochrony konsumenta. Komisja pracuje obecnie nad ewentualnym przeglądem rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów i bierze pod uwagę różne warianty strategiczne.

**42** Ogólnie rzecz biorąc, na szczeblu krajowym współpraca między organami krajowymi (Europejskim Centrum Konsumenckim, organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów i krajowymi organizacjami konsumenckimi) przebiega sprawnie, ale na szczeblu UE przedstawiciele sieci ECC-Net i sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta nie spotykają się regularnie w celu omówienia priorytetów dotyczących egzekwowania przepisów i powiązanych kwestii.

**43** Komisja poinformowała kontrolerów Trybunału, że spotkania ECC-Net i sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta odbywały się częściej przed pandemią COVID-19; pierwsze spotkanie po pandemii odbyło się w kwietniu 2024 r. Na spotkaniu tym kwestia blokowania geograficznego była jednym z omawianych priorytetów w zakresie egzekwowania przepisów, na które Europejskie Centra Konsumenckie zwróciły uwagę sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta. Omówiono również [rozporządzenie w sprawie jednolitego obszaru płatności w euro](#) (rozporządzenie SEPA). Komisja udostępniła niedawno inny kanał komunikacji i wymiany doświadczeń na szczeblu UE. Jest to owoc projektu "ECC-CPC Monitor" (2024/2025), w ramach którego udostępniono nieformalną przestrzeń internetową, w której Europejskie Centra Konsumenckie i członkowie sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta mogą efektywniej omawiać istotne kwestie.

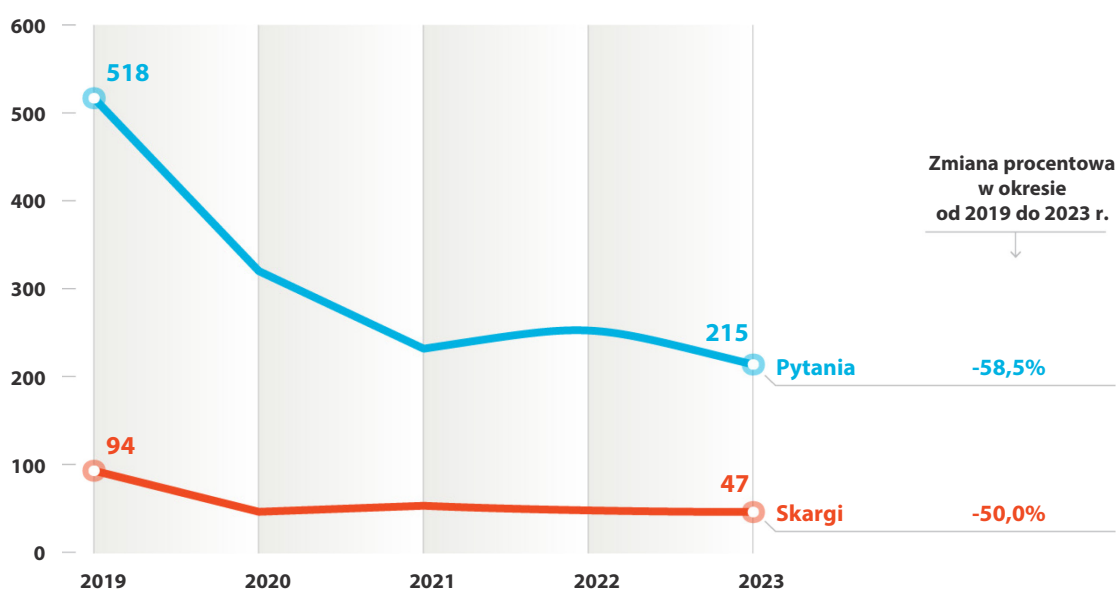
#### **Działania informacyjne prowadzone przez Komisję i organy krajowe miały niewielki wpływ na klientów i handlowców**

**44** W 2018 r. Komisja opublikowała nie tylko szczegółowy dokument zawierający pytania i odpowiedzi, ale również stronę internetową na temat [10 kluczowych elementów rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego](#). W 2019 r. Komisja wzięła udział w wydarzeniach informacyjnych z udziałem handlowców i Europejskich Centrów Konsumenckich.

**45** Na stronach Europejskich Centrów Konsumenckich, które odwiedzili kontrolerzy Trybunału, znaleźć można informacje i przydatne linki na temat blokowania geograficznego. W latach 2016–2020 Europejskie Centra Konsumenckie prowadziły aktywnie działania informacyjne na temat rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, organizując konferencje dla konsumentów, publikując komunikaty prasowe i inne materiały, zamieszczając posty w mediach społecznościowych oraz organizując warsztaty informacyjne dla handlowców i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów. Działania te były prowadzone z inicjatywy Europejskich Centrów Konsumenckich, bez wniosków o wsparcie ze strony Komisji. Według Europejskich Centrów Konsumenckich konsumenci są świadomi, że rozporządzenie istnieje, ale nie mają informacji na temat jego zakresu.

**46** Przeprowadzona przez Trybunał analiza skarg i pytań otrzymanych przez Europejskie Centra Konsumenckie w związku z rozporządzeniem w sprawie blokowania geograficznego wykazała, że liczba zapytań spadła w latach 2019–2023 (zob. [rys. 2](#)). Analiza Trybunału wykazała również, że poziom aktywności Europejskich Centrów Konsumenckich w tym obszarze był różny w poszczególnych państwach członkowskich, ponieważ kilka organów krajowych jest o wiele bardziej aktywnych niż wszystkie pozostałe.

**Rys. 2 – Zapytania otrzymane przez Europejskie Centra Konsumenckie na przestrzeni lat**

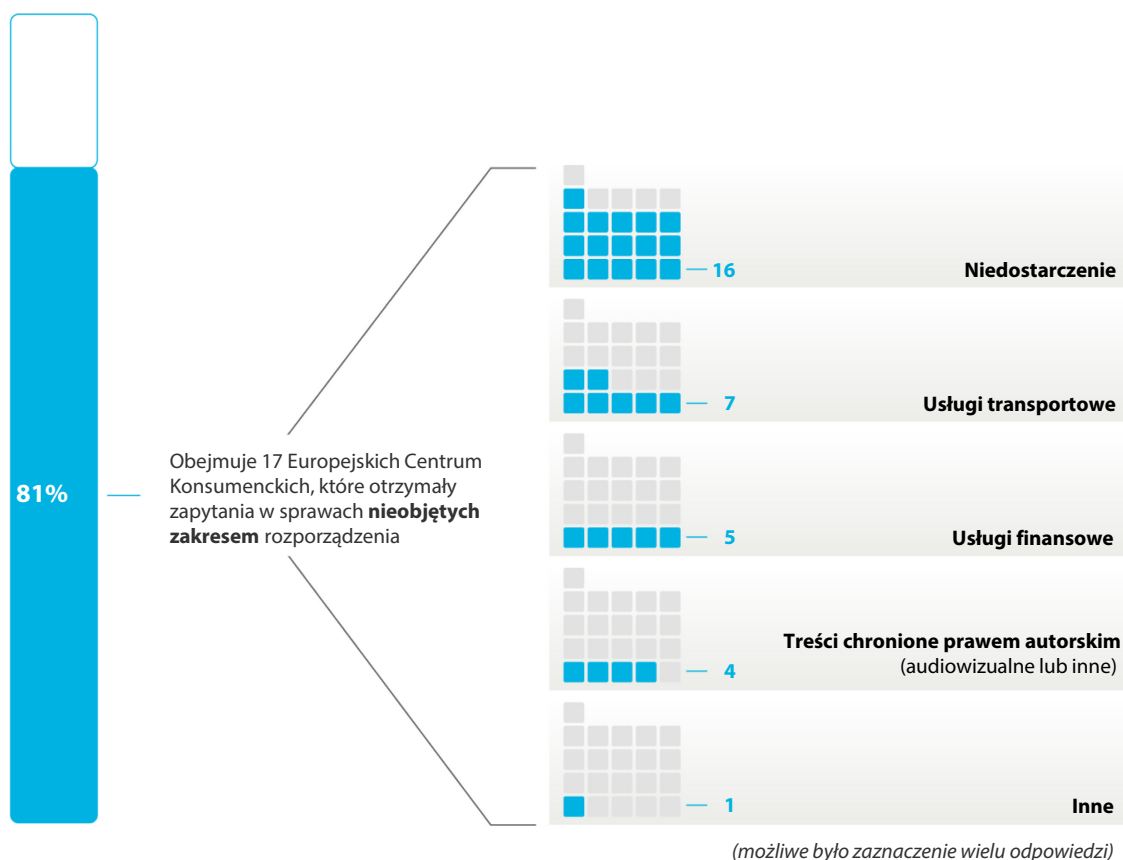


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

**47** Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał pokazują, że 56% organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i 43% Europejskich Centrów Konsumenckich uważa, że Komisja nie pomogła im w szerzeniu informacji na temat rozporządzenia. Ponadto 67% organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i 81% Europejskich Centrów Konsumenckich otrzymało zapytania wykraczające poza zakres rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego (zob. [rys. 3](#)). Większość Centrów (90%) stwierdziło, że konsumenci w ich krajach są jedynie w pewnym stopniu poinformowani, a dwa Centra uważają, że konsumenci w ogóle nie mają stosownych informacji. W dokumencie przedstawiającym stanowisko ECC-Net z 2023 r.<sup>6</sup> stwierdzono, że zakres rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego jest nadal niejasny dla konsumentów (zob. [załącznik](#)).

<sup>6</sup> Stanowisko ECC-Net z 2023 r., „Geo-blocking – Still an Area of Concern”.

**Rys. 3 – Zapytania otrzymane przez Europejskie Centra Konsumenckie wykraczające poza zakres rozporządzenia**



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

**48** Choć blokowanie geograficzne pozostaje kwestią priorytetową dla Europejskich Centrów Konsumenckich<sup>7</sup>, przeprowadzona przez Trybunał analiza stron internetowych wszystkich państw członkowskich wykazała, że osiem Centrów nie dostarcza informacji na temat blokowania geograficznego, a w czterech państwach członkowskich nie ma wcale lub jest niewiele informacji na temat blokowania geograficznego na stronach internetowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów.

<sup>7</sup> Tamże.

**49** Spośród organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w czterech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, dwa uznały, że konsumenci i przedsiębiorcy nie mieli wystarczających informacji na temat rozporządzenia. Przedstawiciele jednego z organów wzięli udział w briefingach medialnych, a przedstawiciele drugiego udostępniili informacje na temat rozporządzenia w języku narodowym, lecz dwa inne organy nie zorganizowały żadnych działań informacyjnych. Jeden z organów uznał, że brak jakichkolwiek skarg lub wniosków o udzielenie informacji świadczy o tym, że wiedza na temat rozporządzenia jest wystarczająco rozpowszechniona, natomiast inny organ uznał, że trudno jest ocenić sytuację w tym względzie. Organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów uważają, że aby zwiększyć świadomość, przydatne byłoby zorganizowanie większej liczby ogólnounijnych kampanii informacyjnych łączących praktyczne wytyczne i studia przypadków z przykładami najlepszych praktyk.

**50** W swoim pierwszym przeglądzie krótkoterminowym Komisja poinformowała, że około 50% konsumentów w UE wiedziało o istnieniu rozporządzenia już w 2019 r. Wiedza wśród handlowców była również niedostateczna, w związku z czym proponowane działania następcze polegały na kontynuowaniu działań informacyjnych dla obu grup (zob. pkt 30).

**51** Ponadto w 2023 r. na potrzeby przeglądu Komisji przeprowadzono badanie<sup>8</sup>, które objęło zestaw ankiet i wywiadów z organizacjami konsumenckimi i handlowymi. Jak wynika z badania, znaczna część przedsiębiorców (37%) nie wiedziała o istnieniu rozporządzenia, natomiast konsumenci nie mieli jasności co do tego, czy zakresem przepisów objęto dostawę.

---

<sup>8</sup> „Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation”, Copenhagen Economics, październik 2023 r.

## Egzekwowanie przepisów pozostaje słabym punktem rozporządzenia

### Niektóre państwa członkowskie z opóźnieniem wyznaczyły właściwe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów

**52** W rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego zobowiązano państwa członkowskie do wyznaczenia organów (sądów lub organów administracyjnych), które będą „odpowiedzialne za właściwe i skuteczne egzekwowanie” rozporządzenia oraz za określenie „skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających” środków postępowania w przypadku naruszeń. Organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów powinny zagwarantować skuteczne wdrażanie tych środków przez podejmowanie działań przeciwko handlowcom w przypadku jakichkolwiek naruszeń rozporządzenia. Wszystkie państwa członkowskie miały upoważnić właściwe organy i poinformować Komisję o przyjętych środkach do 3 grudnia 2018 r. Następnie Komisja miała rozpocząć monitorowanie zgodności z rozporządzeniem.

**53** Choć większość państw członkowskich przyznała uprawnienia organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów istniejącym organom ochrony konsumentów, w faktycznym egzekwowaniu rozporządzenia wystąpiły jednak opóźnienia. Komisja zgromadziła dane na temat krajowych systemów egzekwowania prawa, wysyłając kwestionariusze do wszystkich państw członkowskich<sup>9</sup>. Do grudnia 2018 r. tylko sześć państw przyjęło środki egzekwowania przepisów i notyfikowało Komisji zarówno te środki, jak i organy, które zostały wyznaczone do egzekwowania rozporządzenia. Większość państw członkowskich przyjęła środki egzekwowania przepisów dopiero wiosną 2019 r. Do lipca 2019 r. sześć państw członkowskich wciąż nie poinformowało Komisji o zastosowanych środkach. We wszystkich tych przypadkach Komisja wszczęła przeciwko danemu państwu członkowskiemu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> W listopadzie 2018 r. i lutym 2019 r.

<sup>10</sup> Przeciwko Francji, Cyprowi, Polsce i Rumunii ze względu na całkowity brak powiadomienia; przeciwko Hiszpanii i Słowacji ze względu na jedynie częściowe powiadomienie.

**54** Opóźnienia te wpłynęły na „odpowiednią i skuteczną” ochronę praw konsumentów w pierwszym okresie obowiązywania rozporządzenia. W szczególności nieprzekazanie przez państwa członkowskie szczegółowych informacji na temat wyznaczenia właściwego organu krajowego mogło uniemożliwić automatyczne przekierowywanie wniosków składanych za pośrednictwem sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta, w ramach której można wykorzystywać [nakazy sądowe](#). Mogło uniemożliwić również nawiązanie współpracy z innymi organami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów. Obecnie wszystkie państwa członkowskie poinformowały już Komisję o zastosowanych środkach.

**Tylko pięć krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów odpowiedziało, że przeprowadza ukierunkowane kontrole w odniesieniu do kwestii blokowania geograficznego**

**55** Po wejściu w życie rozporządzenia niektóre krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów zaproponowały prowadzenie specjalnych kontroli, których głównym tematem byłoby blokowanie geograficzne. Trzy z 18 organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, które udzieliły odpowiedzi na ankietę Trybunału, potwierdziły, że zaproponowały sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta przeprowadzenie szeroko zakrojonej akcji kontrolnej dotyczącej blokowania geograficznego. Ponadto dwie trzecie respondentów (12 z 18) uznało, że w kontekście sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta przydatne lub bardzo przydatne byłoby przeprowadzenie akcji kontrolnej dotyczącej blokowania geograficznego (zob. [załącznik](#)). Niemniej jedynie pięć krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów przeprowadziło ukierunkowane kontrole w odniesieniu do kwestii blokowania geograficznego (zob. [ramka 4](#)).



#### **Ramka 4 – Akcja kontrolna w 2019 r. przeprowadzona przez 27 krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów**

Akcje kontrolne oznaczają pakiet działań kontrolnych prowadzonych na stronach internetowych w celu wykrycia naruszeń unijnego prawa ochrony konsumentów w danym obszarze. O tematach akcji kontrolnych decydują państwa członkowskie. Są one koordynowane przez Komisję i prowadzone jednocześnie przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów.

W ostatnich latach [przeprowadzono akcje kontrolne](#) dotyczące bardzo zróżnicowanych obszarów: oszustwa konsumenckie w związku z pandemią COVID-19 (2020 r.), kredyty konsumenckie (2021 r.), pośrednicy wynajmu samochodów (2022 r.) i influencerzy (2023 r.).

W 2019 r. 27 organów<sup>11</sup> przeprowadziło akcję kontrolną dotyczącą dostawy i prawa do odstąpienia od umowy. Z akcji wynikało, że skontrolowane sklepy internetowe mogły naruszyć podstawowe prawo konsumenckie UE, w tym rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego, a na jednej piątej stron internetowych wybranych do dalszej analizy doszło do naruszenia przepisów rozporządzenia. Do tej pory była to jedyna skoordynowana akcja kontrolna, w ramach której zidentyfikowano problemy potencjalnie związane z blokowaniem geograficznym.

#### **Od czasu wejścia w życie rozporządzenia organy krajowe przeprowadziły tylko jedno skoordynowane działanie w zakresie egzekwowania przepisów**

**56** Do końca czerwca 2024 r. podjęto tylko jedno skoordynowane działanie w zakresie egzekwowania przepisów przeciwko handlowcowi naruszającemu rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego. To działanie sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta było koordynowane przez Komisję i obejmowało szereg kwestii dotyczących prawa ochrony konsumentów, w tym blokowanie geograficzne. Po rozmowach z siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta przedsiębiorca zgodził się rozwiązać zidentyfikowane problemy. Jednak pod jednym względem nadal nie przestrzega on w pełni przepisów rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, w związku z czym konieczne jest dalsze monitorowanie (zob. [ramka 5](#)).

<sup>11</sup> Z 25 państw członkowskich, Norwegii i Islandii.

### Ramka 5 – Skoordynowane działanie na szczeblu UE przeciwko handlowcowi

W 2021 r. Komisja i sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta postanowiły połączyć wszystkie sprawy toczące się na szczeblu krajowym przeciwko pewnemu handlowcowi w jedno postępowanie. Miało ono być prowadzone przez dwa organy krajowe i koordynowane przez Komisję. Trzy z naruszeń, jakich dopuścił się handlowiec, dotyczyły blokowania geograficznego:

- o Po pierwsze, przedsiębiorstwo stosowało ograniczenia dotyczące środków płatniczych wobec klientów korzystających z różnych wersji krajowych jego strony internetowej. W następstwie postępowania handlowiec zobowiązał się do zagwarantowania, że przy zakupie towarów z dowolnego kraju EOG będzie można korzystać ze wszystkich środków płatniczych.
- o Po drugie, handlowiec nie zezwalał konsumentom na przeglądanie i wybieranie ze wszystkich wersji krajowych jego strony internetowej. Handlowiec podjął się wyjaśnienia konsumentom w czytelny sposób, jak mogą przeglądać zawartość różnych wersji krajowych jego sklepu internetowego.
- o Handlowiec ograniczał konsumentom w sposób nieuzasadniony możliwość pobierania treści z różnych wersji krajowych jego sklepu internetowego w zależności od miejsca zamieszkania konsumenta na terenie EOG. To ograniczenie nie zostało usunięte przez handlowca.

**57** Ponadto kilka organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów działało proaktywnie, aby wykrywać naruszenia rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, i przeprowadzało kontrole handlowców w swoich krajach. Jednak żaden z tych organów nie podzielił się jeszcze swoimi doświadczeniami z siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta ani z Komisją (zob. pkt [64](#)).

### **Środki egzekwowania przepisów wobec handlowców różnią się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi**

**58** Zgodnie z rozporządzeniem środki przeciwko naruszeniom przepisów przez handlowców, w tym kary, muszą być „proporcjonalne i odstraszające”. Trybunał przeanalizował działania w zakresie egzekwowania przepisów podjęte przez państwa członkowskie i Komisję. Kontrolerzy Trybunału dokonali przeglądu unijnego prawa ochrony konsumentów i odnotowali pewne istotne kryteria<sup>12</sup>, które można było uwzględnić w przepisach dotyczących egzekwowania rozporządzenia. Przykładowo:

- a) charakter, waga, skala i czas trwania naruszenia;
- b) działania podjęte przez przedsiębiorcę w celu złagodzenia lub naprawienia szkody poniesionej przez konsumentów;
- c) wcześniejsze naruszenia dokonane przez przedsiębiorcę;
- d) korzyści majątkowe uzyskane lub straty uniknięte przez przedsiębiorcę wskutek naruszenia rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, jeżeli dostępne są odpowiednie dane;
- e) kary nałożone na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich;
- f) inne czynniki obciążające lub łagodzące mające zastosowanie w okolicznościach danej sprawy.

**59** Jeśli chodzi o kary, Trybunał stwierdził duże różnice między środkami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład minimalna kwota grzywny wahała się od 26 euro do 900 000 euro, a maksymalna – od 1 448 euro do 5 mln euro. Kontrolerzy Trybunału odnotowali również, że w niektórych przypadkach naliczona kara może zależeć od obrotu handlowca. W niektórych państwach członkowskich naruszenie przepisów rozporządzenia może pociągać za sobą odpowiedzialność karną.

---

<sup>12</sup> Art. 13 [dyrektywy 2005/29/WE](#) dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”).

**60** Poza jednym wszystkie pozostałe 17 organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, zgodziło się ze stwierdzeniem, że wspólne przepisy, takie jak identyczne kary we wszystkich państwach członkowskich, pomogłyby usprawnić system egzekwowania prawa (zob. [załącznik](#)).

**61** Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wśród Europejskich Centrów Konsumenckich pokazują, że większość Centrów, które udzieliły odpowiedzi (57%), nie ma zdania na temat jednolitego wdrażania rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego w UE. Ponadto 52% Centrów nie ma zdania na temat stwierdzenia, że „Komisja zapewniła koordynację działań Europejskich Centrów Konsumenckim”, a trzy Centra nie zgadzają się z tym stwierdzeniem (zob. [załącznik](#)).

**62** Dochodzenia prowadzone przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów mogą być wszczynane w wyniku złożenia skargi bezpośrednio przez konsumenta. Organy mają również możliwość prowadzenia dochodzeń z własnej inicjatywy. Jeśli chodzi o tę ostatnią możliwość, nie istnieje jednak żaden przepis prawny ustanawiający zharmonizowane lub skoordynowane podejście do tej kwestii wśród poszczególnych krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów. Trybunał stwierdził również, że Komisja nie gromadziła informacji na temat indywidualnych środków egzekwowania prawa, za pomocą których organy krajowe skłaniają handlowców do podjęcia działań naprawczych w związku z naruszeniem przepisów dotyczących blokowania geograficznego.

**63** Cztery organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, potwierdziły, że nie muszą zgłaszać Komisji otrzymanych skarg ani sankcji, które zastosowały w kontekście rozporządzenia. Jedynie dwa z 18 organów, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, ukarały handlowców za naruszenia przepisów, a pięć przeprowadziło na szczeblu krajowym kontrole z własnej inicjatywy w celu oceny zgodności z rozporządzeniem (zob. [załącznik](#)).

**64** Ponadto Trybunał przeprowadził wywiady z przedstawicielami dwóch krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, które zbadały przedsiębiorstwa handlowe, i stwierdził, że stosują one bardzo zróżnicowane podejścia do dochodzeń w sprawie naruszeń rozporządzenia. Dwa omówione niżej przykłady ilustrują, że te dwa państwa członkowskie stosują różne środki egzekwowania prawa w przypadku nieprzestrzegania rozporządzenia (zob. [ramka 6](#)). Środki te zastosowano w wyniku przeprowadzonych kontroli handlowców.

## Ramka 6 – Krajowe dochodzenia w sprawie ochrony konsumentów

- o W 2021 r. szwedzka Agencja Konsumentów (*Konsumentverket*) skontrolowała przestrzeganie przez handlowców art. 3 i art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego. Agencja wybrała 78 przedsiębiorstw internetowych pochodzących z różnych sektorów. Przeprowadzone przez nią kontrole wykazały kilka różnych rodzajów naruszeń. Jedno z nich polegało na tym, że 24 z 32 przedsiębiorstw oferujących odbiór w sklepach wymaga od klientów posiadania szwedzkiego adresu pocztowego. Jak wyjaśniła Agencja, głównym celem audytu było zwiększenie świadomości na temat blokowania geograficznego oraz wezwanie przedsiębiorstw do przestrzegania przepisów rozporządzenia, w związku z czym nie nałożyła ona sankcji na przedsiębiorstwa, które naruszyły przepisy. Agencja wysłała pisma do wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw, informując je o wynikach audytu.
- o Po otrzymaniu ostrzeżenia przekazanego do sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta w 2021 r. portugalski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i Gospodarki (ASAE) wszczął dwa postępowania w związku z naruszeniem art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego i zastosował odpowiednie sankcje. Ponadto w 2022 r. Urząd przeprowadził inspekcje u 774 podmiotów gospodarczych, w wyniku których wszczęto sześć postępowań dotyczących naruszenia przepisów, co doprowadziło do nałożenia sankcji na niektóre ze skontrolowanych przedsiębiorstw w związku z naruszeniami rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego. W odróżnieniu od *Konsumentverket* Urząd nałożył grzywny bądź kary na operatorów internetowych, co do których stwierdzono, że naruszają prawo.

**65** Ogólnie rzecz biorąc, poszczególne państwa członkowskie stosują różne podejścia do egzekwowania w przypadkach nieprzestrzegania przepisów dotyczących blokowania geograficznego. Niesie to za sobą ryzyko, że warunki działania na jednolitym rynku UE nie będą równe, jeśli chodzi o sposób stosowania przedmiotowego rozporządzenia. W ocenie skutków Komisja opowiedziała się za przyjęciem rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego zamiast dyrektywy ze względu na niepewność prawną co do „obiektywnych kryteriów”, o których mowa w art. 20 ust. 2 dyrektywy usługowej i których zastosowanie mogłoby skutkować różnicami w sposobie traktowania klientów, oraz ze względu na brak egzekwowania prawa przez organy krajowe. Wprowadzenie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego zwiększyło pewność prawa, lecz nie ma dowodów na lepsze lub jednolite egzekwowanie przepisów na szczeblu państw członkowskich.

### **Komisja została poproszona tylko raz o wydanie niewiążącej opinii w sprawie blokowania geograficznego w celu rozstrzygnięcia sporu dotyczącego egzekwowania przepisów**

**66** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów Komisja może wspierać organy krajowe, udzielając odpowiedzi na nieformalne wnioski o udzielenie informacji, wydając niewiążące opinie<sup>13</sup> w przypadku braku porozumienia między dwoma organami w kontekście mechanizmu wzajemnej pomocy w zakresie egzekwowania przepisów bądź nadzorując skoordynowane dochodzenia i działania w zakresie egzekwowania prawa<sup>14</sup>.

**67** Do momentu przeprowadzenia niniejszej kontroli Komisja została tylko raz poproszona o opinię w sprawie blokowania geograficznego (w kontekście mechanizmu wzajemnej pomocy w zakresie egzekwowania przepisów): gdy jeden organ odrzucił wniosek o egzekwowanie przepisów prawa otrzymany od organu innego państwa członkowskiego.

### **Komisja monitoruje i ocenia wpływ rozporządzenia, ale występują niedociągnięcia w tym zakresie**

**68** Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie, w jaki sposób rozporządzenie jest wdrażane w praktyce przez organy krajowe w całej UE. Monitorowanie to ma również umożliwić ocenę skutków rozporządzenia. Zgodnie z zasadami Komisji dotyczącymi lepszego stanowienia prawa<sup>15</sup> skuteczny system monitorowania i oceny powinien odzwierciedlać cele interwencji i uwzględniać dowody niezbędne do śledzenia poczynionych postępów i wypracowanych wyników. Konieczne więc jest zrozumienie logiki interwencji i sposobu wykorzystania dowodów. Należy rozważyć częstotliwość i sposób gromadzenia dowodów oraz różne źródła informacji. Ponadto w ramach regularnych ocen przeprowadzanych na podstawie art. 9 rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego Komisja powinna uwzględnić ogólny wpływ rozporządzenia na rynek wewnętrzny i transgraniczny handel elektroniczny.

---

<sup>13</sup> Art. 14 ust. 4 [rozporządzenia \(UE\) 2017/2394](#).

<sup>14</sup> Tamże, rozdział IV.

<sup>15</sup> [Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa](#), rozdział V.

**69** W ramach badania skuteczności rozporządzenia w kontekście jednolitego rynku cyfrowego Trybunał ocenił, w jaki sposób Komisja monitorowała i oceniała postępy w osiąganiu oczekiwanych skutków. W szczególności kontrolerzy Trybunału zbadali, czy wprowadzono ramy monitorowania wyników, aby umożliwić merytoryczną ocenę poszczególnych celów oraz śledzenie postępów i wyników.

**Rozwiązania w zakresie monitorowania nie zostały określone w sposób wystarczająco szczegółowy**

**70** Ogólnym celem rozporządzenia jest przyczynienie się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego przez zapobieganie nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu i innym formom dyskryminacji, bezpośrednio lub pośrednio, ze względu na przynależność państwową klientów oraz ich miejsce zamieszkania lub prowadzenia działalności, a także wyjaśnienie niektórych sytuacji, w których odmiennego traktowania nie można uznać za uzasadnione.

**71** Celem monitorowania jest lepsze zrozumienie, na ile skutecznie realizuje się założone cele. Dzięki temu można określić, czy do osiągnięcia zamierzonych celów danej interwencji konieczne są dalsze działania. Rozwiązania w zakresie monitorowania powinny uwzględniać cele interwencji i zapewniać dowody niezbędne do śledzenia postępów i wyników.

**72** Choć w rozporządzeniu nie określono szczegółowych celów, wskazano je w ocenie skutków z 2016 r. i w pierwszym przeglądzie krótkoterminowym:

- zwiększenie przejrzystości dla klientów przez umożliwienie im dostępu do stron internetowych i aplikacji na całym jednolitym rynku;
- zapobieganie nieuzasadnionym różnicom w traktowaniu klientów, jeśli chodzi o dostęp do towarów i usług na całym jednolitym rynku;
- usprawnienie egzekwowania prawa przez organy publiczne w odniesieniu do nieuzasadnionego blokowania geograficznego i wszelkiej innej dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności i przynależność państwową;
- zwiększenie pewności prawa dla przedsiębiorstw w transakcjach transgranicznych.

**73** Rozwiązania w zakresie monitorowania mające zagwarantować, że rozporządzenie przyczyni się do realizacji wytyczonych celów polityki, przedstawiono w zarysie w ocenie skutków z 2016 r. towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia. Składały się na nie:

- o zapewnienie spójnego stosowania rozporządzenia we wszystkich państwach członkowskich (pierwszy etap, perspektywa krótkofalowa);
- o analiza skutków rozporządzenia (drugi etap, perspektywa średnio- i długofalowa).

**74** W ocenie skutków określono również dwa cele operacyjne, z których każdy obejmuje jeden wskaźnik:

- o zmniejszenie odsetka stron internetowych, które w nieuzasadniony sposób blokują dostęp użytkownikom z innych państw członkowskich (wskaźnik „zmiana liczby stron internetowych odmawiających dostępu lub sprzedaży klientom ze względu na lokalizację”);
- o zmniejszenie odsetka konsumentów doświadczających nieuzasadnionego blokowania geograficznego bądź dyskryminacji geograficznej (wskaźnik „zmiana liczby klientów doświadczających dyskryminacji geograficznej”).

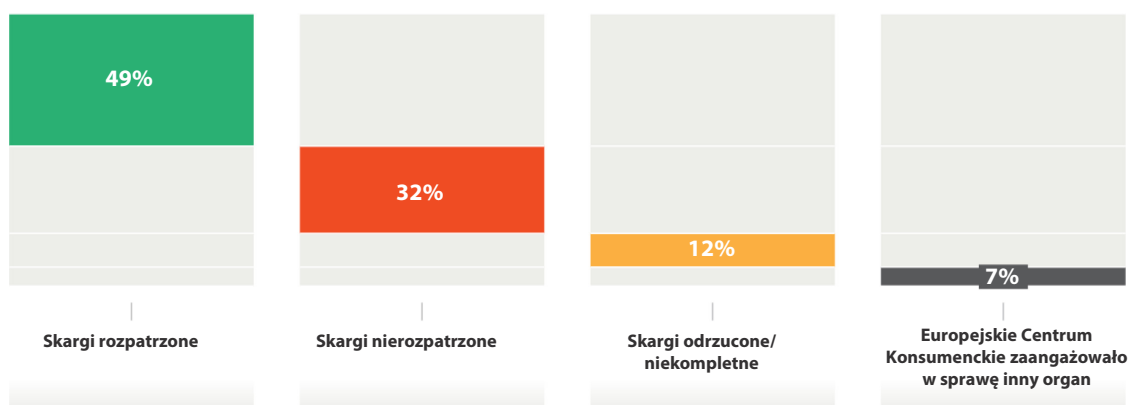
**75** W ocenie skutków z 2015 r. wspomniano o wykorzystaniu poziomów bazowych w odniesieniu do wskaźników zdefiniowanych na potrzeby mechanizmów monitorowania. Te poziomy bazowe nie zostały jednak jasno wskazane ani określone ilościowo. Zamiast tego w ocenie zamieszczono jedynie odniesienie do źródeł dowodów leżących u podstaw tej oceny skutków. Ponadto w odniesieniu do proponowanych wskaźników (które nie dotyczyły celów szczegółowych, lecz dwóch celów operacyjnych) nie ustalono określonych ilościowo poziomów docelowych. Co więcej, w ramach systemu monitorowania nie ustalono, w jakim stopniu osiągnięcie celów operacyjnych przyczyniłoby się do osiągnięcia celów szczegółowych.



## Dane Europejskich Centrów Konsumenckich na temat blokowania geograficznego nie odpowiadają potrzebom w zakresie monitorowania

**76** Rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego przewiduje udzielanie pomocy konsumentom, jeśli mają oni pytania związane ze stosowaniem przepisów. Większość państw członkowskich do pełnienia tej funkcji wyznaczyła swoje Europejskie Centrum Konsumenckie (zob. pkt 12). W przypadku gdy dane Europejskie Centrum Konsumenckie otrzyma wniosek o udzielenie informacji lub pomocy, może skierować sprawę do sieci ECC-Net jako pytanie lub skargę. Sieć ECC-Net posiada narzędzie informatyczne do rejestrowania i rozpatrywania napływających spraw. Trybunał przeanalizował dane dostępne w narzędziu informatycznym za ostatnie sześć lat<sup>16</sup> i stwierdził, że każdego roku rozpatrywano średnio około 290 pytań i 55 skarg dotyczących dyskryminacji geograficznej. Około 50% spraw rozstrzygnięto polubownie (zob. rys. 4).

**Rys. 4 – Wyniki rozpatrywania skarg przez Europejskie Centra Konsumenckie**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

<sup>16</sup> Od kwietnia 2018 r. do kwietnia 2024 r.

**77** Komisja wykorzystuje dane zgromadzone w narzędziu informatycznym ECC-Net do składania sprawozdań na temat stosowania rozporządzenia. Dane na temat poszczególnych spraw powinny być kompleksowe i poprawne, aby można było monitorować kwestię blokowania geograficznego. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili tymczasem, że struktura danych wprowadzanych przez Europejskie Centra Konsumentów nie pozwala na analizę konkretnych kwestii, do których odnoszą się przepisy (dostęp do interfejsów internetowych, dostęp do towarów lub usług, niedyskryminacja ze względu na środki płatności<sup>17</sup>). Przy kategoryzowaniu spraw Europejskie Centra Konsumentów stosują do 25 różnych kategorii w celu opisanie spraw związanych z dyskryminacją geograficzną, takich jak „odnoszący się do wynajmu samochodu”, „odnoszący się do transportu pasażerskiego”, „nieuczciwe i agresywne praktyki handlowe” lub „odmowa sprzedaży/dostarczenia produktu lub dyskryminacja”. Przedstawiciele Europejskich Centrów Konsumentów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, potwierdzili, że kategoryzowanie spraw nie było dostosowane do konkretnych kwestii, których dotyczy rozporządzenie. Komisja nie oceniała jakości danych wprowadzonych do narzędzia informatycznego na potrzeby monitorowania blokowania geograficznego.

**78** Trybunał sprawdził strony internetowe poszczególnych Europejskich Centrów Konsumentów oraz formularze internetowe, z których konsumenci muszą korzystać w celu składania skarg. Kontrolerzy wykryli różnice w informacjach lub dowodach, które konsumenci muszą załączyć do swoich zapytań w momencie składania skargi. Odnotowali w szczególności, że niektóre Centra wymagają przedstawienia dokumentacji jako wstępnego warunku rozpatrzenia skargi. W przypadku blokowania geograficznego taki wymóg może stać się przeszkodą dla konsumentów, ponieważ brak jest dokumentów papierowych potwierdzających sytuację, z jaką spotkał się konsument.

**79** Niektórzy przedstawiciele Europejskich Centrów Konsumentów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, stwierdzili również, że system informatyczny wykorzystywany do obsługi zapytań konsumentów nie jest w pełni dostosowany do potrzeb w zakresie monitorowania, co może prowadzić do rozbieżności w rejestrowaniu danych (zob. pkt 77). Problemy związane z blokowaniem geograficznym stanowią przedmiot jedynie niewielkiej liczby wniosków o udzielenie informacji przekazywanych za pośrednictwem sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta, a krajowe działania w zakresie egzekwowania przepisów i wyniki tych działań nie są zgłaszane.

---

<sup>17</sup> Art. 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego.

**80** Sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta korzysta z opracowanego przez Komisję systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym. Wykorzystuje go, aby umożliwić krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów zgłaszanie innym organom krajowym i Komisji podejrzewanych naruszeń przepisów dotyczących blokowania geograficznego oraz aby zwracać się do stosownych organów krajowych o pomoc w egzekwowaniu przepisów. Komisja wykorzystywała dane z tego samego systemu do celów krótkoterminowego przeglądu stosowania rozporządzenia i stwierdziła, że w 2019 r. poziom działalności sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego był nadal stosunkowo niski. Sytuacja ta mogła być częściowo spowodowana opóźnieniami w wyznaczaniu organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w pierwszym roku wdrażania.

**81** W odniesieniu do lat 2020–2023 Trybunał stwierdził, że liczba wniosków o udzielenie informacji w zakresie egzekwowania przepisów związanych z rozporządzeniem w sprawie blokowania geograficznego stanowiła nieco ponad 1,4% wszystkich wniosków o udzielenie informacji przekazywanych za pośrednictwem sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta (trzy z 212), natomiast wnioski o podjęcie działań w zakresie egzekwowania prawa odnoszące się do przedmiotowego rozporządzenia dotyczyły 37 z 515 przypadków (około 7% wszystkich wniosków o egzekwowanie przepisów). Pięć państw członkowskich skorzystało z wniosku o wzajemną pomoc w ramach systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, a trzy wykorzystały system do wydania ostrzeżeń dotyczących kwestii związanych z rozporządzeniem. Większość wniosków o wzajemną pomoc (31 z 40) pochodziła jednak z jednego państwa członkowskiego, które 29 razy zwróciło się do organu innego państwa członkowskiego o zastosowanie środków egzekwowania prawa wobec określonego handlowca (zob. [rys. 5](#)).

## Rys. 5 – Wnioski o wzajemną pomoc w podziale na poszczególne artykuły rozporządzenia



Art. 3 – Dostęp do interfejsów internetowych

Art. 4 – Dostęp do towarów lub usług

Art. 5 – Niedyskryminacja ze względów związanych z płatnością

Art. 6 – Porozumienia dotyczące sprzedaży pasywnej

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję.

### Brak jest wystarczających dowodów na wpływ rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego na handel elektroniczny w ramach jednolitego rynku UE

**82** Zgodnie z rozwiązaniami w zakresie monitorowania przyjętymi w ocenie skutków gromadzenie danych w celu analizy „zmiany liczby stron internetowych odmawiających dostępu lub sprzedaży klientom” ze względu na ich lokalizację powinno odbywać się co trzy lata.

**83** W 2019 r. z myślą o zapewnieniu wkładu w ocenę pierwszych miesięcy obowiązywania rozporządzenia (pierwszy przegląd krótkoterminowy) Komisja przeprowadziła [badanie przy wykorzystaniu anonimowych zakupów testowych](#), w ramach którego przeanalizowano stosowanie blokowania geograficznego przez strony internetowe handlowców na różnych etapach procesu zakupu przez konsumentów. Pierwsze takie badanie przeprowadzono w 2015 r. Miało ono wnieść wkład w [ocenę skutków towarzyszącą wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia \(2016 r.\)](#).

**84** Ogólnie rzecz biorąc, wyniki obu wspomnianych wyżej badań były zasadniczo podobne – około 65% wszystkich stron internetowych ocenionych w 2016 i 2019 r. stosowało pewne formy blokowania geograficznego (zob. pkt [21](#) i [83](#)). Innymi słowy, kupujący za granicą w UE byli w stanie kupować produkty w taki sam sposób jak klienci krajowi tylko w około jednej trzeciej przypadków (zob. [ramka 7](#)).

### Ramka 7 – Porównanie wyników badań przeprowadzonych przy wykorzystaniu anonimowych zakupów testowych

Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali odsetek konsumentów dotkniętych praktykami blokowania geograficznego na każdym etapie procesu zakupów przez internet. Odsetek transgranicznych klientów dokonujących anonimowych zakupów testowych, którzy zostali przekierowani lub którym uniemożliwiono dostęp do strony internetowej przedsiębiorcy, utrzymywał się na niskim poziomie i zmniejszył się z 3,4% w 2015 r. do 2,9% w 2019 r.

Liczba transgranicznych klientów dokonujących anonimowych zakupów testowych, którzy zostali zablokowani na etapie rejestracji, w związku z czym nie mogli zarejestrować się na stronie internetowej umożliwiającej złożenie zamówienia, spadła z 26,9% do 14,0%.

Liczba klientów dokonujących anonimowych zakupów testowych, którzy byli w stanie zarejestrować się na stronie internetowej, ale nie mogli kontynuować realizacji zamówienia, wzrosła z 37,8% do 43,0%.

Na ostatnim etapie procesu zakupów przez internet liczba problemów z płatnościami w transakcjach transgranicznych nieznacznie wzrosła – z 8,6% w 2015 r. do 10,4% w 2019 r.

**85** W uzupełnieniu do powyższych badań Komisja wykorzystuje również badania konsumentów do gromadzenia danych na temat środowiska konsumenckiego w całej UE. Zanim rozporządzenie weszło w życie, co dwa lata – w 2015, 2017 i 2019 r. – publikowano sprawozdania zawierające tablicę wyników sytuacji konsumentów. Zawierały one istotne dane na temat zmian odsetka konsumentów doświadczających problemów przy próbach dokonywania zakupów przez internet u sprzedawców detalicznych w innych państwach UE. To źródło informacji nie zapewnia jednak jasnych danych w odniesieniu do kwestii blokowania geograficznego. Szczegółowe dane zgromadzono w ramach badania dotyczącego nastawienia konsumentów do handlu transgranicznego i kwestii związanych z konsumentami w latach 2014–2018.

**86** Przykładowo Trybunał odnotował, że jeśli wziąć pod uwagę wszystkie kategorie problemów związanych z blokowaniem geograficznym odnotowane we wspomnianych wyżej badaniach, w latach 2015–2019 odsetek konsumentów doświadczających dyskryminacji geograficznej nieznacznie się wahał. Kolejna trudność polega na tym, że w sprawozdaniach zawierających tablicę wyników sytuacji konsumentów z 2021 i 2023 r. nie przedstawiono informacji dotyczących konkretnie blokowania geograficznego. W rezultacie na podstawie danych z badania nie można stwierdzić, że częstotliwość blokowania geograficznego się zmniejszyła.

**87** Ponadto w pierwszym przeglądzie krótkoterminowym Komisja poinformowała, że w latach 2017–2019 zakupy przez internet dokonywane w innym państwie członkowskim UE wzrosły o jeden punkt procentowy, podczas gdy odsetek przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż przez internet do innych państw UE utrzymywał się na stałym poziomie. Również w tym przypadku zmiana jest minimalna i nie jest jasne, czy wzrost ten wskazuje na trwałą tendencję, czy też nie.

**88** Już po dokonaniu pierwszego przeglądu krótkoterminowego Komisja przeprowadziła dodatkowo kolejne badanie analizujące kluczowe tendencje w rozwoju handlu elektronicznego w UE<sup>18</sup>, które obejmowało ankietę wśród przedsiębiorców prowadzących taki handel w całej UE. Badaniem ankietowym objęto 2 800 przedsiębiorstw różnej wielkości prowadzących działalność w 10 państwach UE, w tym mikroprzedsiębiorstwa, MŚP i duże przedsiębiorstwa. Celem badania było określenie, w jaki sposób sprzedawcy detaliczni postrzegali ostatnie zmiany w handlu elektronicznym w UE, zwłaszcza w świetle pandemii. Opierając się na wynikach ankiety, w badaniu stwierdzono, że udział handlu ze źródeł międzynarodowych (w obrębie UE i poza nią) utrzymywał się na stosunkowo stałym poziomie i wzrósł z 20% w całej UE w 2016 r. do 22% w 2021 r. Komisja nie zbadała wpływu rozporządzenia na handel elektroniczny ani nie przeanalizowała wynikających z rozporządzenia korzyści dla konsumentów.

**89** W każdym razie obecnie ocena wpływu rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego na handel elektroniczny na jednolitym rynku UE mogłaby okazać się przedwczesna. Komisja uznała, że pełne efekty rozporządzenia staną się widoczne dopiero z upływem czasu, ponieważ egzekwowanie przepisów zostanie wzmocnione, zaczną obowiązywać inne stosowne środki (odnoszące się do handlu elektronicznego) i można będzie ocenić pełny wpływ kryzysu związanego z pandemią COVID-19 na różne sektory<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> „Study for the further evaluation of the Geo-blocking Regulation”, Copenhagen Economics, 2023.

<sup>19</sup> Pierwszy krótkoterminowy przegląd rozporządzenia w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego z 2020 r.

## Wnioski i zalecenia

**90** Podsumowując, Trybunał stwierdził, że przyjęcie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego przyczyniło się do postępów w zaspokajaniu potrzeb konsumentów i handlowców i rozwiązywaniu napotykanym przez nich trudności, lecz wciąż występują problemy związane z właściwym i jednolitym wdrażaniem rozporządzenia.

**91** Opracowując rozporządzenie, Komisja zidentyfikowała najważniejsze potrzeby konsumentów i przedsiębiorców w handlu elektronicznym oraz napotykaną przez nich problemy. Trybunał wykrył jednak uchybienia w pierwotnej ocenie skutków rozporządzenia. Komisja nie oceniła ilościowo sektorów wyłączonych z zakresu dyrektywy usługowej, stosowania blokowania geograficznego w przypadkach, gdy konsumenci znajdują się w siedzibie handlowca, ani skutków społecznych i środowiskowych rozporządzenia. Wpływ transgranicznego handlu elektronicznego na PKB nie został określony liczbowo. Nie przeprowadzono też szczegółowej analizy spójności ze wszystkimi powiązаныmi aktami prawnymi. Wreszcie w ocenie skutków nie zaproponowano żadnych rozwiązań w zakresie monitorowania służących do pomiaru wpływu rozporządzenia na handel elektroniczny (zob. pkt [22–25](#)).

**92** W rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego uwzględniono szereg problemów i potrzeb w wyważony sposób. Trybunał wykrył jednak luki i brak jasności, które mogą niekorzystnie wpłynąć na stosowanie i skuteczność rozporządzenia (zob. pkt [26–28](#)).

**93** W ostatecznie przyjętej wersji rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego wykluczono niektóre obszary uznane za problematyczne, takie jak usługi audiowizualne i usługi online zapewniające dostęp do treści chronionych prawem autorskim. W pierwszym przeglądzie krótkoterminowym (z 2020 r.) Komisja zbadała wykonalność włączenia tych sektorów w zakres rozporządzenia, niemniej ze względu na brak odpowiednich danych i konieczność dalszej oceny wpływu ewentualnego rozszerzenia postanowiła pozostawić je poza zakresem przepisów. Komisja udostępniła wyniki swojego pierwszego krótkoterminowego przeglądu Parlamentowi Europejskiemu. Oczekuje się, że zrobi to samo po zakończeniu zbliżającego się przeglądu rozporządzenia (zob. pkt [29–35](#)).

## Zalecenie 1 – Przeprowadzenie badania w celu oceny, czy należy rozszerzyć zakres rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego lub zmienić inne stosowne przepisy sektorowe

---

Komisja powinna przeprowadzić badanie w oparciu o odpowiednie i poprawne dane, aby ocenić korzyści, trudności i ewentualne zagrożenia związane z rozszerzeniem zakresu rozporządzenia na sektory obecnie wyłączone lub związane ze zmianą odpowiednich przepisów sektorowych (w przypadkach gdy takie rozwiązanie byłoby bardziej odpowiednie).

**Termin realizacji: do końca 2026 r.**

**94** Po przyjęciu rozporządzenia Komisja przedstawiła wytyczne w kompleksowym dokumencie zawierającym pytania i odpowiedzi skierowanym do konsumentów, handlowców i organów krajowych, w tym organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów. Od 2018 r. Komisja nie zorganizowała żadnych dalszych warsztatów dla organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów ani nie zaktualizowała dokumentu zawierającego pytania i odpowiedzi w celu uwzględnienia nowych kwestii (zob. pkt [37–39](#)).

**95** Komisja organizuje regularne spotkania i wymianę doświadczeń dla Europejskich Centrów Konsumenckich i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, wykorzystując do tego celu różne kanały informacji. Zakres uprawnień sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta jest jednak ograniczony. Chociaż sieć ECC-Net organizuje regularne spotkania w celu ułatwienia wymiany doświadczeń i pomimo częstej komunikacji na szczeblu krajowym między Europejskimi Centrami Konsumenckimi a organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów, nie odbywają się regularne spotkania między dwiema wspomnianymi wyżej sieciami w celu omówienia priorytetów dotyczących egzekwowania prawa i innych kwestii (zob. pkt [40–43](#)).

**96** Europejskie Centra Konsumenckie zapewniają konsumentom pomoc w kwestiach związanych z blokowaniem geograficznym. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili jednak, że działalność Centrów w tym zakresie różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Liczba skarg i pytań otrzymanych przez Centra dotyczących rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego zmniejszyła się w latach 2019–2023. Wyniki badania przeprowadzonego w 2023 r. na potrzeby przeglądu Komisji wskazują, że znaczny odsetek handlowców nie zna rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, a konsumenci nadal nie mają jasności co do jego zakresu (zob. pkt [44–51](#)).



## Zalecenie 2 – Zwiększenie wsparcia i szerzenie wiedzy w państwach członkowskich

---

Komisja powinna:

- a) zaktualizować swoje wytyczne dla organów państw członkowskich;
- b) przyczynić się do szerzenia wiedzy na temat rozporządzenia wśród klientów i handlowców oraz wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi.

**Termin realizacji: do końca 2026 r.**

**97** Państwa członkowskie były zobowiązane do wyznaczenia organów, które będą egzekwować rozporządzenie. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, które nie uczyniły tego w terminie. Jednym ze sposobów uzyskiwania informacji na temat blokowania geograficznego jest przeprowadzenie szeroko zakrojonych akcji kontrolnych koncentrujących się na najważniejszych problemach. Do tej pory nie przeprowadzono jednak żadnej akcji kontrolnej, której głównym tematem byłoby blokowanie geograficzne. Wyznaczone organy mogą przeprowadzać kontrole z własnej inicjatywy lub po otrzymaniu skargi. Komisja i sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta mogą prowadzić skoordynowane działania w zakresie egzekwowania przepisów, ale takie działania podjęto w okresie od grudnia 2018 r. do czerwca 2024 r. jedynie raz (zob. pkt [52–57](#)).

**98** Trybunał stwierdził, że stosowane środki i grzywny różniły się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W rozporządzeniu nie zaproponowano żadnych kryteriów ustalania środków egzekwowania prawa. Tymczasem państwa nie są zobowiązane do informowania Komisji o prowadzonych dochodzeniach ani o sankcjach, które zastosowały (zob. pkt [58–65](#)).

**99** Komisja wspierała organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, udzielając odpowiedzi na wnioski o przekazanie informacji. Wydała również niewiążącą opinię w przypadku, gdy dwa organy nie mogły osiągnąć porozumienia (zob. pkt [66–67](#)).

### Zalecenie 3 – Uzupełnienie na szczeblu UE mechanizmów egzekwowania prawa stosowanych w państwach członkowskich

---

Komisja powinna wzmocnić krajowe rozwiązania w zakresie egzekwowania przepisów za pomocą ogólnounijnego mechanizmu egzekwowania.

**Termin realizacji: do końca 2026 r.**

**100** Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie stosowania przez państwa członkowskie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego i jego ogólnego wpływu na rynek wewnętrzny. W rozporządzeniu nie określono celów szczegółowych; zostały one ustanowione w ocenie skutków sporządzonej przed przyjęciem rozporządzenia. W ocenie skutków określono ponadto dwa cele operacyjne, z których każdy został uzupełniony jednym wskaźnikiem. Komisja nie określiła jednak zakresu, w jakim cele operacyjne przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych, ani nie ustaliła poziomów bazowych ani określonych ilościowo poziomów docelowych dla wskaźników (zob. pkt [70–75](#)).

**101** Sieć Europejskich Centrów Konsumentkich dostarcza Komisji dane na temat wniosków o udzielenie informacji i skarg otrzymywanych od konsumentów. Kontrolerzy Trybunału wykryli problemy z jakością tych danych, których wiarygodność nie jest oceniana przez Komisję. Ponadto analizy tendencji przeprowadzone przez Komisję nie pozwalają na wyodrębnienie i zbadanie pełnego wpływu rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego na handel elektroniczny ani na wyodrębnienie i zbadanie korzyści, jakie rozporządzenie przynosi konsumentom. Organy odpowiedzialne za egzekwowanie rozporządzenia otrzymują również wnioski o udzielenie informacji i skargi od konsumentów, ale Komisja nie gromadzi stosownych danych do celów monitorowania (zob. pkt [76–81](#)).

**102** Od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego dane do celów monitorowania zgromadzono w ramach jednego badania przeprowadzonego przy wykorzystaniu anonimowych zakupów testowych (w 2019 r.), choć zgodnie z wymogami takie badania powinny być przeprowadzane co trzy lata. Przeprowadzono również ankiety wśród konsumentów, ale nie koncentrowały się one konkretnie na kwestii blokowania geograficznego. Informacje te nie wystarczają do śledzenia postępów i monitorowania tendencji w odniesieniu do blokowania geograficznego. Trybunał wykrył również niespójności w danych zgromadzonych przed wejściem w życie rozporządzenia i po jego wejściu w życie, co uniemożliwia przeprowadzenie spójnej analizy tendencji (zob. pkt [82–89](#)).

## **Zalecenie 4 – Udoskonalenie mechanizmów monitorowania stosowanych obecnie w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego**

---

Komisja powinna udoskonalić mechanizmy monitorowania służące mierzeniu skuteczności rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, ze szczególnym uwzględnieniem:

- a) solidnych wskaźników dotyczących praktyk blokowania geograficznego,
- b) wiarygodnych źródeł danych,
- c) odpowiedniej częstotliwości gromadzenia danych,
- d) jakości danych przekazywanych przez Europejskie Centra Konsumentekie.

**Termin realizacji: do końca 2026 r.**

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Mihails Kozlovs, członek Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 5 grudnia 2024 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Tony Murphy  
*Prezes*

# Załącznik

## Wyniki ankiety

W ramach prac kontrolnych Trybunał przeprowadził ankietę skierowaną do Europejskich Centrów Konsumenckich i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w 27 państwach członkowskich UE oraz krajowych stowarzyszeń branżowych zaangażowanych w handel internetowy. Trybunał opracował trzy szczegółowe kwestionariusze w celu zebrania informacji na temat doświadczeń i poglądów, których nie można było uzyskać bezpośrednio w inny sposób.

Wyniki ankiety kontrolerzy wykorzystali przy formułowaniu wniosków na temat wdrażania rozporządzenia w państwach członkowskich w odniesieniu do zapytań otrzymywanych przez organy krajowe, kwestii problematycznych dla klientów, wsparcia i koordynacji ze strony Komisji, wiedzy na temat rozporządzenia oraz sugestii dotyczących usprawnień.

Badanie ankietowe Europejskiego Trybunału Obrachunkowego trwało od 9 kwietnia do 23 maja 2024 r. Trybunał otrzymał odpowiedzi od 21 Europejskich Centrów Konsumenckich i 18 organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów.

Ankieta skierowana do Europejskich Centrów Konsumenckich dotyczyła następujących tematów:

- zakres zapytań B2B;
- główne problemy napotymane przez konsumentów na podstawie zapytań otrzymanych przez Europejskie Centra Konsumenckie (w tym pytania dotyczące zapytań wykraczających poza przepisy rozporządzenia);
- wiedza wśród konsumentów krajowych na temat rozporządzenia;
- wytyczne i wsparcie Komisji w zakresie wdrażania rozporządzenia;
- sposoby udoskonalenia rozporządzenia.

Ankieta skierowana do organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów dotyczyła natomiast następujących tematów:

- zakres zapytań B2B;

- główne problemy na podstawie otrzymanych zapytań (w tym zapytań wykraczających poza przepisy rozporządzenia);
- informacje na temat wprowadzonych krajowych systemów egzekwowania prawa, stosowanych sankcji oraz inicjatyw takich jak akcje kontrolne lub ukierunkowane krajowe kontrole zgodności z rozporządzeniem;
- wiedza wśród konsumentów krajowych na temat rozporządzenia;
- sposoby udoskonalenia rozporządzenia.

Trybunał nie sformułował wniosków na podstawie odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli stowarzyszeń branżowych ze względu na niski wskaźnik odpowiedzi ze strony tej grupy.

## Wykaz akronimów

**B2B** – relacje między przedsiębiorstwami

**B2C** – relacje między przedsiębiorstwami a konsumentami

**DG JUST** – Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów

**DG CNECT** – Dyrekcja Generalna Komisji ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii

**DG GROW** – Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

**ECC** – Europejskie Centrum Konsumenckie

**EOG** – Europejski Obszar Gospodarczy

**ICT** – technologie informacyjno-komunikacyjne

**PKB** – produkt krajowy brutto

**RODO** – ogólne rozporządzenie o ochronie danych

# Glosariusz

**Dyrektywa usługowa** – prawo UE usuwające bariery w handlu niektórymi kategoriami usług w ramach jednolitego rynku.

**Dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów** – unijny akt prawny w sprawie pozasądowego rozstrzygania sporów dotyczących towarów i usług zakupionych od przedsiębiorców mających siedzibę na jednolitym rynku.

**Lepsze stanowienie prawa** – nadrzędna koncepcja kształtowania polityki i stanowienia prawa w UE. Zakłada, że dany przepis powinien realizować określone cele jak najmniejszym kosztem i że należy opracować go w sposób przejrzysty, opierając się przy tym na dowodach i angażując obywateli i zainteresowane strony.

**Ocena skutków** – analiza prawdopodobnych (*ex ante*) lub faktycznych (*ex post*) skutków inicjatywy politycznej lub innego sposobu działania.

**Produkt krajowy brutto** – podstawowa miara całkowitej wielkości gospodarki danego kraju.

**RODO** – prawo UE mające na celu ochronę osób fizycznych w przypadkach, gdy należące do nich dane osobowe są przetwarzane przez sektor prywatny. Obowiązuje też większość organizacji sektora publicznego.

**Strategia jednolitego rynku cyfrowego** – inicjatywa Komisji na rzecz zmaksymalizowania korzyści płynących z cyfryzacji dla UE.

## Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-03>

## Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-03>



## Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Mihails Kozlovs. Kontrolą kierowała Ildikó Gáll-Pelcz, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Claudia Kinga Bara, szefowa gabinetu; Zsolt Varga, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch i John Sweeney, kierownicy; Marco Montorio i Maria Isabel Quintela, koordynatorzy zadania, a także kontrolerzy: Felipe Andrés Miguélez i Radostina Simeonova oraz Alessia Romanelli, stażystka. Britta Middelberg zapewniła wsparcie metodyczne w zakresie badań, Thomas Everett zapewnił natomiast wsparcie językowe.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel Quintela



Alessia Romanelli



Britta Middelberg



Thomas Everett

# PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

## **Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-3579-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2336463	QJ-01-24-038-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3580-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2549926	QJ-01-24-038-PL-N

## Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 03/2025](#) pt. „Nieuzasadnione blokowanie geograficzne w handlu elektronicznym – w rozporządzeniu ustanowiono dobrze przemyślane ramy prawne, ale nadal występują problemy związane z wdrożeniem”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Blokowanie geograficzne ogranicza konsumentom dostęp do towarów i usług. Zakłóca również funkcjonowanie jednolitego rynku cyfrowego UE, ponieważ utrudnia dostęp do usług cyfrowych w państwach członkowskich. Przyjęte w 2018 r. rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego miało wyeliminować dyskryminację konsumentów ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania. Trybunał ocenił efekty rozporządzenia oraz innych działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w celu rozwiązania problemu nieuzasadnionego blokowania geograficznego. Wprawdzie sytuacja konsumentów i handlowców poprawiła się, wciąż występują jednak problemy, jeśli chodzi o jednolite wdrażanie rozporządzenia. Trybunał zaleca Komisji, aby przeprowadziła badanie w celu oceny, czy należy rozszerzyć zakres rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, zwiększyła wsparcie dla państw członkowskich i szerzyła wiedzę na temat rozporządzenia, wzmocniła mechanizmy egzekwowania przepisów i udoskonaliła system monitorowania w celu oceny skuteczności rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/contact](https://eca.europa.eu/pl/contact)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors