

Zvláštní zpráva

## Neoprávněné zeměpisné blokování při elektronickém obchodování

Rámec stanovený nařízením je vyvážený,  
přetrvávají však problémy s prováděním nařízení



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

# Obsah

|                                                                                                                              | Body   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Shrnutí</b>                                                                                                               | I–IX   |
| <b>Úvod</b>                                                                                                                  | 01–12  |
| <b>Zeměpisné blokování a jednotný digitální trh</b>                                                                          | 01–02  |
| <b>Nařízení o zeměpisném blokování</b>                                                                                       | 03–08  |
| <b>Hlavní úlohy a odpovědnost</b>                                                                                            | 09–12  |
| Odpovědnost Komise                                                                                                           | 09     |
| Odpovědnost členských států                                                                                                  | 10–12  |
| <b>Rozsah a koncepce auditu</b>                                                                                              | 13–19  |
| <b>Připomínky</b>                                                                                                            | 20–89  |
| <b>Při řešení neoprávněného zeměpisného blokování v EU bylo dosaženo pokroku</b>                                             | 20–35  |
| Komise určila potřeby spotřebitelů a obchodníků a překážky online obchodu, její posouzení dopadů však mělo jistá omezení     | 22–25  |
| Nařízení o zeměpisném blokování řeší konkrétní problémy a potřeby – v některých oblastech však méně než v jiných             | 26–35  |
| <b>Účinné provádění nařízení komplikovaly nedostatky v informovanosti a v prosazování a monitorování nařízení</b>            | 36–89  |
| Komise podporuje orgány členských států při provádění nařízení, ale informovanost zákazníků a obchodníků je i nadále omezená | 36–51  |
| Slabinou nařízení je i nadále jeho vymáhání                                                                                  | 52–67  |
| Monitorování a posuzování dopadu nařízení prováděné Komisí má nedostatky                                                     | 68–89  |
| <b>Závěry a doporučení</b>                                                                                                   | 90–102 |
| <b>Příloha</b>                                                                                                               |        |
| <b>Výsledky průzkumu</b>                                                                                                     |        |
| <b>Použité zkratky</b>                                                                                                       |        |

**Glosář**

**Odpovědi Komise**

**Harmonogram**

**Auditní tým**

## Shrnutí

**I** Zeměpisné blokování je významnou překážkou, která brání vytvoření „jednotného digitálního trhu“ EU uvedeného ve strategii pro jednotný digitální trh (2015).

K zeměpisnému blokování dochází například tehdy, když obchodníci působící v jednom členském státě omezí přístup ke svým online rozhraním uživatelům z jiných členských států. V roce 2018 bylo přijato nařízení o zeměpisném blokování, jehož cílem bylo řešit problémy související s diskriminací zákazníků v EU na základě jejich státní příslušnosti, místa bydliště nebo usazení. V nařízení se sice uvádí, že zeměpisné blokování může být v určitých situacích odůvodněné, pokud však takové odůvodnění neexistuje, zeměpisné blokování a další formy diskriminace jsou zakázány.

**II** Tento audit jsme provedli z toho důvodu, že zeměpisné blokování je zdrojem nespokojenosti spotřebitelů a že opatření k řešení neoprávněného zeměpisného blokování jsou předpokladem účinného fungování jednotného digitálního trhu. Předpokládáme, že naše zjištění budou užitečná pro příští hodnocení nařízení, které má Komise provést v roce 2025.

**III** Posuzovali jsme, zda Komise řádně určila a řešila problémy a potřeby zákazníků a online obchodníků v EU související se zeměpisným blokováním, zda podporovala členské státy při provádění nařízení a zajišťování náležité komunikace a informovanosti a zda spolupracovala s vnitrostátními orgány při odstraňování neoprávněného zeměpisného blokování, provádění nařízení řádně monitorovala a přijala opatření k řešení veškerých zjištěných problémů.

**IV** Celkově jsme dospěli k závěru, že přijetím nařízení o zeměpisném blokování bylo dosaženo pokroku při řešení potřeb spotřebitelů a obchodníků, přetrvávají však problémy v oblasti řádného a jednotného provádění nařízení.

**V** Komise při přípravě legislativního návrhu nařízení o zeměpisném blokování provedla průzkumy, studie a posouzení dopadů, aby určila a analyzovala hlavní problémy a potřeby spotřebitelů a obchodníků v oblasti elektronického obchodu. V jejím posouzení dopadů jsme zjistili řadu nedostatků, například omezené kvantitativní posouzení ekonomických aspektů, nedostatek údajů, neúplnou kontrolu souladu s ostatními příslušnými právními předpisy EU a nedostatečná monitorovací opatření. Dále jsme zjistili, že z nařízení (a jeho návrhu vypracovaného Komisí) byly vyloučeny některé oblasti, které byly dříve označeny za problematické, například přeshraniční dodávky fyzického zboží, audiovizuální služby a online služby umožňující přístup k obsahu chráněnému autorskými právy. To omezuje oblast působnosti

nařízení o zeměpisném blokování a přispívá také k nejasnostem při jeho uplatňování. Komise ve svém prvním krátkodobém přezkumu (2020) zkoumala, zda je možné tyto oblasti do nařízení zahrnout. Avšak z několika důvodů, mimo jiné i kvůli nedostatku údajů, se rozhodla legislativní návrh rozšiřující oblast působnosti nařízení nepředložit.

**VI** Komise pomáhá orgánům členských států tím, že vydává pokyny k uplatňování nařízení, zajišťuje podporu a koordinaci prostřednictvím sítě pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele a sítě evropských spotřebitelských center a podílí se na zvyšování informovanosti. Činnosti v oblasti zvyšování informovanosti však měly na zákazníky a obchodníky pouze omezený dopad. Komise poskytla výsledky svého prvního krátkodobého přezkumu Evropskému parlamentu a očekává se, že tak učiní i po dokončení nadcházejícího přezkumu nařízení.

**VII** Při vymáhání nařízení určenými orgány členských států docházelo k prodávám. Zjistili jsme rovněž významné rozdíly mezi opatřeními, která jednotlivé členské státy přijaly proti obchodníkům porušujícím nařízení. To s sebou nese riziko, že z hlediska způsobu provádění nařízení neexistují na jednotném trhu EU rovné podmínky.

**VIII** Komise sice odpovídá za monitorování uplatňování nařízení, avšak podle našich zjištění nebyly dostatečně podrobně definovány monitorovací mechanismy a shromážděné důkazní informace nebyly pro sledování pokroku a trendů v oblasti zeměpisného blokování dostatečné.

**IX** Na základě těchto zjištění Komisi doporučujeme:

- provést studii, v níž posoudí, zda rozšířit oblast působnosti nařízení o zeměpisném blokování, nebo změnit příslušné jiné odvětvové předpisy,
- zlepšit podporu a pomoc při zvyšování informovanosti v členských státech,
- doplnit opatření členských států zaměřená na vymáhání pravidel celounijním mechanismem vymáhání,
- zlepšit přiměřenost monitorovacích opatření pro posouzení účinnosti nařízení o zeměpisném blokování.

# Úvod

## Zeměpisné blokování a jednotný digitální trh

**01** V květnu 2015 předložila Komise [strategii pro jednotný digitální trh](#) – soubor cílů a legislativních a dalších podpůrných opatření zaměřených na posílení „jednotného digitálního trhu“, odstranění překážek přeshraniční online činnosti a pomoc podnikům prodávat zboží a služby kdekoli v EU. V souvislosti s touto strategií vypracovala Komise studie, v nichž zeměpisné blokování označila za významnou překážku pro vytvoření „jednotného digitálního trhu“ EU.

**02** K zeměpisnému blokování dochází například tehdy, když obchodníci, kteří působí v jednom členském státě, blokují nebo omezují přístup ke svým online rozhraním, jako jsou internetové stránky a aplikace, zákazníkům z jiných členských států. Nebo se jedná o případy, kdy obchodníci v závislosti na místě zákazníka uplatňují pro přístup ke svému zboží a službám jiné všeobecné podmínky. Jelikož zeměpisné blokování omezuje příležitosti a možnosti, které má spotřebitel na výběr, je významnou příčinou nespokojenosti spotřebitelů a vytváří překážky, jež brání volné výměně produktů a služeb na jednotném digitálním trhu.

## Nařízení o zeměpisném blokování

**03** V roce 2016 předložila Komise legislativní návrh na ukončení neoprávněného zeměpisného blokování, načež Rada a Parlament přijaly [nařízení \(EU\) 2018/302](#) (dále jen „nařízení o zeměpisném blokování“), které vstoupilo v platnost dne 3. prosince 2018.

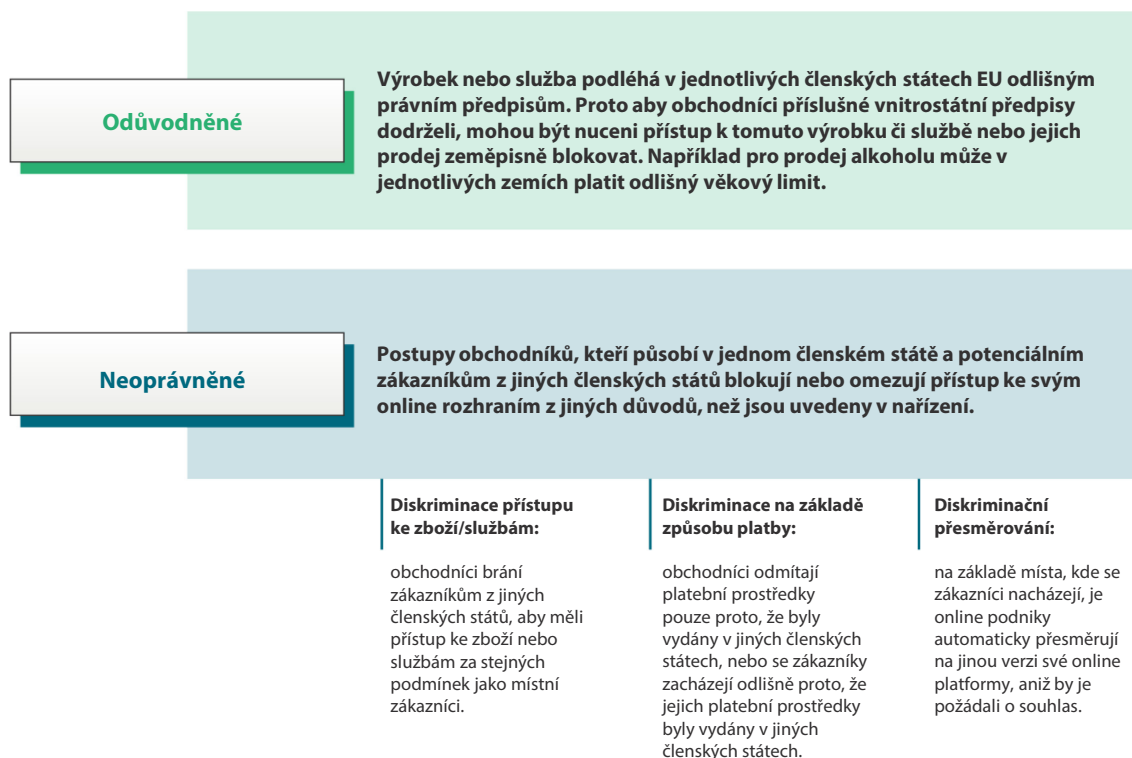
**04** Nařízení zakazuje neoprávněné zeměpisné blokování a další formy diskriminace zákazníků na základě jejich státní příslušnosti a místa bydliště (nebo místa usazení) a vztahuje se na obchodníky z EU a ze zemí mimo EU, kteří prodávají zboží a služby rezidentům EU. Jeho cílem je zlepšit transparentnost a předcházet diskriminaci spotřebitelů online, poskytnout obchodníkům právní jistotu v přeshraničních transakcích a posílit prosazování pravidel ze strany orgánů veřejné správy (viz [rámeček 1](#)).

### Rámeček 1: Hlavní ustanovení nařízení o zeměpisném blokování

- Obchodníci nesmí **blokovat nebo omezovat přístup zákazníků k online rozhraní** obchodníků z důvodu jejich státní příslušnosti nebo místa bydliště/usazení.
- Obchodníci nesmí **uplatňovat odlišné všeobecné podmínky pro přístup ke zboží a službám** z důvodu státní příslušnosti nebo místa bydliště/usazení zákazníka, který usiluje o:
  - koupi zboží, které je dodáváno do místa v členském státě, v němž obchodník působí nebo které obsluhuje, nebo je toto zboží v tomto místě odebráno,
  - získání elektronicky poskytovaných služeb kromě služeb, jejichž hlavní vlastností je poskytování přístupu k dílům chráněným autorskými právy nebo jinému chráněnému předmětu a jejich využívání,
  - získání jiných služeb na fyzickém místě v členském státě, v němž obchodník působí.
- Obchodníci nesmějí **uplatňovat odlišné podmínky pro platební transakce** z důvodu státní příslušnosti nebo místa bydliště/usazení zákazníka, umístění platebního účtu nebo poskytovatele platebních služeb nebo místa vydání platebního prostředku (platební karty nebo ujednání o finančním převodu).

**05** Nařízení zároveň připouští, že zeměpisné blokování může být v určitých situacích opodstatněné, a stanoví několik výjimek (viz [obrázek 1](#)).

## Obrázek 1 – Zeměpisné blokování podle nařízení



Zdroj: EÚD.

## 06 Nařízení se nezabývá těmito aspekty:

- Nevztahuje se na činnosti podle čl. 2 odst. 2 [směrnice 2006/123/ES](#) (např. služby v oblasti finanční, dopravní, zdravotní péče, audiovizuální).
- Neukládá obchodníkům povinnost dodávat fyzické zboží do jiných členských států, ve kterých dodání ve svých všeobecných podmínkách přístupu nenabízejí, nebo služby poskytované jinak než elektronicky nabízet jinde než na fyzickém místě v členském státě, v němž daný obchodník působí.
- Nařízení nebrání obchodníkům v tom, aby v různých členských státech uplatňovali různé všeobecné podmínky přístupu a prodeje, včetně různých prodejních cen, na nediskriminačním základě.
- Nepřípustnost diskriminace u přístupu ke zboží a službám (čl. 4 odst. 1) se nevztahuje na elektronicky poskytované služby, jejichž hlavní vlastností je poskytovat přístup k dílům chráněným autorskými právy (např. online streamingové služby, elektronické knihy, videohry, hudba, software).

**07** V nařízení je stanoven požadavek, aby Komise jednou za pět let (počínaje březnem 2020) vyhodnotila provádění nařízení a podala o tom zprávu Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru. V případě potřeby, s ohledem na právní, technický nebo hospodářský vývoj, musí zpráva obsahovat návrh na změnu nařízení.

**08** Nařízení o zeměpisném blokování vychází ze „[směrnice o službách](#)“ a je součástí souboru iniciativ EU, jejichž cílem je na základě součinnosti bojovat proti neoprávněnému zeměpisnému blokování a usnadnit přeshraniční obchod. K těmto iniciativám patří:

- o [směrnice o elektronickém obchodu](#) z roku 2000,
- o [směrnice o právech spotřebitelů](#) z roku 2011,
- o revidovaná [směrnice o platebních službách](#) z roku 2015,
- o [nařízení o přeshraniční přenositelnosti on-line služeb poskytujících obsah](#) z roku 2017,
- o [nařízení 2017/2394 o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele](#),
- o [nařízení o službách přeshraničního dodávání balíků](#) z roku 2018,
- o [směrnice \(EU\) 2019/770](#) a [směrnice \(EU\) 2019/771](#), kterou se harmonizují povinná práva spotřebitelů vztahující se na poskytování digitálního obsahu a prodej zboží,
- o nová [pravidla pro omezení byrokracie související s DPH při přeshraničním prodeji](#) od 1. července 2021,
- o další nařízení a směrnice pro jednotlivá odvětví.

## Hlavní úlohy a odpovědnost

### Odpovědnost Komise

#### 09 Příslušnými orgány Komise jsou:

- o generální ředitelství CNECT a GROW, která vypracovala návrh nařízení, poskytují vnitrostátním orgánům pokyny, zvyšují informovanost o zeměpisném blokování a monitorují provádění nařízení o zeměpisném blokování,
- o generální ředitelství JUST, které podporuje koordinaci činností sítě pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele a monitoruje fungování mechanismů souvisejících s přeshraniční spoluprací při vymáhání práva a stanovených v nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele, a to i v oblasti zeměpisného blokování. GŘ JUST podporuje také koordinaci sítě ESC a její politickou strategii.

### Odpovědnost členských států

**10** Podle nařízení o zeměpisném blokování musí členské státy určit subjekty odpovědné za vymáhání jeho ustanovení a za pomoc spotřebitelům ve sporech s obchodníky. Podle tohoto nařízení dále musí členské státy definovat a uplatňovat „účinná, přiměřená a odrazující opatření“ v případě porušení jeho ustanovení a informovat o těchto opatřeních Komisi, která je zveřejní online.

**11** Pokud jde o situace mezi podniky a spotřebiteli (B2C), orgány členských států pověřené vymáháním předpisů jsou většinou vnitrostátní orgány, které vymáhaly již spotřebitelské právo podle nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (nařízení SOOS) (viz [rámeček 2](#)). Avšak některé členské státy určily k vymáhání předpisů, a zejména k řešení transakcí mezi podniky (B2B), vnitrostátní orgány jiného typu. Jedná se o soudy, ministerstva a regionální správy.

## Rámeček 2: Síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (síť SOOS)

- Nařízením o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele z roku 2004 byla zřízena **síť** pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele, která vnitrostátním orgánům na ochranu spotřebitele z různých členských států umožňuje vzájemně si poskytovat pomoc při vymáhání práva a koordinovaně řešit četná porušování právních předpisů EU na ochranu spotřebitele. Aktualizované nařízení SOOS z roku 2017 posílilo donucovací pravomoci sítě.
- Každý členský stát financuje svůj národní uzel sítě SOOS. Komise sleduje fungování mechanismu vzájemné pomoci a za určitých okolností koordinuje společná donucovací opatření prováděná příslušnými orgány, kterým také poskytuje granty na podporu spolupráce, školení pracovníků a zlepšování infrastruktury IT.
- Uzly sítě SOOS odpovídají od prosince 2018 také za ochranu spotřebitelů před porušováním nařízení o zeměpisném blokování.

**12** Jako orgán, který má pomáhat spotřebitelům ve sporech týkajících se zeměpisného blokování, určila většina členských států své evropské spotřebitelské centrum (ESC) (viz **rámeček 3**).

### Rámeček 3: Síť evropských spotřebitelských center (síť ESC)

- V roce 2005 Komise a členské státy zřídily [síť evropských spotřebitelských center \(síť ESC\)](#), která působí ve všech členských státech, aby informovala spotřebitele o jejich právech a pomáhala jim při řešení přeshraničních sporů s obchodníky.
- Síť ESC financují společně Komise a členské státy. Činnost 29 center ESC (jedno v každém členském státě EU, na Islandu a v Norsku) koordinuje Komise.
- Od prosince 2018 mohou spotřebitelé získat od sítě ESC informace a pomoc v přeshraničních sporech podle nařízení o zeměpisném blokování.
- Síť ESC ve svém [stanovisku z roku 2023](#) uvedla, že i když se [o zeměpisném blokování] zvýšila informovanost, spotřebitelé stále nemají povědomí o přesném rozsahu a oblasti působnosti nařízení o zeměpisném blokování. Ve své [zprávě z roku 2022](#) síť ESC navíc vyzvala k lepšímu prosazování nařízení, k přijetí opatření společně Unií a členskými státy a k rozšíření oblasti působnosti nařízení na služby, na něž se jeho stávající působnost nevztahuje (jako jsou digitální služby chráněné autorskými právy, finanční služby, pojištění a soukromé zdravotnické služby).

## Rozsah a koncepce auditu

**13** Cílem našeho auditu bylo posoudit dopad nařízení o zeměpisném blokování a opatření přijatá Komisí a členskými státy v boji proti neoprávněnému zeměpisnému blokování. Zejména jsme prověřovali, zda Komise řádně:

- určila problémy a potřeby zákazníků a online obchodníků v EU v souvislosti se zeměpisným blokováním,
- řešila tyto problémy a potřeby v nařízení o zeměpisném blokování a v konečném důsledku chránila práva spotřebitelů v EU v součinnosti s dalšími příslušnými právními akty EU,
- podporovala vnitrostátní donucovací orgány a evropská spotřebitelská centra při provádění nařízení,
- zajistila vhodnou komunikaci se zúčastněnými stranami a jejich informovanost,
- spolupracovala s členskými státy na odstranění neoprávněného zeměpisného blokování, aby tak chránila spotřebitele v EU,
- monitorovala provádění nařízení o zeměpisném blokování a přijímala opatření k řešení všech zjištěných problémů.

**14** Náš audit se týkal období od roku 2015 do května 2024 (datum, kdy byla auditní činnost dokončena). Přezkoumali jsme studie, akademické články a další materiály, které byly vytvořeny na téma zeměpisného blokování před přijetím i po přijetí nařízení. Některé z těchto informací jsou dostupné veřejně, jiné nám formou dokumentů poskytla Komise, vnitrostátní orgány, sdružení spotřebitelů nebo obchodní sdružení.

**15** Vedli jsme pohovory se zaměstnanci příslušných útvarů Komise (GŘ CNECT, GŘ GROW a GŘ JUST), pracovníky Výboru Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů i se zástupci obchodních a spotřebitelských sdružení EU, s jedním obchodníkem a s odborníky na zeměpisné blokování relevantní pro elektronický obchod. Rovněž jsme vedli online rozhovory s vnitrostátními donucovacími orgány Rakouska, Německa, Irska, Portugalska a Švédska a dále s rakouskými a francouzskými centry ESC (jakožto vnitrostátními orgány pro pomoc spotřebitelům), jejichž osvědčenými postupy se lze podle dokumentů a návrhu Komise a jednoho členského státu inspirovat.

**16** K posouzení toho, nakolik je nařízení o zeměpisném blokování v souladu se souvisejícími právními předpisy EU, jsme využili služeb externího odborníka na zeměpisné blokování. Tento odborník posoudil, jaký dopad by mohlo mít rozšíření oblasti působnosti nařízení a posílení jeho prosazování.

**17** Navštívili jsme zástupce příslušných orgánů SOOS a center ESC ve čtyřech členských státech (Estonsko, Řecko, Lucembursko a Rumunsko) a rovněž tři národní sdružení spotřebitelů z Řecka, Lucemburska a Rumunska. Výběrem těchto členských států jsme chtěli zaručit široké zeměpisné pokrytí a různorodost z hlediska počtu stížností na zeměpisné blokování podaných spotřebiteli u center ESC a také z hlediska výsledků průzkumu Eurostatu v oblasti IKT<sup>1</sup>. Použili jsme dvě proměnné, vážené počtem obyvatel s obvyklým místem pobytu, a na základě jejich kombinace jsme vytvořili žebříček členských států.

**18** Pro doplnění našich primárních zdrojů důkazních informací jsme zaslali dotazníky vnitrostátním donucovacím orgánům a centrům ESC ve 27 členských státech EU a také národním obchodním sdružením zastupujícím společnosti zapojené do online obchodování. Poté jsme zpracovali výsledky těchto průzkumů. Obdrželi jsme odpovědi od 21 center ESC a 18 donucovacích orgánů (viz také [příloha](#)).

**19** Tento audit jsme se rozhodli provést proto, že zeměpisné blokování je zdrojem nespokojenosti spotřebitelů, a je-li neoprávněné, jedná se o formu diskriminace spotřebitelů. Opatření k řešení neoprávněného zeměpisného blokování pomáhají chránit spotřebitele v EU a jejich práva a podporovat přeshraniční elektronický obchod, který je předpokladem účinného fungování jednotného digitálního trhu. Předpokládáme, že naše zjištění budou užitečná pro příští hodnocení nařízení, které má Komise provést v roce 2025 (viz bod [07](#)).

---

<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”.

# Připomínky

## Při řešení neoprávněného zeměpisného blokování v EU bylo dosaženo pokroku

**20** Podle pokynů pro zlepšování právní úpravy by Komise při práci na svých legislativních návrzích měla:

- o vést veřejné konzultace se zúčastněnými stranami, aby od nich shromáždila informace a názory týkající se jejích politik,
- o provést posouzení dopadů, které se zaměří mimo jiné na hospodářský, sociální a environmentální dopad různých možností politiky. Posouzení by mělo rovněž zahrnovat plán monitorování, hodnocení a podávání zpráv (včetně souboru ukazatelů a veškerých relevantních aspektů sběru údajů), podle něhož bude možné sledovat pokrok při provádění právních předpisů a posuzovat jejich konečné dopady.

**21** Analyzovali jsme studii (2015), která je připojena ke strategii pro jednotný digitální trh. Zkoumali jsme rovněž dokumenty poskytnuté Komisí, zejména – z pohledu obchodníka – šetření v odvětví hospodářské soutěže, které bylo zahájeno v roce 2015 a zveřejněno v roce 2016, a dále průzkum v podobě fiktivních nákupů a průzkum mezi spotřebiteli na jednotném digitálním trhu (oba provedené v roce 2015 a představující zájmy spotřebitelů). Zabývali jsme se rovněž posouzením dopadů připojeným k návrhu nařízení (2016), které vypracovala Komise a v němž tyto tři průzkumy zohlednila, a posuzovali jsme soulad nařízení o zeměpisném blokování s ostatními právními předpisy a výsledky veřejných konzultací Komise.

## Komise určila potřeby spotřebitelů a obchodníků a překážky online obchodu, její posouzení dopadů však mělo jistá omezení

**22** Celkově jsme zjistili, že Komise před předložením svého legislativního návrhu určila hlavní problémy a potřeby, které se v souvislosti s online obchodem objevují. Patří k nim:

- o potřeba jasnosti a právní jistoty spotřebitelů i obchodníků,
- o rovný přístup spotřebitelů k internetovým stránkám, což koliduje se zájmem obchodníků mít možnost zákazníky přesměrovat,

- rovný přístup spotřebitelů ke zboží a službám, včetně možnosti dodání do země bydliště,
- problémy s přeshraničním dodáním, které obchodníkům způsobují různé právní předpisy na ochranu spotřebitele, rozdíly ve zdanění atd.,
- citlivost spotřebitelů na cenovou diskriminaci na základě jejich místa bydliště a státní příslušnosti na straně jedné, na straně druhé ekonomická realita, kvůli níž může být diferenciací cen oprávněná,
- diskriminace v oblasti platebních prostředků.

**23** Prvním krokem byla studie z roku 2015 připojená ke strategii pro jednotný digitální trh, ve které byly určeny problémy a potřeby spotřebitelů a obchodníků v souvislosti se zeměpisným blokováním zboží a offline služeb (služby placené online, ale spotřebovávány offline). Avšak pokud jde o digitální obsah, studie se týkala pouze přeshraničního přístupu spotřebitelů.

**24** Posouzení dopadů z roku 2016 připojené k návrhu nařízení o zeměpisném blokování se zabývalo možnými účinky na obchod na vnitřním trhu. Jeho závěr byl, že pokud by se omezení spojená se zeměpisným blokováním zrušila, pravděpodobně by to podpořilo obchod, protože online prodejci by obdrželi více objednávek od zahraničních zákazníků a intenzivnější přeshraniční elektronický obchod by tak měl pozitivní dopad na HDP.

**25** Při přezkumu posouzení dopadů jsme však narazili na některé aspekty, které nebyly analyzovány dostatečně:

- Zaprvé jsme v něm nenašli vyčíslený odhad makroekonomických anebo ekonomických přínosů či dopadů různých možností politiky, jak je stanoveno v pokynech pro zlepšování právní úpravy. Rovněž jsme zjistili, že Komise kvantitativně neposoudila odvětví vyňatá z čl. 2 odst. 2 směrnice o službách ani situace, kdy jsou zákazníci vystaveni zeměpisnému blokování i v prostorách obchodníka. Kromě toho nebyly zohledněny sociální a environmentální dopady ani cíle udržitelného rozvoje. Důvodem byla většinou nedostupnost příslušných údajů.

- o Zadruhé, v posouzení dopadů byl analyzován soulad návrhu s jinými právními akty, jako je směrnice o službách, [směrnice o elektronickém obchodu](#), [směrnice o právech spotřebitelů](#) a právní předpisy EU v oblasti hospodářské soutěže. Avšak další relevantní právní předpisy, jako je [obecné nařízení o ochraně osobních údajů](#) (GDPR) a [směrnice o alternativním řešení sporů](#), do analýzy zahrnuty nebyly. To je podle našeho názoru nedostatek tohoto posouzení dopadů, protože informace o místě, kde se zákazník nachází, je osobním údajem, a je tedy chráněna podle obecného nařízení GDPR, a protože záležitosti zeměpisného blokování mají předsmělnou povahu, a tudíž nespádají ani do oblasti působnosti směrnice o alternativním řešení sporů.
- o V neposlední řadě obsahovala monitorovací opatření navržená Komisí ukazatele, které nebyly dostatečně specifické pro měření dopadu nařízení na elektronický obchod.

## **Nařízení o zeměpisném blokování řeší konkrétní problémy a potřeby – v některých oblastech však méně než v jiných**

### **Nařízení zohledňuje postavení zákazníků i obchodníků**

**26** Komise tímto nařízením řeší několik problémů a potřeb vyváženým způsobem, jelikož zohledňuje postavení jak zákazníků, tak i obchodníků. Příkladem lze uvést:

- a) Zákazníci mají rovný přístup k internetovým stránkám. Obchodníci mohou zákazníky z důvodu jejich umístění přesměrovat na jiné internetové stránky, ale zákazníci k tomu musí nejprve udělit souhlas.
- b) Obchodníci nejsou povinni dodávat své zboží či služby do země bydliště zákazníka, ale zákazníci mají nárok na dodání do členských států, do kterých obchodník dodává a které musí být provedeno za stejných podmínek, jako mají místní zákazníci (zásada „nakupovat jako místní“).
- c) Obchodníci mohou na internetových stránkách zaměřených na různé skupiny zákazníků stanovit na nediskriminačním základě různé ceny, ale všechny internetové stránky musí být přístupné všem zákazníkům v EU.
- d) Diskriminace z hlediska způsobů platby je nepřípustná, ale obchodníci se mohou svobodně rozhodnout, které způsoby platby chtějí přijímat.

**27** Možnost nedodání zboží nebo služby je překážkou pro spotřebitele, ale nezbytnou volbou pro obchodníky. Povinnost dodání byla z oblasti působnosti nařízení o zeměpisném blokování vyloučena, zejména kvůli rozdílům ve vnitrostátních právních předpisech na ochranu spotřebitele (záruky spotřebitelů, poprodejní služby, odlišné jazykové požadavky, odlišná pravidla pro označování, bezpečnostní pravidla) a v daňových právních předpisech.

### **Je třeba dále vyjasnit několik otázek týkajících se uplatňování nařízení v praxi**

**28** Zjistili jsme rovněž některé nedostatky a problémy, kvůli nimž je třeba dále vyjasnit, jak nařízení uplatňovat v praxi. Tyto nedostatky a problémy mohou účinnost nařízení snižovat. Například:

- Nařízení se vztahuje nejen na transakce B2C, ale také na transakce B2B, při nichž chce podnik nakoupit zboží nebo služby pouze za účelem konečného použití. Členské státy však nemají povinnost určit orgán odpovědný za poskytování pomoci těmto podnikům v případě jejich sporu s obchodníkem. Evropská spotřebitelská centra pomoc v těchto případech neposkytují a donucovací orgány mnoha zemí se tímto druhem sporů nezabývají. Ve 12 členských státech neexistuje žádný subjekt, který by podnikům pomoc poskytoval, a ve 14 členských státech mohou podniky získat pomoc pouze od obchodních sdružení. Ve 13 členských státech se donucovací orgány transakcemi B2B nezabývají. Ačkoli se nařízení o zeměpisném blokování vztahuje na obchodníky ze zemí mimo EU („třetích zemí“) působící v EU, evropská spotřebitelská centra stížnosti na tyto obchodníky neřeší (viz body [11–12](#)). Nařízení neupravuje ani poskytování pomoci a veřejnoprávní prosazování předpisů v souvislosti s transakcemi B2B.
- Nařízení zakazuje diskriminaci z důvodů souvisejících s platbou. Stále však není jasné, jak mají být řešeny některé praktické otázky týkající se konkrétních způsobů platby (například společné označování platebních karet). V našem průzkumu jeden donucovací orgán a jedno evropské spotřebitelské centrum uvedly, že vyjasněním pravidel pro způsoby platby by se nařízení zlepšilo.

- o Dva z 18 donucovacích orgánů, které odpověděly na náš průzkum, doporučily lépe vyjasnit oblast působnosti nařízení ve vztahu ke službám, jejichž hlavní vlastností je poskytování přístupu k obsahu chráněnému autorskými právy a jeho využívání. Například z formulace „jejichž hlavní vlastností“ není dostatečně jasné, na které služby se nařízení vztahuje<sup>2</sup> (viz [příloha](#)).
- o Dostatečně jasné nejsou ani pravidla týkající se jurisdikce a územní působnosti správních rozhodnutí. Jelikož se nařízení vztahuje pouze na přeshraniční transakce, není jasné zejména to, který členský stát by měl ukládat sankce za porušení předpisů (tj. zda členský stát zákazníka, nebo obchodníka)<sup>3</sup>. Jeden z 18 donucovacích orgánů v našem průzkumu navrhl vyjasnit, který členský stát má být za prosazování nařízení odpovědný (viz [příloha](#)).

#### **Do oblasti působnosti nařízení nadále nespádají klíčová odvětví**

**29** Podle článku 9 nařízení je Komise povinna informovat Evropský parlament, Radu a Evropský hospodářský a sociální výbor o výsledcích svého monitorování a hodnocení. Komise rovněž může navrhnout změny nařízení.

**30** V listopadu 2020 zveřejnila Komise [první krátkodobý přezkum](#). Na jeho provedení se dohodla během jednání s různými zúčastněnými stranami. Jeho cílem bylo posoudit možnosti rozšíření působnosti nařízení tak, aby se vztahovalo na audiovizuální služby a online služby, jejichž hlavní vlastností je poskytování přístupu k obsahu chráněnému autorskými právy a jeho využívání.

**31** První krátkodobý přezkum obsahoval i pojednání o tom, zda do oblasti působnosti nařízení zahrnout finanční služby, dopravu, zdravotnictví a telekomunikace, které jsou nyní z jeho působnosti vyloučeny. Konkrétní posouzení dopadů nebylo provedeno, protože Komise se vzhledem ke specifikům těchto odvětví domnívala, že legislativní návrh v této oblasti nepřijme, přestože některé právní akty upravující tato odvětví neobsahují zvláštní ustanovení o nediskriminaci.

---

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

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

**32** V přezkumu sice byly určeny potenciální přínosy z hlediska audiovizuálního obsahu, zároveň se v něm však zdůrazňuje, že kvůli nedostatku údajů bylo obtížné dospět ke spolehlivému závěru a bude také nutné provést další posouzení. Komise se proto rozhodla shromáždit o dopadu nařízení na tyto činnosti další důkazní informace.

**33** Rozhodla se zjistit názory zástupců odvětví, která nabízejí audiovizuální služby a online služby poskytující přístup k obsahu chráněnému autorskými právy, a také názory spotřebitelských organizací. Výsledkem tohoto „dialogu zúčastněných stran“ nebyly žádné konkrétní návrhy, ale pouze možnosti k dalšímu posouzení. To byl také jeden ze závěrů [usnesení Evropského parlamentu z roku 2023](#), v němž bylo uvedeno, že před přijetím jakýchkoli dalších kroků v souvislosti s audiovizuálním odvětvím je třeba provést další posouzení dopadů a získat další důkazní informace. Byl v něm rovněž navržen postupný přístup zaměřený na konkrétní typy a modely distribuce audiovizuálního odvětví jednotlivě. Komise odpověděla, že bude shromažďovat údaje o nových obchodních modelech a důkazní informace o poptávce spotřebitelů a dopadech tohoto postupného přístupu zaměřeného na přeshraniční přístup k audiovizuálnímu obsahu.

**34** V březnu 2021 byla během diskuse v Evropském parlamentu o zprávě několikrát vznesena otázka možného rozšíření působnosti nařízení na audiovizuální obsah. V reakci na to Komise oznámila, že než zváží jakákoli opatření, včetně legislativních změn, má v úmyslu zahájit s tímto odvětvím dialog<sup>4</sup>. Obdržela také písemné otázky Parlamentu, na které poskytla písemné odpovědi. V nich objasnila oblast působnosti nařízení, cíl dialogu a nutnost získat před posouzením případného rozšíření působnosti nařízení nejprve další důkazní informace.

**35** Komise měla v úmyslu nařízení v roce 2022 znovu zhodnotit s ohledem na případnou nadcházející revizi. Výsledky tohoto [postupu](#) hodnocení zaslala dne 18. července 2024 Evropskému parlamentu a Radě.

---

<sup>4</sup> V rámci [akčního plánu na podporu mediálního a audiovizuálního odvětví](#).

## Účinné provádění nařízení komplikovaly nedostatky v informovanosti a v prosazování a monitorování nařízení

**Komise podporuje orgány členských států při provádění nařízení, ale informovanost zákazníků a obchodníků je i nadále omezená**

**36** Komise by měla vnitrostátní orgány, které nařízení provádějí, vést a podporovat a měla by prosazovat jednotnost a koordinaci mezi všemi donucovacími orgány a orgány pro pomoc spotřebitelům<sup>5</sup>. Zkoumali jsme pokyny poskytnuté Komisí a její podpůrná a koordinační opatření.

**Komise členským státům od počátku poskytovala k nařízení o zeměpisném blokování odpovídající pokyny a školení**

**37** Krátce po vstupu nařízení v platnost zveřejnila Komise [dokument s otázkami a odpověďmi](#), který obsahoval praktické pokyny pro obchodníky, spotřebitele a orgány členských států. Dokument pokrývá hlavní ustanovení nařízení, uvádí konkrétní příklady a sahá dokonce nad rámec jeho oblast působnosti, jelikož uvádí i informace o přeshraničním dodávání zboží a služeb a předpisech týkajících se DPH.

**38** Z evropských spotřebitelských center, která odpověděla na náš průzkum týkající se pomoci spotřebitelům, 62 % uvedlo, že pokyny Komise jsou dostatečné a Komise jim na vyžádání poskytla podporu (viz [příloha](#)).

**39** I všechny navštívené donucovací orgány měly za to, že dokument s otázkami a odpověďmi zveřejněný v roce 2018 poskytuje dostatečné pokyny. Dva z nich se však domnívaly, že dokument by mohl být aktualizován tak, aby obsahoval více případových studií na základě jejich zkušeností. Dva z donucovacích orgánů, s nimiž jsme vedli rozhovory, požádaly Komisi o objasnění některých otázek, přičemž Komise jim ho poskytla. V roce 2018 Komise také uspořádala pro vnitrostátní donucovací orgány seminář o praktickém provádění nařízení. Několik dalších seminářů následovalo po přijetí [nového nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele](#).

---

<sup>5</sup> Pokyny pro zlepšování právní úpravy, kapitola V, [nařízení o zeměpisném blokování](#), 38. a 41. bod odůvodnění.

## **Komise zajišťuje komunikaci a výměnu zkušeností mezi vnitrostátními orgány na evropské úrovni prostřednictvím různých kanálů**

**40** Síť ESC pořádá pravidelná setkání: jednou ročně se koná „Den spolupráce“, Komise pořádá dvakrát ročně informační dny a scházejí se také ředitelé sítě ESC. Hlavním cílem je usnadnit výměnu zkušeností a osvědčených postupů a probrat otázky, které vyžadují zvláštní pozornost, nebo oblasti, které je třeba zlepšit. Na základě informací od evropských spotřebitelských center zveřejnila síť ESC k zeměpisnému blokování dvě stanoviska ([v roce 2019](#) a [aktualizovanou verzi v roce 2023](#)).

**41** Donucovací orgány, s nimiž jsme vedli rozhovory, považovaly síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele z hlediska komunikace a koordinace mezi orgány z různých členských států v přeshraničních spotřebitelských otázkách za velmi užitečnou. Podle jednoho z těchto orgánů by mechanismus vzájemné pomoci mohl být zlepšen posílením pravomocí sítě SOOS. Komise v současné době pracuje na případné revizi nařízení SOOS a zvažuje různé možnosti politiky v této oblasti.

**42** Na vnitrostátní úrovni je úroveň spolupráce mezi národními orgány (ESC, donucovacím orgánem a národními spotřebitelskými organizacemi) obecně dobrá, ale v rámci EU se síť ESC a síť SOOS k diskusím o prioritách prosazování předpisů a souvisejících otázkách pravidelně nescházejí.

**43** Komise nám sdělila, že před pandemií covidu se setkání zástupců sítě ESC a SOOS konala častěji. Jedno setkání se konalo také v dubnu 2024. Na něm bylo jednou z priorit v oblasti prosazování právě zeměpisné blokování. Na ně – a také na [nařízení o jednotné oblasti pro platby v eurech](#) (nařízení SEPA) – byla síť SOOS upozorněna evropskými spotřebitelskými centry. Komise nedávno vytvořila pro komunikaci a výměnu zkušeností na úrovni EU další kanál. Jedná se o projekt monitorování ESC-SOOS (2024/2025), který poskytuje neformální online prostor, v němž mohou evropská spotřebitelská centra a členové sítě SOOS účinněji diskutovat o příslušných otázkách.

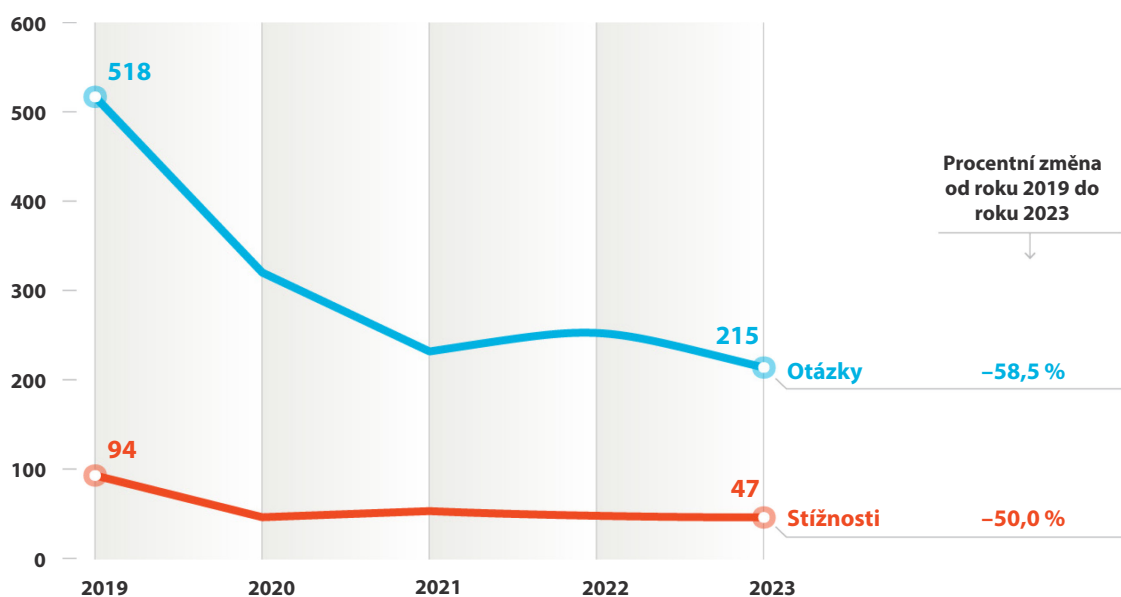
## **Osvětová činnost Komise a vnitrostátních orgánů měla na zákazníky a obchodníky pouze omezený dopad**

**44** V roce 2018 zveřejnila Komise vedle podrobnějšího dokumentu s otázkami a odpověďmi také dokument [10 Key Features of the Geo-blocking Regulation](#). V roce 2019 se zúčastnila akcí na zvýšení informovanosti obchodníků a evropských spotřebitelských center.

**45** Internetové stránky evropských spotřebitelských center, které jsme navštívili, poskytují na téma zeměpisného blokování informace a užitečné odkazy. V letech 2016–2020 se evropská spotřebitelská centra aktivně snažila informovanost o zeměpisném blokování zvýšit: uspořádala konference pro spotřebitele, zveřejnila tiskové zprávy a další materiály, publikovala informace na sociálních médiích a zorganizovala informační semináře pro obchodníky a donucovací orgány. Tyto aktivity probíhaly jako iniciativy těchto center bez žádostí o podporu ze strany Komise. Podle center mají spotřebitelé povědomí o nařízení, ale nikoli o jeho oblasti působnosti.

**46** Z naší analýzy vývoje stížností a otázek, které evropská spotřebitelská centra v souvislosti s nařízením o zeměpisném blokování obdržela, vyplynulo, že počet dotazů se v letech 2019–2023 snížil (viz [obrázek 2](#)). Ukázalo se také, že míra činností evropských spotřebitelských center v této oblasti se v jednotlivých členských státech liší – několik málo vnitrostátních orgánů je mnohem aktivnějších než všechny ostatní.

**Obrázek 2 – Otázky, které obdržela evropská spotřebitelská centra v průběhu času**

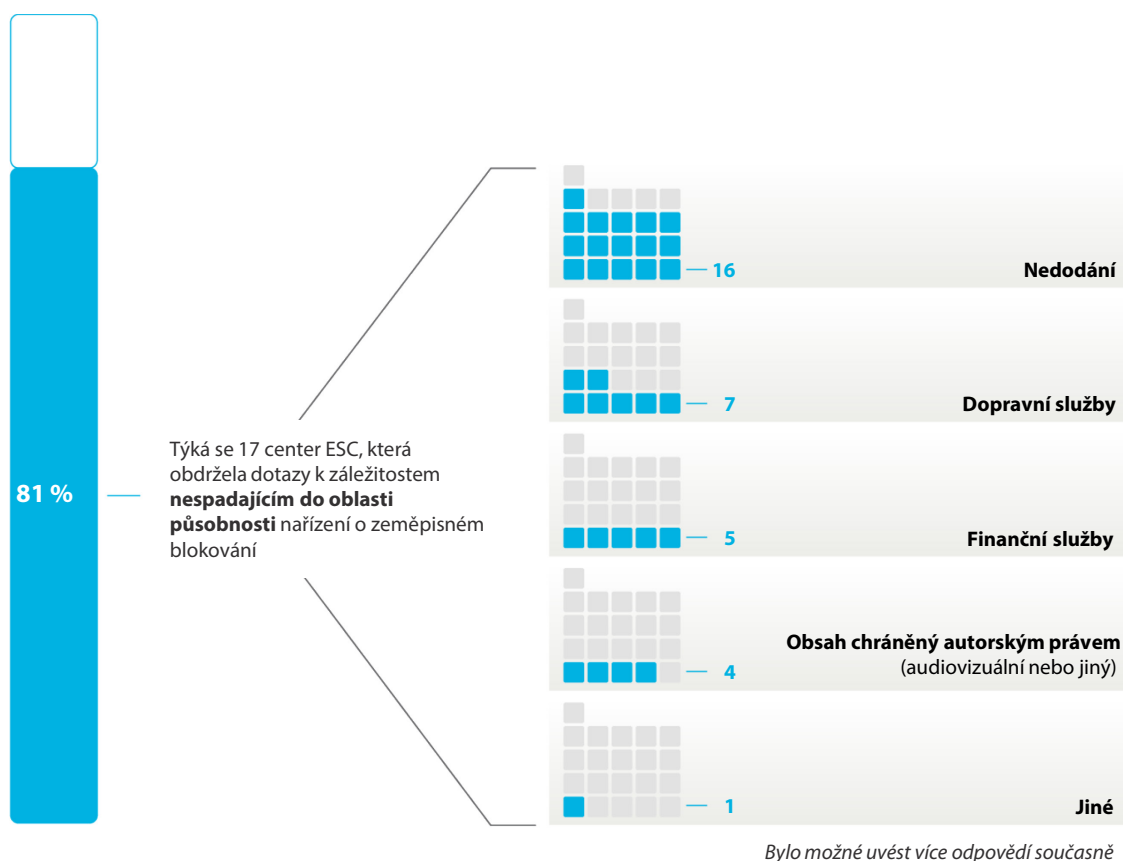


Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých Komisí.

**47** Podle výsledků našeho průzkumu se 56 % donucovacích orgánů a 43 % evropských spotřebitelských center domnívá, že jim Komise nepomohla zvýšit informovanost o nařízení. Dále 67 % donucovacích orgánů a 81 % evropských spotřebitelských center obdrželo dotazy, které se netýkaly oblasti působnosti nařízení o zeměpisném blokování (viz [obrázek 3](#)). Většina evropských spotřebitelských center (90 %) odpověděla, že spotřebitelé v jejich zemích jsou informováni pouze do určité

míry, a dvě evropská spotřebitelská centra se domnívají, že spotřebitelé nejsou informováni vůbec. Ve stanovisku sítě ESC z roku 2023<sup>6</sup> se uvádí, že oblast působnosti nařízení o zeměpisném blokování spotřebitelům stále není jasná (viz [příloha](#)).

### Obrázek 3 – Otázky, které obdržela evropská spotřebitelská centra a které se netýkají oblasti působnosti nařízení



Zdroj: průzkum EÚD.

**48** Přestože zeměpisné blokování je pro evropská spotřebitelská centra stále prioritou<sup>7</sup>, naše analýza internetových stránek všech členských států ukázala, že osm center neposkytuje o zeměpisném blokování žádné informace a ve čtyřech členských státech je na internetových stránkách donucovacích orgánů uvedeno o zeměpisném blokování jen málo informací nebo nejsou uvedeny žádné.

**49** Dva z donucovacích orgánů ve čtyřech členských státech, které jsme navštívili, se domnívaly, že spotřebitelé a obchodníci neměli o nařízení dostatečné povědomí. Jeden z těchto čtyř orgánů se účastnil tiskových brífinků a jiný poskytoval informace

<sup>6</sup> Stanovisko sítě ESC – *Geo-blocking – Still an Area of Concern*, 2023.

<sup>7</sup> Tamtéž.

o nařízení v národním jazyce, avšak zbývající dva neorganizovaly žádnou osvětovou činnost. Jeden orgán se domníval, že absence jakýchkoli stížností nebo žádostí o informace napovídá, že informovanost je dostatečně vysoká, podle jiného orgánu bylo obtížné situaci posoudit. Donucovací orgány se domnívají, že za účelem zvýšení informovanosti by bylo užitečné uspořádat více celounijních informačních kampaní, v nichž by se prezentovaly praktické pokyny společně s případovými studiemi a příklady osvědčených postupů.

**50** Ve svém prvním krátkodobém přezkumu Komise uvedla, že již v roce 2019 o nařízení vědělo přibližně 50 % spotřebitelů v EU. Nízká byla i informovanost obchodníků, proto navrhovaná následná opatření spočívala v dalším provádění osvětových činností u obou skupin (viz bod 30).

**51** Studie<sup>8</sup> provedená v roce 2023, která byla podkladem pro výše uvedené hodnocení Komise, obsahuje soubor průzkumů a rozhovorů se spotřebitelskými a obchodními organizacemi. Z jejích výsledků vyplývá, že značná část obchodníků (37 %) o nařízení nevěděla a spotřebitelům nebylo jasné, zda do oblasti působnosti nařízení patří i dodání zboží a služeb.

## **Slabinou nařízení je i nadále jeho vymáhání**

### **Některé členské státy určily příslušné donucovací orgány pozdě**

**52** Nařízení o zeměpisném blokování ukládá členským státům povinnost určit subjekty (soudy nebo správní orgány), které budou „odpovědné za přiměřené a účinné vymáhání“ nařízení a za stanovení „účinných, přiměřených a odrazujících“ opatření, pokud by došlo k jeho porušení. Donucovací orgány by měly zajistit účinné provádění těchto opatření podniknutím kroků vůči obchodníkům v případě jakéhokoli porušení tohoto nařízení. Všechny členské státy měly udělit daným subjektům příslušné pravomoci a do 3. prosince 2018 informovat Komisi o opatřeních, která přijaly. Komise pak měla monitorovat dodržování nařízení.

---

<sup>8</sup> *Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation*, Copenhagen Economics, říjen 2023.

**53** Ačkoli většina členských států ustanovila donucovacími orgány stávající orgány na ochranu spotřebitele, skutečné vymáhání nařízení bylo zpožděno. Komise shromáždila údaje o vnitrostátních systémech vymáhání nařízení na základě dotazníků, které zaslala všem členským státům<sup>9</sup>. Do prosince 2018 přijalo donucovací opatření a informovalo Komisi o přijatých opatřeních i o subjektech určených k vymáhání nařízení pouze šest z nich. Většina členských států přijala donucovací opatření až na jaře 2019. Do července 2019 stále neoznámilo Komisi svá opatření šest členských států. Ve všech těchto případech zahájila Komise proti dotčenému členskému státu řízení o nesplnění povinnosti<sup>10</sup>.

**54** Tato zpoždění měla v počátečním období platnosti nařízení dopad na „přiměřenou a účinnou“ ochranu práv zákazníků. Pokud členské státy neinformovaly Komisi o jmenování příslušného vnitrostátního orgánu, mohlo to zejména znemožnit automatické směřování žádostí prostřednictvím sítě SOOS. Ta umožňovala podávat [žaloby na zdržení se jednání](#) a spolupracovat s jinými orgány SOOS. V současné době již Komisi oznámily svá opatření všechny členské státy.

#### **Pouze pět vnitrostátních donucovacích orgánů odpovědělo, že provádí cílené kontroly související se zeměpisným blokováním**

**55** Když nařízení vstoupilo v platnost, některé vnitrostátní donucovací orgány navrhly provádět zvláštní kontrolu, jejímž hlavním zaměřením bude zeměpisné blokování. Na základě odpovědí v našem průzkumu u donucovacích orgánů tři z 18 potvrdily, že síť SOOS navrhly provést společnou kontrolní akci (tzv. „sweep“) týkající se zeměpisného blokování. Navíc dvě třetiny respondentů (12 z 18) se domnívaly, že by bylo užitečné nebo velmi užitečné, kdyby síť SOOS společnou kontrolní akci týkající se zeměpisného blokování provedla (viz [příloha](#)). Avšak cílené kontroly související se zeměpisným blokováním provádělo pouze pět z 18 vnitrostátních donucovacích orgánů (viz [rámeček 4](#)).

<sup>9</sup> V listopadu 2018 a únoru 2019.

<sup>10</sup> Proti Francii, Kypru, Polsku a Rumunsku kvůli neinformování v plném rozsahu, proti Španělsku a Slovensku kvůli neinformování v částečném rozsahu.

#### **Rámeček 4: Společná kontrolní akce 27 vnitrostátních donucovacích orgánů v roce 2019**

Společné kontrolní akce jsou soubory kontrol internetových stránek, jejichž cílem je odhalit případy porušení předpisů EU na ochranu spotřebitele v určité oblasti. O tématech společných kontrolních akcí rozhodují členské státy, poté je koordinuje Komise a provádějí je všechny vnitrostátní donucovací orgány současně.

V posledních letech **byly provedeny společné kontrolní akce** v nejrůznějších oblastech, jako jsou spotřebitelské podvody v souvislosti s pandemií covidu (2020), spotřebitelské úvěry (2021), zprostředkovatelé pronájmu automobilů (2022) a influenceři (2023).

V roce 2019 provedlo 27 donucovacích orgánů<sup>11</sup> společnou kontrolní akci týkající se dodávání zboží a služeb a práva na odstoupení od smlouvy. Při této společné kontrolní akci vyšlo najevo, že dotčené internetové obchody pravděpodobně porušily základní právní předpisy EU na ochranu spotřebitele, včetně nařízení o zeměpisném blokování. Ukázalo se totiž, že jedna pětina internetových stránek, u nichž byla zjištěna nesrovnalost, je v rozporu s nařízením. Jedná se o dosud jedinou koordinovanou společnou kontrolní akci, při níž byly zjištěny problémy potenciálně související se zeměpisným blokováním.

**Od vstupu nařízení v platnost provedly vnitrostátní orgány pouze jednu společnou kontrolní akci**

**56** Do konce června 2024 se konala pouze jedna společná kontrolní akce proti obchodníkovi, který porušil nařízení o zeměpisném blokování. Tato kontrolní akce, kterou provedla síť SOOS a koordinovala Komise, se týkala řady otázek spotřebitelského práva, včetně zeměpisného blokování. V návaznosti na diskusi se sítí SOOS obchodník souhlasil s tím, že zjištěné problémy bude řešit. V jednom ohledu však stále nezajistil plný soulad s nařízením o zeměpisném blokování, proto je nezbytné jej dále sledovat (viz **rámeček 5**).

<sup>11</sup> Z 25 členských států, Norska a Islandu.

### Rámeček 5: Společná kontrolní akce EU proti obchodníkovi

V roce 2021 se Komise a síť SOOS rozhodly spojit všechny stávající vnitrostátní postupy do jediného opatření vedeného vůči obchodníkovi dvěma vnitrostátními orgány a koordinovaného Komisí. Zeměpisného blokování se týkaly tři záležitosti.

- Obchodník omezoval zákazníků, kteří používali jiné národní verze jeho internetových stránek, způsoby platby. V návaznosti na výše uvedené opatření se obchodník zavázal zajistit, že při nákupu z kterékoli země EHP bude možné použít všechny způsoby platby.
- Obchodník neumožňoval spotřebitelům procházet všechny národní verze svých internetových stránek a vybírat si na nich zboží. Zavázal se, že spotřebitelům jasně vysvětlí, jak mohou procházet obsah jeho internetového obchodu z jednotlivých národních verzí.
- Z důvodů souvisejících s místem bydliště spotřebitelů v EHP obchodník neoprávněně omezoval možnost spotřebitelů stáhnout si obsah z jednotlivých národních verzí jeho internetového obchodu. Obchodník toto omezení neodstranil.

**57** V neposlední řadě se několik donucovacích orgánů aktivně rozhodlo zkontrolovat obchodníky ve své zemi, aby odhalilo případné porušení nařízení o zeměpisném blokování. Avšak žádný z nich prozatím nesdělil síti SOOS ani Komisi své zkušenosti (viz bod 64).

**Donucovací opatření vůči obchodníkům se v jednotlivých členských státech výrazně liší**

**58** Nařízení obsahuje požadavek, aby opatření proti porušování předpisů ze strany obchodníků, včetně sankcí, byla „přiměřená a odrazující“. Prověřili jsme donucovací opatření přijatá členskými státy a Komisí. Při přezkumu předpisů EU na ochranu spotřebitele jsme zaznamenali některá relevantní kritéria<sup>12</sup>, která mohla být do ustanovení tohoto nařízení týkajících se vymáhání zahrnuta. Jedná se například o:

- a) povahu, závažnost, rozsah a dobu trvání protiprávního jednání;
- b) případná opatření přijatá obchodníkem ke zmírnění nebo nápravě újmy utrpěné spotřebiteli;

<sup>12</sup> Článek 13 [směrnice 2005/29/ES](#) o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu („směrnice o nekalých obchodních praktikách“).

- c) předchozí protiprávní jednání obchodníka;
- d) získaný finanční prospěch nebo omezení ztrát obchodníka z důvodu porušení zařízení o zeměpisném blokování, pokud jsou dostupné příslušné údaje;
- e) sankce uložené obchodníkovi za totéž protiprávní jednání v jiných členských státech;
- f) jinou přitěžující nebo polehčující okolnost vztahující se na daný případ.

**59** Ohledně sankcí jsme zjistili, že v používaných opatřeních existují mezi jednotlivými členskými státy velké rozdíly. Například minimální pokuty se pohybovaly v rozmezí od 26 EUR do 900 000 EUR a maximální pokuty od 1 448 EUR do 5 milionů EUR. Dále jsme zjistili, že v některých případech může výpočet sankcí záviset na obratu obchodníka. V některých členských státech může porušení předpisů vést k trestní odpovědnosti.

**60** Z 18 donucovacích orgánů, které odpověděly na náš průzkum, pouze jeden nesouhlasil s tím, že společná ustanovení, jako například stejné sankce ve všech členských státech, by pomohla systém prosazování nařízení zlepšit (viz [příloha](#)).

**61** Z výsledků našeho průzkumu evropských spotřebitelských center vyplývá, že většina (57 %) z těch, která odpověděla, nemá na jednotné provádění nařízení o zeměpisném blokování v EU názor. Navíc 52 % center nemá na tvrzení, že „Komise poskytla evropským spotřebitelským centrům koordinaci“, žádný názor a tři centra s tímto tvrzením nesouhlasí (viz [příloha](#)).

**62** Vnitrostátní donucovací orgány mohou zahájit vyšetřování na základě stížností podaných přímo spotřebiteli. Vyšetřování může být zahájeno i z vlastního podnětu, avšak v tomto případě neexistuje žádné právní ustanovení, které by stanovovalo harmonizovaný nebo koordinovaný přístup vnitrostátních donucovacích orgánů. Zjistili jsme rovněž, že Komise neshromažďovala informace o jednotlivých donucovacích opatřeních, jejichž prostřednictvím vnitrostátní orgány žádají obchodníky, aby v případě porušení pravidel zeměpisného blokování přijali nápravná opatření.

**63** Čtyři navštívené donucovací orgány potvrdily, že o obdržených stížnostech ani o sankcích uplatněných v souvislosti s nařízením nemusí Komisi informovat. Z 18 donucovacích orgánů, které odpověděly na náš průzkum, pouze dva sankcionovaly obchodníky za porušení pravidel a pět provedlo vnitrostátní kontroly z vlastního podnětu, aby posoudily dodržování nařízení (viz [příloha](#)).

**64** Dále jsme vedli rozhovory se dvěma vnitrostátními donucovacími orgány, které prováděly u obchodníků vyšetřování, a zjistili jsme, že při tom uplatňují výrazně odlišné přístupy. V **ráměčku 6** jsou uvedeny příklady dvou členských států, které v případě nesouladu s nařízením zjištěném při kontrolách u obchodníků uplatňují různá donucovací opatření.

#### **Ráměček 6: Vyšetřování související s ochranou spotřebitele prováděná v členských státech**

- V roce 2021 kontrolovala švédská agentura na ochranu spotřebitele (*Konsumentverket*), zda obchodníci dodržují ustanovení článku 3 a čl. 4 odst. 1 nařízení o zeměpisném blokování. Agentura vybrala 78 online společností působících v různých odvětvích. Při svých kontrolách odhalila protiprávní jednání několika různých typů. Jedním z nich byl požadavek, který uplatňovalo 24 z 32 společností, aby pro vyzvednutí zboží v prodejně měli zákazníci švédskou poštovní adresu. Podle agentury bylo hlavním cílem kontroly zvýšit informovanost o zeměpisném blokování a vyzvat společnosti, aby zajistily soulad s požadavky nařízení. Společnosti, které pravidla porušily, proto agentura nepenalizovala. Všem dotčeným společnostem zaslala dopisy, v nichž je informovala o výsledcích kontroly.
- V návaznosti na upozornění, které v roce 2021 obdržela síť SOOS, zahájil portugalský Úřad pro bezpečnost potravin a hospodářství (ASAE) dvě řízení o nesplnění povinnosti z důvodu porušení čl. 4 odst. 1 nařízení o zeměpisném blokování a uplatnil příslušné sankce. Dále v roce 2022 provedl úřad ASAE kontroly u 774 hospodářských subjektů, které vyústily v šest řízení o porušení předpisů, na jejichž základě byly uloženy sankce, z nichž některé souvisely s porušením nařízení o zeměpisném blokování. Na rozdíl od agentury *Konsumentverket* tedy úřad ASAE těmto internetovým obchodům, u nichž zjistil porušení předpisů, pokuty a sankce uložil.

**65** Při řešení případů nesouladu s předpisy o zeměpisném blokování a vymáhání práva uplatňují jednotlivé členské státy v podstatě různé přístupy. Vzniká tak riziko, že nařízení není na jednotném trhu EU prováděno za rovných podmínek. V posouzení dopadů Komise prosazovala jako právní akt nařízení o zeměpisném blokování, nikoli směrnici, a to kvůli právní nejistotě ohledně „objektivních kritérií“ uvedených v čl. 20 odst. 2 směrnice o službách pro různé zacházení a kvůli nedostatku donucovacích opatření ze strany vnitrostátních orgánů. Nařízení o zeměpisném blokování sice právní jistotu posílilo, neexistují však žádné důkazní informace o tom, že by na úrovni členských států byla pravidla prosazována lépe nebo jednotně.

**O nezávazné stanovisko k zeměpisnému blokování, na jehož základě měla být řešena neshoda ohledně vymáhání předpisů, byla Komise požádána pouze jednou**

**66** Podle nařízení SOOS může Komise podporovat vnitrostátní orgány tím, že odpovídá na neformální žádosti o informace, vydává nezávazná stanoviska<sup>13</sup> k neshodám mezi dvěma orgány v souvislosti s mechanismy vzájemné pomoci při vymáhání práva nebo dohlíží na koordinovaná vyšetřování a donucovací opatření<sup>14</sup>.

**67** V době našeho auditu byla Komise požádána o stanovisko k zeměpisnému blokování v souvislosti s mechanismem vzájemné pomoci pouze jednou, a to když jeden orgán zamítl žádost o donucovací opatření, kterou mu předložil orgán jiného členského státu.

### **Monitorování a posuzování dopadu nařízení prováděné Komisí má nedostatky**

**68** Komise má odpovědnost sledovat, jak je nařízení uváděno do praxe, jednak vnitrostátními orgány v celé EU, a také za účelem hodnocení dopadu. Podle zásad Komise pro zlepšování právní úpravy<sup>15</sup> by měl účinný systém monitorování a hodnocení odrážet cíle intervence a důkazy potřebné ke sledování pokroku a výkonnosti. V souvislosti s tím je potřeba rozumět logice intervence a tomu, jak budou důkazy použity. Měla by být zvážena četnost a způsob shromažďování a také různé zdroje důkazů. Kromě toho by Komise v rámci svých pravidelných hodnocení podle článku 9 nařízení o zeměpisném blokování měla zohlednit celkový dopad nařízení na vnitřní trh a přeshraniční elektronický obchod.

**69** Při prověřování účinnosti nařízení z hlediska jednotného digitálního trhu jsme posuzovali, jak Komise sledovala a hodnotila pokrok při dosahování očekávaných účinků. Zkoumali jsme zejména, zda byl zaveden rámec pro monitorování výkonnosti, který by umožňoval smysluplně posuzovat různé cíle a sledovat pokrok a výkonnost.

### **Opatření pro monitorování nejsou definována dostatečně podrobně**

**70** Obecným účelem nařízení je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu zamezením neoprávněného zeměpisného blokování a dalších forem diskriminace, která je přímo či nepřímo založena na státní příslušnosti a místě bydliště nebo místě

<sup>13</sup> Čl. 14 odst. 4 [nařízení \(EU\) 2017/2394](#).

<sup>14</sup> Tamtéž, kapitola IV.

<sup>15</sup> [Pokyny ke zlepšování právní úpravy](#), kapitola V.

usazení zákazníků, a vyjasnit některé situace, v nichž nemůže být rozdílné zacházení odůvodněno.

**71** Cílem monitorování je lépe pochopit, jak účinně je cílů dosahováno, a na základě toho určit, zda je potřeba přijmout další opatření, aby daná intervence dosáhla zamýšlených cílů. Monitorovací opatření by měla odrážet cíle intervence a poskytovat nezbytné údaje pro sledování pokroku a výkonnosti.

**72** Ačkoli nařízení nestanoví žádné konkrétní cíle, lze je nalézt v posouzení dopadů z roku 2016 a v prvním krátkodobém přezkumu:

- zlepšit transparentnost pro zákazníky umožněním přístupu k internetovým stránkám a aplikacím na celém jednotném trhu,
- předcházet neoprávněnému rozdílnému zacházení se zákazníky z hlediska jejich přístupu ke zboží a službám na celém jednotném trhu,
- zlepšit veřejnoprávní prosazování předpisů v souvislosti s neoprávněným zeměpisným blokováním a jakoukoli jinou diskriminací na základě místa bydliště či usazení nebo státní příslušnosti,
- zvýšit právní jistotu podniků v přeshraničních transakcích.

**73** Opatření pro monitorování, která měla zajistit, aby nařízení přispívalo k příslušným cílům politiky, byla uvedena v posouzení dopadů z roku 2016 připojeném k návrhu nařízení. Obsahovala tyto kroky:

- zajištění jednotného uplatňování nařízení ve všech členských státech (první krátkodobá fáze),
- analýzu účinků nařízení (druhá střednědobá až dlouhodobá fáze).

**74** Posouzení dopadů rovněž stanovilo dva operační cíle, z nichž každý má jeden ukazatel:

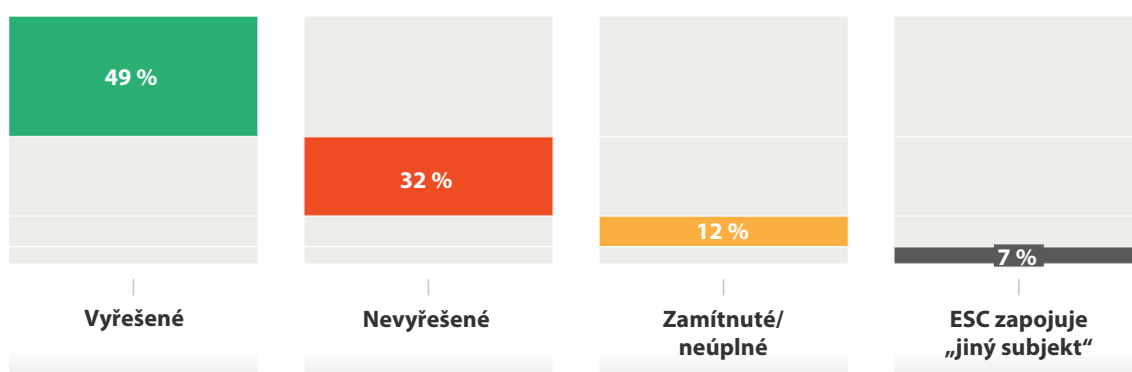
- snížit podíl internetových stránek, které neoprávněně blokují přístup uživatelů z jiných členských států (ukazatel: „změna [podílu] internetových stránek, které odmítají zákazníkům přístup nebo prodej na základě jejich umístění“),
- snížit podíl spotřebitelů, kteří jsou vystaveni neoprávněnému zeměpisnému blokování či diskriminaci (ukazatel: „změna [podílu] zákazníků vystavených zeměpisné diskriminaci“).

**75** Posouzení dopadů z roku 2015 se zmiňuje o tom, že pro ukazatele definované v rámci monitorovacích opatření se mají použít výchozí hodnoty. Tyto výchozí hodnoty však nebyly jasně určeny ani kvantifikovány. V posouzení dopadů je uveden pouze křížový odkaz na zdroje důkazních informací, z nichž toto posouzení vychází. Mimoto pro navrhované ukazatele, které se netýkaly specifických cílů, ale dvou operačních cílů, nebyly stanoveny kvantitativní cílové hodnoty. V rámci monitorovacího systému navíc nebylo určeno, do jaké míry dosažení operačních cílů přispěje ke specifickým cílům.

**Údaje, které o zeměpisném blokování poskytují evropská spotřebitelská centra, neodpovídají potřebám monitorování**

**76** V nařízení o zeměpisném blokování se stanoví, že spotřebitelům má být v případě dotazů vyplývajících z uplatňování pravidel poskytnuta pomoc. Většina členských států tímto úkolem pověřila své evropské spotřebitelské centrum (viz bod 12). Pokud ESC obdrží žádost o informace nebo o pomoc, může záležitost předat síti ESC jako otázku nebo stížnost. Síť ESC má pro evidenci a vyřizování příchozích případů nástroj IT. Na základě analýzy údajů v tomto nástroji IT za období šesti let<sup>16</sup> jsme zjistili, že každý rok bylo zpracováno v průměru přibližně 290 otázek a 55 stížností týkajících se zeměpisné diskriminace. Zhruba 50 % případů bylo s příslušným obchodníkem vyřešeno smírně (viz [obrázek 4](#)).

**Obrázek 4 – Výsledky vyřizování stížností evropskými spotřebitelskými centry**



Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých Komisí.

**77** Údaje shromážděné v nástroji IT sítě ESC používá Komise k podávání zpráv o uplatňování nařízení. Zjistili jsme, že ačkoli by údaje pro účely monitorování zeměpisného blokování měly být komplexní a přesné, jejich zadávání v evropských spotřebitelských centrech není strukturováno tak, aby odráželo konkrétní problémy, na

<sup>16</sup> Od dubna 2018 do dubna 2024.

něž se pravidla zaměřují (přístup k online rozhraním, přístup ke zboží nebo službám, nepřípustnost diskriminace z důvodů souvisejících s platbou<sup>17</sup>). Při zaznamenávání případů používají evropská spotřebitelská centra pro popis povahy problémů týkajících se zeměpisné diskriminace až 25 různých kategorií, například „souvisí s pronájmem automobilů“, „souvisí s osobní dopravou“, „nekalé a agresivní obchodní praktiky“ nebo „odmítnutí prodeje/dodání produktu nebo diskriminace“. Evropská spotřebitelská centra, s nimiž jsme vedli rozhovory, potvrdila, že zaznamenávání případů nebylo prováděno v souladu s konkrétními problémy, na něž se nařízení zaměřuje. Komise kvalitu údajů zadaných do nástroje IT pro účely monitorování zeměpisného blokování neposuzovala.

**78** Prověřili jsme všechny internetové stránky evropských spotřebitelských center a online formuláře, které musí spotřebitelé používat k podání stížnosti. Zjistili jsme rozdíly v informacích anebo údajích, které musí spotřebitelé ke stížnosti při jejím podání připojit. Zejména jsme zjistili, že některá evropská spotřebitelská centra požadují jako podmínku pro vyřizování stížností dokumenty. V případě zeměpisného blokování to pro spotřebitele může představovat překážku, protože papírová stopa dokládající průběh interakcí spotřebitelů nemusí být k dispozici.

**79** Někteří zástupci ESC, s nimiž jsme vedli rozhovory, rovněž uvedli, že informační systém používaný pro dotazy spotřebitelů není plně přizpůsoben potřebám monitorování, což může vést k nesrovnalostem v zadávání údajů (viz bod 77). Záležitosti zeměpisného blokování představují pouze malý počet žádostí o informace podávaných prostřednictvím sítě SOOS a vnitrostátní donucovací opatření a jejich výsledky nejsou hlášeny.

**80** Síť SOOS používá systém Komise pro výměnu informací o vnitřním trhu, který vnitrostátním donucovacím orgánům umožňuje hlásit případná podezření na porušení pravidel zeměpisného blokování jiným vnitrostátním orgánům a Komisi a požádat příslušný vnitrostátní orgán o vzájemnou pomoc v rámci vymáhání práva. Údaje z tohoto systému použila i Komise pro svůj krátkodobý přezkum uplatňování nařízení. Dospěla k závěru, že v roce 2019 byla míra činnosti sítě SOOS týkající se nařízení o zeměpisném blokování stále relativně nízká. Mohlo to být částečně způsobeno zpožděním při určování donucovacích orgánů během prvního roku provádění.

**81** Podle našeho zjištění představoval počet žádostí o informace, které se týkaly donucovacích opatření v oblasti zeměpisného blokování a byly podány v letech 2020–2023, něco málo přes 1,4 % všech žádostí o informace podaných prostřednictvím

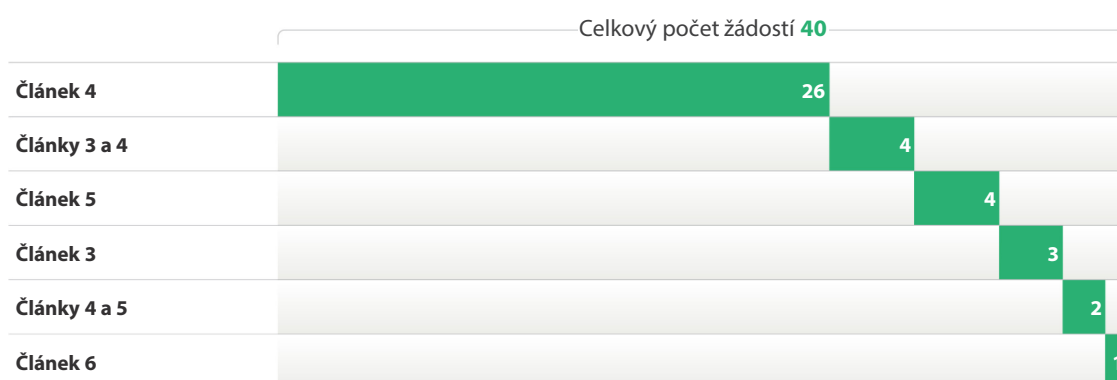
---

<sup>17</sup> Článek 3, 4 a 5 [nařízení o zeměpisném blokování](#).

sítě SOOS (tři z 212), zatímco žádosti o donucovací opatření podle nařízení byly podány ve 37 případech z 515 (přibližně 7 % všech žádostí o donucovací opatření).

Prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu podalo pět členských států žádost o vzájemnou pomoc a tři členské státy upozornění týkající se záležitostí souvisejících s nařízením. Většina žádostí o vzájemnou pomoc (31 ze 40) však pocházela ze stejného členského státu, který v 29 případech žádal orgán jiného členského státu, aby přijal donucovací opatření vůči obchodníkovi (viz [obrázek 5](#)).

### Obrázek 5 – Žádosti o vzájemnou pomoc podle jednotlivých článků nařízení



Článek 3: Přístup k online rozhraním

Článek 4: Přístup ke zboží a službám

Článek 5: Nepřípustnost diskriminace z důvodů souvisejících s platbou

Článek 6: Dohody o pasivních prodejkách

Zdroj: EÚD na základě informací poskytnutých Komisí.

### O dopadu nařízení o zeměpisném blokování na elektronický obchod na jednotném trhu EU nejsou k dispozici dostatečné důkazní informace

**82** Podle monitorovacích opatření uvedených v posouzení dopadů by se měly každé tři roky shromažďovat údaje pro analýzu „změny [podílu] internetových stránek, které odmítají zákazníkům přístup nebo prodej“ z důvodu jejich umístění.

**83** Aby Komise získala data pro posouzení prvních měsíců platnosti nařízení (první krátkodobý přezkum), provedla v roce 2019 [průzkum v podobě fiktivních nákupů](#), který obsahoval analýzu využívání zeměpisného blokování internetovými stránkami e-shopů v různých fázích nákupního procesu spotřebitelů. První průzkum v podobě fiktivních nákupů, který byl podkladem pro [posouzení dopadů připojené k návrhu nařízení \(2016\)](#), provedla v roce 2015.

**84** Celkově byly výsledky obou průzkumů v podobě fiktivních nákupů víceméně podobné, protože ze všech internetových stránek posuzovaných v letech 2016 i 2019 uplatňovalo nějakou formu zeměpisného blokování přibližně 65 % (viz body [21](#) a [83](#)). Jinými slovy přeshraniční zákazníci v EU mohli nakupovat zboží stejným způsobem jako domácí zákazníci jen přibližně v jednom ze tří pokusů (viz [rámeček 7](#)).

### **Rámeček 7: Porovnání výsledků průzkumů v podobě fiktivních nákupů**

Zkoumali jsme podíl spotřebitelů vystavených zeměpisnému blokování v jednotlivých fázích online nákupu. Podíl přeshraničních fiktivních zákazníků, kteří byli přesměrováni na jiné stránky nebo kterým byl přístup na internetové stránky obchodníka znemožněn, zůstal nízký a snížil se z 3,4 % v roce 2015 na 2,9 % v roce 2019.

Počet přeshraničních fiktivních zákazníků, kteří byli zablokováni ve fázi registrace, a nemohli se tudíž na internetových stránkách zaregistrovat, aby mohli zadat objednávku, se snížil z 26,9 % na 14,0 %.

Počet fiktivních zákazníků, kteří se na internetových stránkách zaregistrovat mohli, ale bylo jim znemožněno přejít k fázi doručení objednávky, se zvýšil z 37,8 % na 43,0 %.

V závěrečné fázi online nákupu se u přeshraničních transakcí mírně zvýšil výskyt problémů s platbami, a to z 8,6 % v roce 2015 na 10,4 % v roce 2019.

**85** Kromě výše uvedeného cíle používá Komise průzkumy u spotřebitelů k získávání údajů o spotřebitelském prostředí v celé EU. Před vstupem nařízení v platnost byly příslušné údaje o změnách v podílu spotřebitelů, kteří se při online nákupu u maloobchodníků v jiných zemích EU potýkali s problémy, získány ze zpráv obsahujících „srovnávací přehled podmínek pro spotřebitele“ z roku [2015](#), [2017](#) a [2019](#) (tyto zprávy jsou vydávány ve dvouletých intervalech). Avšak z hlediska problematiky zeměpisného blokování je tento zdroj informací poměrně neprůkazný. Konkrétní vykázané údaje byly získány prostřednictvím průzkumu postoje spotřebitelů k přeshraničnímu obchodu a záležitostem souvisejícím se spotřebiteli v letech 2014 až 2018.

**86** Při pohledu na všechny kategorie otázek zeměpisného blokování v těchto průzkumech jsme například zjistili, že procentní podíl spotřebitelů, kteří jsou vystaveni zeměpisné diskriminaci, v letech 2015–2019 kolísal. Dalším problémem je skutečnost, že ve srovnávacích přehledech podmínek pro spotřebitele z let 2021 a 2023 se o zeměpisném blokování neuvádějí konkrétní informace. Z údajů v průzkumu tudíž nelze vyvodit, že se výskyt zeměpisného blokování snížil.

**87** Podobně v prvním krátkodobém přezkumu Komise uvedla, že online nákupy z jiného členského státu EU se v letech 2017–2019 zvýšily o jeden procentní bod, zatímco podíl podniků prodávajících online do jiných zemí EU se nezměnil. I zde je změna minimální a není jasné, zda je tento nárůst součástí trendu.

**88** Po svém prvním krátkodobém přezkumu provedla Komise další studii analyzující klíčové trendy ve vývoji elektronického obchodování v EU<sup>18</sup>. Její součástí byl průzkum online prodejců z celé EU, který zahrnoval přes 2 800 podniků různé velikosti – mikropodniků, malých a středních podniků i velkých podniků – působících v deseti zemích EU. Účelem průzkumu bylo zjistit, jak maloobchodníci vnímají nedávný vývoj elektronického obchodování v EU, zejména s ohledem na pandemii. Na základě výsledků průzkumu dospěli autoři studie k závěru, že podíl obchodu pocházejícího z mezinárodních zdrojů (v rámci EU i mimo ni) zůstal poměrně konstantní, jelikož v celé EU vzrostl z 20 % v roce 2016 na 22 % v roce 2021. Komise nezkoumala, jaké účinky má na elektronický obchod nařízení o zeměpisném blokování ani jaké výhody z něj mají spotřebitelé.

**89** Každopádně je také možné, že na posouzení dopadu nařízení o zeměpisném blokování na elektronický obchod na jednotném trhu EU je ještě příliš brzy. Podle názoru Komise se plné účinky nařízení projeví až v průběhu času, neboť dojde k posílení jeho vymáhání a začnou se uplatňovat další příslušná opatření (v oblasti elektronického obchodu) a bude možné posoudit plný dopad koronavirové krize na různá dotčená odvětví<sup>19</sup>.

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

<sup>19</sup> První krátkodobý přezkum nařízení o zeměpisném blokování, 2020.

## Závěry a doporučení

**90** Celkově jsme dospěli k závěru, že přijetím nařízení o zeměpisném blokování bylo dosaženo pokroku při řešení potřeb a problémů spotřebitelů i obchodníků. Je však ještě potřeba vyřešit problémy týkající se řádného a jednotného provádění nařízení.

**91** Komise při navrhování nařízení určila hlavní problémy a potřeby spotřebitelů a obchodníků v oblasti elektronického obchodu. Zjistili jsme však nedostatky v prvotním posouzení dopadů. Komise neprovedla kvantitativní posouzení odvětví vyloučených ze směrnice o službách, uplatňování zeměpisného blokování v případě, že spotřebitelé nakupují v prostorách obchodníka, ani sociální a environmentální dopady nařízení. Analýza dopadu přeshraničního elektronického obchodu na HDP neobsahovala odhady ani podrobnou analýzu souladu se všemi souvisejícími právními akty. V posouzení dopadů nebyly navrženy ani žádné monitorovací mechanismy umožňující měřit, jaký bude mít nařízení dopad na elektronický obchod (viz body 22–25).

**92** Nařízení o zeměpisném blokování vyřešilo řadu problémů a potřeb vyváženým způsobem. Zjistili jsme však nedostatky a nejasnosti, které mohou mít dopad na uplatňování a účinnost nařízení (viz body 26–28).

**93** Z nařízení o zeměpisném blokování byly v jeho přijatém znění vyloučeny některé oblasti, které byly shledány problematickými. Jedná se například o audiovizuální služby a online služby poskytující přístup k obsahu chráněnému autorskými právy. Ve svém prvním krátkodobém přezkumu (2020) Komise zkoumala, zda je možné tato odvětví do nařízení zahrnout. Rozhodla se však ponechat je mimo oblast působnosti nařízení, mimo jiné kvůli nedostatku údajů a nutnosti dále posoudit dopady jejich případného zahrnutí. Komise poskytla výsledky svého prvního krátkodobého přezkumu Evropskému parlamentu a očekává se, že tak učiní i po dokončení nadcházejícího přezkumu nařízení (viz body 29–35).

## **Doporučení 1 – Provést studii, ve které Komise posoudí, zda rozšířit oblast působnosti nařízení o zeměpisném blokování, nebo změnit příslušné jiné odvětvové předpisy**

---

Komise by měla na základě relevantních a přesných údajů provést studii, v níž posoudí přínosy, problémy a případná rizika týkající se rozšíření oblasti působnosti nařízení na odvětví, která jsou z něj v současné době vyloučena, nebo – tam, kde je to vhodnější, – změny příslušných odvětvových předpisů.

**Cílové datum provedení: konec roku 2026**

**94** Po přijetí nařízení Komise vydala dokument s komplexními pokyny ve formě otázek a odpovědí určený spotřebitelům, obchodníkům a vnitrostátním orgánům, včetně donucovacích. Od roku 2018 Komise nepořádala žádné další semináře pro donucovací orgány ani neaktualizovala dokument s otázkami a odpověďmi tak, aby zahrnoval nové problémy (viz body [37–39](#)).

**95** Komise pořádá pro evropská spotřebitelská centra a donucovací orgány pravidelná setkání a prostřednictvím různých kanálů zajišťuje výměnu zkušeností. Rozsah pravomocí sítě SOOS je však omezený. I přes pravidelná setkání sítě ESC usnadňující výměnu zkušeností a častou vnitrostátní komunikaci těchto center s donucovacími orgány neprobíhají mezi těmito dvěma sítěmi pravidelná setkání, aby projednaly priority v oblasti prosazování předpisů a další otázky (viz body [40–43](#)).

**96** Evropská spotřebitelská centra poskytují spotřebitelům pomoc se záležitostmi týkajícími se zeměpisného blokování. Zjistili jsme však, že jejich činnost v této oblasti se v jednotlivých členských státech liší. Počet stížností a otázek, které evropská spotřebitelská centra v souvislosti s nařízením o zeměpisném blokování obdržela, se mezi lety 2019 a 2023 snížil. Z výsledků studie provedené v roce 2023 v rámci hodnocení Komise je patrné, že značné procento obchodníků o nařízení o zeměpisném blokování neví a spotřebitelům stále není jasná jeho oblast působnosti (viz body [44–51](#)).

## Doporučení 2 – Zlepšit podporu a informovanost v členských státech

---

Komise by měla:

- a) aktualizovat pokyny určené orgánům členských států;
- b) přispívat ke zvyšování informovanosti zákazníků a obchodníků a k výměně zkušeností mezi členskými státy.

**Cílové datum provedení: konec roku 2026**

**97** Členské státy byly povinny určit subjekty, které budou nařízení prosazovat. Proti členským státům, které tak neučinily včas, Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti. Jedním ze způsobů, jak informace o zeměpisném blokování získat, je provádět společné kontrolní akce zaměřené na prioritní otázky. Žádné kontrolní akce, jejichž hlavním tématem by bylo zeměpisné blokování, však dosud neproběhly. Určené orgány mohou provádět kontroly z vlastního podnětu nebo po obdržení stížnosti. Komise a síť SOOS mohou provádět koordinovaná donucovací opatření, v období od prosince 2018 do června 2024 však provedly pouze jedno (viz body [52–57](#)).

**98** Zjistili jsme, že opatření a pokuty se v jednotlivých členských státech značně liší. Nařízení nenavrhuje pro stanovení donucovacích opatření žádná kritéria. Členské státy však nemají povinnost o svém vyšetřování nebo sankcích, které uplatní, informovat Komisi (viz body [58–65](#)).

**99** Komise podporuje donucovací orgány tím, že odpovídá na žádosti o informace nebo o nezávazné stanovisko k neshodám mezi dvěma orgány (viz body [66–67](#)).

## Doporučení 3 – Doplnit mechanismy prosazování nařízení prováděné členskými státy mechanismem na úrovni EU

---

Komise by měla posílit opatření členských států zaměřená na prosazování pravidel prostřednictvím celounijního mechanismu jejich prosazování.

**Cílové datum provedení: konec roku 2026**

**100** Komise odpovídá za sledování toho, jak členské státy nařízení o zeměpisném blokování uplatňují a jaký je jeho celkový dopad na vnitřní trh. Nařízení neobsahuje konkrétní cíle. Ty byly stanoveny ještě před přijetím nařízení, a to v posouzení dopadů. V tomto posouzení dopadů jsou stanoveny i dva operační cíle a každý z nich je doplněn

jedním ukazatelem. Komise však nedefinovala, do jaké míry přispívají operační cíle k dosažení specifických cílů a pro ukazatele nestanovila výchozí či kvantitativní cílové hodnoty (viz body 70–75).

**101** Síť evropských spotřebitelských center poskytuje Komisi údaje o žádostech o informace a stížnostech, které obdrží od spotřebitelů. Zjistili jsme, že u těchto údajů, jejichž spolehlivost Komise neposuzuje, existují problémy s kvalitou. Navíc analýzy trendů prováděné Komisí neumožňují určit izolovaně veškeré účinky nařízení o zeměpisném blokování na elektronický obchod nebo jeho přínosy pro spotřebitele. Žádosti o informace a stížnosti dostávají od spotřebitelů také subjekty pověřené prosazováním nařízení, Komise však tyto údaje, umožňující monitorování, neshromažďuje (viz body 76–81).

**102** Od přijetí nařízení o zeměpisném blokování byly monitorovací údaje získány prostřednictvím jednoho průzkumu fiktivních nákupů (2019) navzdory požadavku, aby tyto průzkumy byly prováděny každé tři roky. Objevily se také spotřebitelské průzkumy, ty se však nezaměřovaly konkrétně na zeměpisné blokování. Tyto údaje nejsou pro sledování pokroku a trendů v oblasti zeměpisného blokování dostatečné. Zjistili jsme také nesrovnalosti v údajích shromážděných před vstupem nařízení v platnost a po něm, kvůli čemuž nelze provést konzistentní analýzu trendů (viz body 82–89).

## **Doporučení 4 – Zlepšit přiměřenost stávajících opatření pro monitorování nařízení o zeměpisném blokování**

Komise by měla zlepšit přiměřenost monitorovacích opatření pro měření účinnosti nařízení o zeměpisném blokování, přičemž by se měla zaměřit zvláště na tyto oblasti:

- a) spolehlivé ukazatele postupů zeměpisného blokování;
- b) spolehlivé zdroje údajů;
- c) vhodnou četnost shromažďování údajů;
- d) kvalitu údajů poskytovaných evropskými spotřebitelskými centry.

**Cílové datum provedení: konec roku 2026**

Tuto zprávu přijal v Lucemburku dne 5. prosince 2024 senát IV, jemuž předsedá člen Účetního dvora Mihails Kozlovs.

*Za Účetní dvůr*

Tony Murphy  
*předseda*

# Příloha

## Výsledky průzkumu

V rámci auditu jsme provedli průzkum mezi evropskými spotřebitelskými centry a donucovacími orgány ve 27 členských státech EU a vnitrostátními obchodními sdruženími zapojenými do online obchodu. Vypracovali jsme tři zvláštní dotazníky, abychom od těchto subjektů shromáždili zkušenosti a názory, které nebylo možné získat přímo.

Díky tomu jsme mohli dospět k závěrům o provádění nařízení v členských státech, pokud jde o dotazy obdržené vnitrostátními orgány, problematické záležitosti z hlediska zákazníků, podporu a koordinaci ze strany Komise, informovanost o nařízení a návrhy na zlepšení.

Průzkum EÚD probíhal od 9. dubna do 23. května 2024. Obdrželi jsme odpovědi od 21 evropských spotřebitelských center a 18 donucovacích orgánů.

Průzkum u evropských spotřebitelských center se týkal těchto témat:

- řešení dotazů souvisejících s B2B,
- hlavní problematické záležitosti spotřebitelů zjištěné na základě dotazů, které centrům zasílají, včetně dotazů mimo oblast působnosti nařízení,
- informovanost spotřebitelů v jednotlivých členských státech o nařízení,
- pokyny Komise k provádění nařízení a související podpora,
- možnosti zlepšení nařízení.

Průzkum u donucovacích orgánů se týkal těchto témat:

- řešení dotazů souvisejících s B2B,
- hlavní problematické záležitosti zjištěné na základě obdržených dotazů, včetně dotazů mimo oblast působnosti nařízení,
- informace o zavedených vnitrostátních systémech prosazování nařízení, platných sankcích a o iniciativách, jako jsou společné kontrolní akce nebo vnitrostátní cílené kontroly dodržování nařízení,

- informovanost spotřebitelů v jednotlivých členských státech o nařízení,
- možnosti zlepšení nařízení.

Z důvodu nízkého počtu odpovědí, které jsme obdrželi od obchodních sdružení, jsme pro tuto skupinu respondentů žádné závěry nevyvozovali.

## Použité zkratky

**B2B:** vztah mezi podniky

**B2C:** vztah podnikem a spotřebitelem

**EHP:** Evropský hospodářský prostor

**ESC:** evropské spotřebitelské centrum

**GDPR:** obecné nařízení o ochraně údajů

**GŘ CNECT:** Generální ředitelství Evropské komise pro komunikační sítě, obsah a technologie

**GŘ GROW:** Generální ředitelství Komise pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky

**GŘ JUST:** Generální ředitelství Komise pro spravedlnost a spotřebitele

**HDP:** hrubý domácí produkt

**IKT:** informační a komunikační technologie

**Směrnice o alternativním řešení sporů:** směrnice o alternativním řešení sporů

**SOOS:** spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele

# Glosář

**GDPR:** předpis Unie na ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů ze strany soukromého sektoru a většiny organizací veřejného sektoru.

**Hrubý domácí produkt:** základní měřítko celkové velikosti ekonomiky určité země.

**Posouzení dopadů:** analýza pravděpodobných (*ex ante*) nebo skutečných (*ex post*) účinků iniciativy v určité oblasti nebo jiného opatření.

**Směrnice o alternativním řešení sporů:** předpis Unie o mimosoudním řešení sporů týkajících se zboží a služeb zakoupených od obchodníků usazených na jednotném trhu.

**Směrnice o službách:** předpis Unie odstraňující překážky, které brání v obchodování s některými kategoriemi služeb na jednotném trhu.

**Strategie pro jednotný digitální trh:** iniciativa Komise zaměřená na maximalizaci přínosů digitalizace pro EU.

**Zlepšování právní úpravy:** koncepce, kterou se řídí tvorba politik a právních předpisů EU a která je založena na zásadách, podle nichž by právní úprava měla dosáhnout svých cílů při minimálních nákladech a měla by být navržena transparentním způsobem založeným na důkazech se zapojením občanů a zúčastněných stran.

## Odpovědi Komise

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

## Harmonogram

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

## Auditní tým

EÚD ve zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co největší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát IV, který odpovídá za oblast regulace trhů a konkurenceschopného hospodářství a jemuž předsedá člen EÚD Mihails Kozlovs. Audit vedla členka EÚD Ildikó Gáll-Pelczová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Claudia Kinga Baraová a tajemník kabinetu Zsolt Varga, vyšší manažeři Sabine Hiernaux-Fritschová a John Sweeney, vedoucí úkolu Marco Montorio a Maria Isabel Quintelaová, auditoři Felipe Andrés Miguélez a Radostina Simeonovová a stážistka Alessia Romanelliová. Podporu při metodickém průzkumu poskytovala Britta Middelbergová. Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett.



Ildikó Gáll-Pelczová



Claudia Kinga Baraová



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel  
Quintelaová



Alessia  
Romanelliová



Britta Middelbergová



Thomas Everett

# AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2025

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, například patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

## Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-3545-1 | ISSN 1977-5628 | doi:10.2865/7012537 | QJ-01-24-038-CS-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-3546-8 | ISSN 1977-5628 | doi:10.2865/1509909 | QJ-01-24-038-CS-N |

## JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [zvláštní zpráva 03/2025](#): „Neoprávněné zeměpisné blokování – rámec stanovený nařízením je vyvážený, přetrvávají však problémy s prováděním nařízení“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2025.

Zeměpisné blokování brání spotřebitelům v přístupu k online službám ve všech členských státech, čímž omezuje jednotný digitální trh EU. Cílem nařízení o zeměpisném blokování z roku 2018 bylo tuto diskriminaci na základě státní příslušnosti nebo bydliště odstranit. Posuzovali jsme dopad nařízení a opatření, která v rámci boje proti neoprávněnému zeměpisnému blokování přijala Komise a členské státy. Z hlediska spotřebitelů a obchodníků bylo dosaženo pokroku, přetrvávají však problémy v jednotném provádění nařízení. Doporučujeme Komisi, aby provedla studii, v níž posoudí, zda rozšířit oblast působnosti nařízení o zeměpisném blokování, zlepšila podporu a informovanost v členských státech, posílila donucovací opatření a zlepšila přiměřenost monitorovacího systému tak, aby umožňoval měřit účinnost nařízení o zeměpisném blokování.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace  
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: [eca.europa.eu/cs/contact](https://eca.europa.eu/cs/contact)  
Internetová stránka: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors