

Særberetning

## Uberettiget geoblokering i forbindelse med e-handel

Forordningen udgør en afbalanceret ramme, men der er stadig udfordringer med gennemførelsen



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Contents

|                                                                                                                                                                        | Paragraph |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Resumé</b>                                                                                                                                                          | I-IX      |
| <b>Indledning</b>                                                                                                                                                      | 01-12     |
| Geoblokering og det digitale indre marked                                                                                                                              | 01-02     |
| Forordningen om geoblokering                                                                                                                                           | 03-08     |
| De væsentligste roller og ansvarsområder                                                                                                                               | 09-12     |
| Kommissionens ansvar                                                                                                                                                   | 09        |
| Medlemsstaternes ansvar                                                                                                                                                | 10-12     |
| <b>Revisionens omfang og revisionsmetoden</b>                                                                                                                          | 13-19     |
| <b>Bemærkninger</b>                                                                                                                                                    | 20-89     |
| Der er gjort fremskridt med hensyn til at tackle uberettiget geoblokering i EU                                                                                         | 20-35     |
| Kommissionen kortlagde forbrugernes og de erhvervsdrivendes behov og hindringerne for onlinehandel, men dens konsekvensanalyse var præget af begrænsninger             | 22-25     |
| Forordningen om geoblokering afhjælper specifikke udfordringer og behov på visse områder, men har mindre fokus på andre                                                | 26-35     |
| Forordningens effektive gennemførelse blev påvirket negativt af mangler vedrørende kendskab, håndhævelse og overvågning                                                | 36-89     |
| Kommissionen støtter medlemsstaternes myndigheder i gennemførelsen af forordningen, men kendskabet til den er fortsat begrænset blandt kunderne og de erhvervsdrivende | 36-51     |
| Håndhævelse er fortsat et svagt punkt i forordningen                                                                                                                   | 52-67     |
| Der er mangler i Kommissionens overvågning og vurdering af forordningens virkning                                                                                      | 68-89     |
| <b>Konklusioner og anbefalinger</b>                                                                                                                                    | 90-102    |
| <b>Bilag</b>                                                                                                                                                           |           |
| Resultater af spørgeundersøgelsen                                                                                                                                      |           |

**Forkortelser**

**Glossar**

**Kommissionens svar**

**Tidslinje**

**Revisionsholdet**

## Resumé

I Geoblokering er en væsentlig hindring for at skabe et "digitalt indre marked" i EU, sådan som det er fastlagt i strategien for det digitale indre marked (2015). Geoblokering forekommer f.eks., når erhvervsdrivende, der driver virksomhed i én medlemsstat, hindrer adgang til deres onlinegrænseflade fra andre medlemsstater. Forordningen om geoblokering - vedtaget i 2018 - havde til formål at afhjælpe problemer vedrørende forskelsbehandling af kunder i EU på grund af deres nationalitet og bopæl eller hjemsted. I forordningen anerkendes det, at geoblokering kan være berettiget i visse situationer, men den forbyder geoblokering og andre former for forskelsbehandling i uberettigede situationer.

II Vi gennemførte denne revision, fordi geoblokering er en kilde til utilfredshed hos forbrugerne, og fordi tilstedeværelsen af foranstaltninger til at tackle uberettiget geoblokering er en forudsætning for, at det digitale indre marked kan fungere effektivt. Vi forventer, at vores revisionsresultater vil være nyttige i forbindelse med Kommissionens næste evaluering af forordningen, som skal finde sted i 2025.

III Vi vurderede, om Kommissionen behørigt har kortlagt og afhjulpet udfordringer og behov hos kunder og onlineforhandlere i EU hvad angår geoblokering, har støttet medlemsstaterne i at gennemføre forordningen og sikre passende kommunikation og bevidsthed om den, har samarbejdet med de nationale organer om at fjerne uberettiget geoblokering samt behørigt har overvåget gennemførelsen af forordningen og truffet foranstaltninger til at løse eventuelle problemer.

IV Vi konkluderer samlet set, at der med vedtagelsen af forordningen om geoblokering er gjort fremskridt med hensyn til at imødekomme forbrugernes og de erhvervsdrivendes behov, men at der stadig er udfordringer med hensyn til at gennemføre forordningen på korrekt og ensartet vis.

V I forbindelse med udarbejdelsen af sit forslag til forordning om geoblokering foretog Kommissionen en række rundspørger og undersøgelser samt en konsekvensanalyse for at afdække og analysere de væsentligste udfordringer og behov, som forbrugerne og de erhvervsdrivende har i forbindelse med e-handel. Vi konstaterede flere mangler i konsekvensanalysen, som f.eks. en begrænset kvantitativ vurdering af de økonomiske aspekter, mangel på data, ufuldstændig kontrol af forordningens sammenhæng med anden relevant EU-lovgivning og utilstrækkelige overvågningsordninger. Vi bemærkede også, at forordningen (og Kommissionens forslag dertil) udelukkede visse områder, der tidligere var udpeget som problematiske,

såsom levering af fysiske varer på tværs af grænserne, audiovisuelle tjenester og onlinetjenester, der giver adgang til ophavsretligt beskyttet indhold. Dette begrænser anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering, men bidrager også til områder med uklarhed med hensyn til dens anvendelse. I sin første kortsigtede revision (2020) undersøgte Kommissionen muligheden for at medtage disse sektorer i forordningens anvendelsesområde, men valgte bl.a. på grund af mangel på data ikke at fremsætte noget lovgivningsforslag herom.

**VI** Kommissionen bistår medlemsstaternes myndigheder ved at udstede retningslinjer for, hvordan forordningen skal anvendes, yde støtte og koordinering gennem netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde og Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre og bidrage til oplysningsaktiviteter. Oplysningsaktiviteterne havde imidlertid kun begrænsede virkninger for kunderne og de erhvervsdrivende. Kommissionen har delt resultaterne af sin første kortsigtede revision med Europa-Parlamentet og forventes at gøre det samme, når den kommende revision af forordningen er afsluttet.

**VII** De udpegede medlemsstatsorganers håndhævelse af forordningen har været præget af forsinkelser. Vi konstaterede desuden betydelige forskelle blandt de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer over for erhvervsdrivende, der overtræder forordningen. Dette indebærer en risiko for, at der ikke er lige vilkår for forordningens gennemførelse på tværs af EU's indre marked.

**VIII** Kommissionen er ansvarlig for at overvåge anvendelsen af forordningen, men vi bemærkede, at overvågningsordningerne ikke var beskrevet tilstrækkeligt detaljeret, og at den indsamlede dokumentation ikke var tilstrækkelig til at overvåge fremskridt og tendenser inden for geoblokering.

**IX** På grundlag af disse revisionsresultater anbefaler vi, at Kommissionen:

- foretager en undersøgelse for at vurdere, om anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering bør udvides, eller om andre relevante sektorspecifikke forordninger bør ændres
- forbedrer sin støtte og sit bidrag til bevidstgørelse i medlemsstaterne
- supplerer medlemsstaternes håndhævelsesordninger med en EU-dækkende håndhævelsesmekanisme
- sikrer, at de overvågningsordninger, der har til formål at måle effektiviteten af forordningen om geoblokering, er tilstrækkelige.

# Indledning

## Geoblokering og det digitale indre marked

**01** Kommissionen fremlagde i maj 2015 "[En strategi for et digitalt indre marked i EU](#)" - som indeholdt en række mål, lovgivningsmæssige foranstaltninger og støtteforanstaltninger, som skulle sætte skub i det "digitale indre marked", fjerne hindringer for grænseoverskridende onlineaktiviteter og hjælpe virksomheder til at sælge varer og tjenesteydelser overalt i EU. I forbindelse med denne strategi gennemførte Kommissionen undersøgelser, der udpegede geoblokering som en væsentlig hindring for at skabe et "digitalt indre marked" i EU.

**02** Geoblokering forekommer f.eks., når erhvervsdrivende, der driver virksomhed i én medlemsstat, blokerer for eller begrænser adgangen til deres onlinegrænseflader, såsom websteder og apps, for kunder fra andre medlemsstater. Et andet scenario kan være, at de erhvervsdrivende anvender forskellige generelle betingelser for kunders adgang til deres varer og tjenesteydelser, som også er afhængigt af kundens fysiske placering. Dette begrænser forbrugernes (valg)muligheder, og geoblokering er således en væsentlig årsag til forbrugerutilfredshed og skaber hindringer for den frie udveksling af varer og tjenesteydelser på det digitale indre marked.

## Forordningen om geoblokering

**03** Kommissionen fremsatte i 2016 et lovgivningsforslag om at bringe uberettiget geoblokering til ophør, hvilket førte til Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af [forordning \(EU\) 2018/302](#) ("forordningen om geoblokering"), som trådte i kraft den 3. december 2018.

**04** Forordningen forbyder uberettiget geoblokering og andre former for forskelsbehandling af kunder på grund af deres nationalitet og bopæl (eller hjemsted) og gælder for erhvervsdrivende i og uden for EU, som sælger varer eller tjenesteydelser til EU-borgere. Den sigter mod at forbedre gennemsigtigheden og forhindre online forbrugerdiskrimination, skabe retssikkerhed for erhvervsdrivende i grænseoverskridende transaktioner og styrke de offentlige myndigheders håndhævelse (jf. [tekstboks 1](#)).

### Tekstboks 1: Vigtigste bestemmelser i forordningen om geoblokering

- Erhvervsdrivende må ikke **blokere for eller begrænse kunders adgang til onlinegrænseflader** på grund af nationalitet eller bopæl/hjemsted.
- Erhvervsdrivende må ikke **anvende forskellige generelle betingelser for adgang til varer eller tjenesteydelser** på grund af nationalitet eller bopæl/hjemsted for kunder, der søger at:
  - købe varer, der leveres til eller afhentes på et sted i en medlemsstat, hvor den erhvervsdrivende driver virksomhed eller leverer tjenester, eller
  - modtage andre elektronisk leverede tjenesteydelser end tjenesteydelser, hvis vigtigste funktion er at give adgang til og mulighed for brug af ophavsretligt beskyttede værker eller andre beskyttede frembringelser, eller
  - modtage andre tjenesteydelser på et fysisk sted i en medlemsstat, hvor den erhvervsdrivende driver virksomhed.
- Erhvervsdrivende må ikke **anvende forskellige betingelser for betalingstransaktioner** på grund af en kundes nationalitet eller bopæl/hjemsted, betalingskontoens eller betalingstjenesteudbyderens placering eller betalingsinstrumentets udstedelsessted (betalingskort eller pengeoverførselsordning).

**05** Samtidig anerkender forordningen, at geoblokering kan være berettiget i visse situationer, og fastsætter flere undtagelser (jf. [figur 1](#)).

**Figur 1 - Geoblokering i henhold til forordningen**



Kilde: Revisionsretten.

## 06 Forordningen omhandler ikke følgende aspekter:

- Forordningen finder ikke anvendelse på aktiviteter i henhold til artikel 2, stk. 2, i [direktiv 2006/123/EF](#) (f.eks. finansielle tjenester, transport- og sundhedstjenester samt audiovisuelle tjenester).
- Forordningen forpligter ikke erhvervsdrivende til at levere fysiske varer i andre medlemsstater, hvor de erhvervsdrivende i henhold til deres generelle betingelser for adgang ikke tilbyder levering, eller til at levere ikkeelektronisk leverede tjenesteydelser på et andet sted end et fysisk sted i en medlemsstat, hvor de erhvervsdrivende driver virksomhed.
- Forordningen forhindrer ikke erhvervsdrivende i at tilbyde forskellige generelle betingelser for adgang og salg, herunder forskellige salgspriser, i forskellige medlemsstater på et ikkediskriminerende grundlag.
- Reglen om ikkeforskelsbehandling vedrørende adgang til varer og tjenesteydelser (artikel 4, stk. 1) finder ikke anvendelse på elektronisk leverede tjenesteydelser, hvis væsentligste funktion er at give adgang til ophavsretligt beskyttede værker (f.eks. onlinestreamingtjenester, e-bøger, videospil, musik og software).

**07** Forordningen kræver, at Kommissionen en gang hvert femte år (fra og med marts 2020) evaluerer, hvordan forordningen gennemføres, og rapporterer til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Om nødvendigt skal rapporten indeholde et forslag til ændring af forordningen i lyset af den juridiske, tekniske eller økonomiske udvikling.

**08** Forordningen om geoblokering bygger på "[servicedirektivet](#)" og indgår i en række EU-initiativer, der i indbyrdes samspil skal tackle uberettigede geoblokeringspraksis og lette grænseoverskridende handel. De vedrører f.eks.:

- o [direktivet om elektronisk handel](#) fra 2000
- o [direktivet om forbrugerrettigheder](#) fra 2011
- o det reviderede [betalingstjenestedirektiv](#) fra 2015
- o [forordningen om grænseoverskridende portabilitet af onlineindholdstjenester](#) fra 2017
- o [forordning \(EU\) 2017/2394 om forbrugerbeskyttelsessamarbejde](#)
- o [forordningen om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester](#) fra 2018
- o [direktiv \(EU\) 2019/770](#) og [direktiv \(EU\) 2019/771](#) om harmonisering af obligatoriske forbrugerrettigheder i forbindelse med levering af digitalt indhold og salg af varer
- o nye [regler for at reducere momsrelateret bureaukrati ved grænseoverskridende salg](#) fra den 1. juli 2021
- o flere sektorspecifikke forordninger og direktiver.

## De væsentligste roller og ansvarsområder

### Kommissionens ansvar

**09** De relevante organer i Kommissionen er:

- o GD CNECT og GD GROW, som udarbejdede forslaget til forordningen, giver vejledning til de nationale organer, øger bevidstheden om emnet geoblokering og overvåger gennemførelsen af forordningen om geoblokering
- o GD JUST, som støtter koordineringen af aktiviteter hos netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde og overvåger, hvordan de grænseoverskridende mekanismer for håndhævelsessamarbejde, der er fastsat i forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, fungerer, herunder inden for geoblokering. GD JUST støtter også koordineringen af Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre og dets politiske strategi.

### Medlemsstaternes ansvar

**10** Forordningen om geoblokering kræver, at medlemsstaterne udpeger organer, der er ansvarlige for at håndhæve dens bestemmelser og bistå forbrugerne i tvister med erhvervsdrivende. Forordningen kræver også, at medlemsstaterne fastlægger og gennemfører foranstaltninger, der "er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning" og finder anvendelse på overtrædelser af forordningens bestemmelser, og at de meddeler Kommissionen disse foranstaltninger med henblik på offentliggørelse online.

**11** Hvad angår forhold mellem virksomheder og forbrugere (B2C) er de fleste medlemsstaters håndhævelsesorganer nationale myndigheder, som i forvejen håndhæver forbrugerlovgivningen i henhold til forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde (jf. [tekstboks 2](#)). Nogle medlemsstater udpegede i stedet nationale myndigheder af andre typer, navnlig for at håndtere business to business-transaktioner (B2B). Disse omfattede domstole, ministerier og regionale myndigheder.

## Tekstboks 2: Netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC-netværket)

- **CPC-netværket** blev indført ved forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde fra 2004, dels for at give nationale forbrugerbeskyttelsesmyndigheder fra forskellige medlemsstater mulighed for at yde hinanden gensidig bistand til håndhævelse, dels for at håndtere udbredte overtrædelser af EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning på en koordineret måde. Da forordningen blev ajourført i 2017, blev netværkets håndhævelsesbeføjelser styrket.
- Hver medlemsstat finansierer et nationalt knudepunkt for CPC-netværket. Kommissionen overvåger, hvordan mekanismen for gensidig bistand fungerer, og under visse omstændigheder koordinerer den kontrolaktioner, som de kompetente myndigheder gennemfører, og yder disse myndigheder tilskud til at fremme samarbejde, uddanne personale og forbedre IT-infrastrukturen.
- CPC-netværksknudepunkterne har siden december 2018 også været ansvarlige for at beskytte forbrugerne mod overtrædelser af forordningen om geoblokering.

**12** De fleste medlemsstater udpegede deres europæiske forbrugercenter som det nationale organ til at hjælpe forbrugerne i geoblokeringstvister (jf. **tekstboks 3**).

### Tekstboks 3: Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre (ECC-Net)

- Kommissionen og medlemsstaterne oprettede i 2005 [Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre \(ECC-Net\)](#), som er til stede i alle medlemsstater, for at informere forbrugerne om deres rettigheder og hjælpe dem med at løse grænseoverskridende tvister med erhvervsdrivende.
- ECC-Net finansieres i fællesskab af Kommissionen og medlemsstaterne. Kommissionen koordinerer arbejdet i 29 europæiske forbrugercentre (et i hver medlemsstat plus Island og Norge).
- Siden december 2018 har forbrugerne kunnet modtage information og bistand fra ECC-Net i grænseoverskridende tvister i henhold til forordningen om geoblokering.
- I et [positionsrapport fra 2023](#) erklærede ECC-Net, at selv om kendskabet til geoblokering er steget, kender forbrugerne stadig ikke den nøjagtige dækning og omfanget af forordningen om geoblokering. [ECC-Nets rapport fra 2022](#) opfordrede desuden til bedre håndhævelse af forordningen, fælles tiltag mellem EU og medlemsstaterne og en udvidelse af forordningen til at omfatte tjenesteydelser, der ikke er omfattet af det nuværende anvendelsesområde (f.eks. ophavsretligt beskyttede digitale tjenester, finansielle tjenester, forsikring og privat sundhed).

## Revisionens omfang og revisionsmetoden

**13** Vi sigtede gennem denne revision mod at vurdere effekten af forordningen om geoblokering og de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne havde truffet for at tackle uberettiget geoblokering. Vi undersøgte navnlig, om Kommissionen behørigt havde:

- kortlagt udfordringer og behov hos kunder og onlineerhvervsdrivende i EU hvad angår geoblokering
- afhjulpet disse udfordringer og behov i forordningen om geoblokering og i sidste ende beskyttet EU-forbrugernes rettigheder i synergi med andre relevante EU-retsakter
- støttet de nationale håndhævelsesorganer og de europæiske forbrugercentre i forbindelse med gennemførelsen af forordningen
- sikret en passende kommunikation med og bevidsthed hos interessenter
- samarbejdet med medlemsstaterne om at fjerne uberettiget geoblokering og dermed beskyttet EU-forbrugerne
- overvåget gennemførelsen af forordningen om geoblokering og taget skridt til at løse eventuelle konstaterede problemer.

**14** Vores revision omfattede perioden fra 2015 til maj 2024 (hvor revisionsarbejdet blev afsluttet). Vi gennemgik undersøgelser, akademiske artikler og andet materiale, der er udarbejdet om emnet geoblokering, både før og efter at forordningen blev vedtaget. Nogle af disse oplysninger er offentligt tilgængelige, mens andre dokumenter blev stillet til rådighed af Kommissionen, nationale organer, forbrugerorganisationer og brancheorganisationer.

**15** Vi interviewede personale fra de relevante tjenestegrene i Kommissionen (GD CNECT, GD GROW og GD JUST) og fra Europa-Parlamentets Udvalg om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse samt EU's handels- og forbrugersammenslutninger, en erhvervsdrivende og eksperter i e-handelsrelateret geoblokering. Vi gennemførte også virtuelle interviews med de nationale håndhævelsesorganer i Østrig, Tyskland, Irland, Portugal og Sverige samt med de østrigske og franske europæiske forbrugercentre (som nationale forbrugerbistandsorganer), da disse fremstod som

gode eksempler på baggrund af oplysninger i dokumenter og forslag fra Kommissionen og en medlemsstat.

**16** Vi brugte en ekstern ekspert i geoblokering til at vurdere, hvordan forordningen om geoblokering hænger sammen med relateret EU-lovgivning. Eksperten vurderede de mulige konsekvenser af at udvide anvendelsesområdet og styrke håndhævelsen af forordningen.

**17** Vi besøgte repræsentanter for de kompetente myndigheder inden for forbrugerbeskyttelsessamarbejde og for de europæiske forbrugercentre i fire medlemsstater (Estland, Grækenland, Luxembourg og Rumænien) samt for de nationale forbrugerforeninger i Grækenland, Luxembourg og Rumænien. Vi valgte disse medlemsstater for at garantere en bred geografisk dækning og heterogenitet med hensyn til antallet af klager vedrørende geoblokering indgivet af forbrugere gennem europæiske forbrugercentre, og vi anvendte desuden resultaterne af Eurostats IKT-undersøgelse<sup>1</sup>. Vi brugte to variabler vægtet efter den fastboende befolkning og kombinerede dem for at rangordne medlemsstaterne.

**18** For at supplere vores primære beviskilder sendte vi spørgeskemaer til de nationale håndhævelsesorganer og europæiske forbrugercentre i de 27 EU-medlemsstater og til de nationale brancheforeninger, der repræsenterer virksomheder inden for onlinehandel, og derefter kompilerede vi resultaterne. Vi modtog svar fra 21 europæiske forbrugercentre og 18 håndhævelsesorganer (jf. også [bilaget](#)).

**19** Vi besluttede at gennemføre denne revision, fordi geoblokering både er en kilde til utilfredshed hos forbrugerne og - når der er tale om uberettiget geoblokering - en form for forskelsbehandling af dem. Foranstaltninger, der tackler uberettiget geoblokering, bidrager til at beskytte EU's forbrugere og deres rettigheder og fremme den grænseoverskridende e-handel, hvilket er en forudsætning for, at det digitale indre marked kan fungere effektivt. Vi forventer, at vores revisionsresultater vil være nyttige i forbindelse med Kommissionens næste evaluering af forordningen, som skal finde sted i 2025 (jf. punkt [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, som enkeltpersoner støder på, når de køber via en hjemmeside eller en app (tre måneder): Den udenlandske forhandler solgte ikke i mit land.

## Bemærkninger

### Der er gjort fremskridt med hensyn til at tackle uberettiget geoblokering i EU

**20** I henhold til "[Retningslinjerne for bedre regulering](#)" skal Kommissionen ved udarbejdelsen af sine lovgivningsforslag:

- gennemføre en høring af interessenterne for at indsamle oplysninger og synspunkter fra disse om dens politikker
- foretage en konsekvensanalyse, som bl.a. omfatter de økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser af forskellige politiske valgmuligheder. Konsekvensanalysen bør også omfatte en plan for overvågning, evaluering og rapportering (herunder en række indikatorer og eventuelle relevante aspekter af dataindsamling) med henblik på at spore fremskridt med gennemførelsen af lovgivningen og vurdere dens endelige virkninger.

**21** Vi analyserede den [undersøgelse \(2015\)](#), der ledsagede strategien for det digitale indre marked. Vi undersøgte også dokumenter modtaget fra Kommissionen, især - fra den erhvervsdrivendes perspektiv - en [undersøgelse om konkurrence](#), der blev iværksat i 2015 og offentliggjort i 2016 samt en [undersøgelse om mystery shopping](#) og en [forbrugerundersøgelse om det digitale indre marked](#) (begge er udført i 2015 og repræsenterer forbrugernes interesser). Vi så også på Kommissionens [konsekvensanalyse, der ledsagede forslaget til forordning \(2016\)](#), og som tog hensyn til disse tre undersøgelser, og vi vurderede forordningen om geoblokerings sammenhæng med anden lovgivning og resultaterne af Kommissionens [offentlige høring](#).

**Kommissionen kortlagde forbrugernes og de erhvervsdrivendes behov og hindringerne for onlinehandel, men dens konsekvensanalyse var præget af begrænsninger**

**22** Vi konstaterede samlet set, at Kommissionen forud for fremsættelsen af sit lovgivningsforslag havde kortlagt de væsentligste udfordringer og behov, som kan opstå i forbindelse med onlinehandel. De vedrører f.eks.:

- behovet for klarhed og retssikkerhed for både forbrugere og erhvervsdrivende
- lige adgang til websteder for forbrugerne, hvilket er i konflikt med de erhvervsdrivendes interesse i at kunne omdirigere forbrugerne

- lige adgang for forbrugerne til varer og tjenesteydelser, herunder mulighed for levering til bopælslandet
- de erhvervsdrivendes leveringsudfordringer på tværs af grænserne på grund af forskellige forbrugerbeskyttelseslove, forskelle i beskatning osv.
- forbrugernes følsomhed over for prisdiskrimination på grundlag af kundens bopæl og nationalitet på den ene side og de økonomiske realiteter, der kan berettige til at anvende prisdifferentiering, på den anden side
- forskelsbehandling hvad angår betalingsmidler.

**23** Som et første skridt kortlagde den undersøgelse fra 2015, der ledsagede strategien for det digitale indre marked, de udfordringer og behov, som forbrugere og erhvervsdrivende har i forbindelse med geoblokering af varer og offlinetjenester (tjenesteydelser, der betales online, men forbruges offline). Med hensyn til digitalt indhold omfattede den imidlertid kun adgang for forbrugere på tværs af grænserne.

**24** Den konsekvensanalyse fra 2016, der ledsagede forslaget til forordningen om geoblokering, så på de potentielle indvirkninger på handelen i det indre marked. Den konkluderede, at en ophævelse af geoblokeringsrestriktionerne sandsynligvis vil øge handelen, da onlinesælgere vil modtage flere købsordrer fra udenlandske kunder, hvilket vil betyde, at øget grænseoverskridende e-handel vil have en positiv indvirkning på BNP.

**25** Men da vi gennemgik konsekvensanalysen, bemærkede vi nogle aspekter, der ikke var blevet analyseret tilstrækkeligt:

- For det første fandt vi ikke noget kvantificeret skøn over de makroøkonomiske/økonomiske fordele eller virkninger af de forskellige politikmuligheder, som det ellers kræves i "Retningslinjerne for bedre regulering". Vi konstaterede også, at Kommissionen hverken havde foretaget en kvantitativ vurdering af de sektorer, der er udelukket fra servicedirektivets artikel 2, stk. 2, eller situationer, hvor kunder geoblokeres selv i en erhvervsdrivendes lokaler. Desuden blev der ikke taget hensyn til sociale og miljømæssige virkninger eller verdensmålene for bæredygtig udvikling. For det meste skyldtes det manglende adgang til relevante data.

- For det andet medtog konsekvensanalysen kun servicedirektivet, [direktivet om elektronisk handel](#), [direktivet om forbrugerrettigheder](#) og EU's konkurrencelovgivning i sin analyse af forslagets sammenhæng med andre retsakter. Anden relevant lovgivning såsom den [generelle forordning om databeskyttelse](#) (GDPR) og [direktivet om alternativ tvistbilæggelse](#) blev ikke medtaget. Vi anser dette for at være et svagt punkt i konsekvensanalysen, da en kundes fysiske placering er personoplysninger og dermed beskyttet i henhold til GDPR, og fordi geoblokeringsspørgsmål er af prækontraktlig karakter og derfor ligger uden for anvendelsesområdet for direktivet om alternativ tvistbilæggelse.
- Endelig var indikatorerne i Kommissionens foreslåede overvågningsordninger ikke tilstrækkeligt specifikke til at måle forordningens indvirkning på e-handel.

### **Forordningen om geoblokering afhjælper specifikke udfordringer og behov på visse områder, men har mindre fokus på andre**

#### **Forordningen tager både hensyn til kundernes og de erhvervsdrivendes positioner**

**26** Med forordningen har Kommissionen afhjulpert flere udfordringer og behov på en afbalanceret måde ved både at tage hensyn til kundernes og de erhvervsdrivendes positioner. Det kan f.eks. dreje sig om følgende:

- a) Kunderne har lige adgang til websteder. Erhvervsdrivende har lov til at omdirigere kunder til et andet websted på grund af deres fysiske placering, men kunderne skal først give samtykke.
- b) Erhvervsdrivende er ikke forpligtet til at levere til en kundes bopælsland, men kunder har ret til levering i de medlemsstater, hvor den erhvervsdrivende leverer tjenester, på samme vilkår som lokale kunder (princippet om, at man skal kunne "købe ind, som de lokale gør").
- c) Erhvervsdrivende kan fastsætte forskellige priser på websteder, der er målrettet mod forskellige grupper, på et ikkediskriminerende grundlag, men alle websteder skal være tilgængelige for alle EU-kunder.
- d) Ingen forskelsbehandling hvad angår betalingsmidler, men de erhvervsdrivende kan frit beslutte, hvilke de ønsker at acceptere.

**27** Endelig er muligheden for ikke at levere en hindring for forbrugerne, men en nødvendig mulighed for de erhvervsdrivende. Forpligtelsen til at levere blev udelukket fra anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering, primært på grund af forskelle i de nationale forbrugerbeskyttelseslove (forbrugergarantier,

eftersalgsservice, forskellige sprogkrav, forskellige mærkningsregler og sikkerhedsregler) og skattelovgivning.

**Der er behov for yderligere præcisering af en række spørgsmål om, hvordan forordningen skal anvendes i praksis**

**28** Samtidig kortlagde vi også nogle huller og spørgsmål, hvor der er behov for yderligere præcisering af, hvordan forordningen skal anvendes i praksis. Disse huller og spørgsmål kan forringe forordningens effektivitet. Følgende er eksempler herpå:

- Forordningen gælder ikke kun for B2C-, men også B2B-transaktioner, hvor en virksomhed søger at købe varer eller tjenesteydelser udelukkende med henblik på slutanvendelse. Medlemsstaterne er imidlertid ikke forpligtet til at udpege et organ, der er ansvarligt for at yde bistand til sådanne virksomheder i tilfælde af tvister med en erhvervsdrivende. De europæiske forbrugercentre yder ikke bistand i disse sager, og mange landes håndhævelsesorganer behandler ikke denne form for tvist. I 12 medlemsstater er der ingen enhed, der yder bistand til virksomheder, og i 14 medlemsstater kan de kun modtage bistand fra brancheforeninger. I 13 medlemsstater beskæftiger håndhævelsesorganerne sig ikke med B2B-transaktioner. Forordningen om geoblokering finder desuden anvendelse på erhvervsdrivende uden for EU (i "tredjelande"), der opererer i EU, men klager over disse erhvervsdrivende behandles ikke af de europæiske forbrugercentre (jf. punkt [11](#) og [12](#)). Der er også et hul i forordningen med hensyn til ydelse af bistand og offentlig håndhævelse i forbindelse med B2B.
- Forordningen forbyder forskelsbehandling af årsager relateret til betaling. Ikke desto mindre er det stadig uklart, hvordan visse praktiske spørgsmål vedrørende specifikke betalingsmidler (såsom co-branding af betalingskort) skal håndteres. I vores spørgeundersøgelse foreslog et håndhævelsesorgan og et europæisk forbrugercenter, at en præcisering af reglerne for betalingsmidler ville forbedre forordningen.

- To af de 18 håndhævelsesorganer, der besvarede vores spørgeundersøgelse, foreslog at præcisere forordningens anvendelsesområde med hensyn til tjenesteydelser, hvis vigtigste funktion er at give adgang til og mulighed for brug af ophavsretligt beskyttet indhold. F.eks. er det med formuleringen "hvis vigtigste funktion" ikke i tilstrækkelig grad præciseret, hvilke tjenester der er omfattet af forordningen<sup>2</sup> (jf. [bilaget](#)).
- Endelig er kompetencereglerne og det territoriale anvendelsesområde for administrative afgørelser ikke tilstrækkeligt klare. Da forordningen kun finder anvendelse på grænseoverskridende transaktioner, er det navnlig uklart, hvilken medlemsstat (kundens eller den erhvervsdrivendes) der skal pålægge sanktioner for overtrædelser<sup>3</sup>. I vores spørgeundersøgelse af håndhævelsesorganer foreslog en ud af 18 respondenter at præcisere, hvilken medlemsstat der ville være ansvarlig for håndhævelsen (jf. [bilaget](#)).

### Nøglesektorer forbliver uden for forordningens anvendelsesområde

**29** Kommissionen skal i henhold til forordningens artikel 9 underrette Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om resultaterne af sine overvågnings- og evalueringsaktiviteter. Kommissionen kan også foreslå ændringer til forordningen.

**30** Kommissionen offentliggjorde i november 2020 en [første kortsigtet revision](#). Revisionen blev aftalt under forhandlinger med de forskellige interessenter for at vurdere mulighederne for at udvide forordningens anvendelsesområde til også at omfatte audiovisuelle tjenester og onlinetjenester, hvis vigtigste funktion er at give adgang til og mulighed for brug af ophavsretligt beskyttet indhold.

**31** I den første kortsigtede revision drøftedes det, om finansielle tjenesteydelser, transport, sundhed og telekommunikation, som alle på nuværende tidspunkt er udelukket, skal omfattes af forordningens anvendelsesområde. Kommissionen foretog ikke nogen specifik konsekvensanalyse, da den i betragtning af sektorernes særlige forhold overvejede ikke at vedtage et lovgivningsforslag i denne henseende, selv om de retsakter, der regulerer disse sektorer, ikke alle omfatter en specifik bestemmelse om ikkeforskelsbehandling.

---

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

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

**32** Den kortsigtede revision kortlagde potentielle fordele med hensyn til audiovisuelt indhold, men den understregede også, at der manglede tilstrækkelige data, hvilket gjorde det svært at nå frem til en pålidelig konklusion og nødvendiggjorde yderligere vurdering. Kommissionen besluttede derfor at indsamle yderligere dokumentation om forordningens indvirkning på disse aktiviteter.

**33** Kommissionen valgte at forhøre sig hos de brancher, der beskæftiger sig med audiovisuelle tjenester og onlinetjenester, der giver adgang til ophavsretligt beskyttet indhold, samt hos en række forbrugerorganisationer. Denne "interessentdialog" resulterede ikke i nogen konkrete forslag, kun muligheder, der skulle undersøges yderligere. Dette var også en af konklusionerne i en [beslutning fra Europa-Parlamentet i 2023](#), som anerkendte behovet for en yderligere konsekvensanalyse og supplerende dokumentation, før der blev taget yderligere skridt hvad angår den audiovisuelle sektor. I beslutningen blev der endvidere foreslået en gradvis tilgang, hvor indsatsen målrettes mod specifikke audiovisuelle kategorier og distributionsmodeller én efter én. Kommissionen svarede, at den ville indhente oplysninger om nye forretningsmodeller og indsamle dokumentation om forbrugerefterspørgsel og om virkningerne af en gradvis tilgang til grænseoverskridende adgang til audiovisuelt indhold.

**34** Under en drøftelse af beslutningen i Europa-Parlamentet i marts 2021 blev spørgsmålet om eventuelt at udvide forordningen til at omfatte audiovisuelt indhold rejst flere gange. Som svar gav Kommissionen meddelelse om sine planer om at indlede en dialog<sup>4</sup> med branchen, inden den overvejede eventuelle foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige ændringer. Kommissionen modtog også skriftlige forespørgsler fra Parlamentet, til hvem den sendte skriftlige svar, hvori den præciserede forordningens anvendelsesområde og målet med dialogen og påpegede, at der var behov for yderligere dokumentation til vurdering af, om anvendelsesområdet eventuelt kunne udvides.

**35** Kommissionen havde til hensigt at gøre status over forordningen igen i 2022 med henblik på den eventuelle kommende revision. Kommissionen fremsendte resultaterne af [statusopgørelsen](#) til Europa-Parlamentet og Rådet den 18. juli 2024.

---

<sup>4</sup> I [handlingsplanen for medierne og den audiovisuelle sektor](#).

## Forordningens effektive gennemførelse blev påvirket negativt af mangler vedrørende kendskab, håndhævelse og overvågning

**Kommissionen støtter medlemsstaternes myndigheder i gennemførelsen af forordningen, men kendskabet til den er fortsat begrænset blandt kunderne og de erhvervsdrivende**

**36** Kommissionen bør vejlede og støtte de nationale organer, der gennemfører forordningen, og fremme ensartethed og koordinering mellem alle håndhævelses- og forbrugerbistandsmyndigheder<sup>5</sup>. Vi undersøgte den vejledning, Kommissionen har ydet, og de støtte- og koordineringsforanstaltninger, som den har truffet.

**Kommissionen gav fra starten medlemsstaterne tilstrækkelig vejledning og uddannelse om forordningen om geoblokering**

**37** Kort efter forordningens ikrafttræden offentliggjorde Kommissionen et [dokument med spørgsmål og svar](#), som giver praktisk vejledning til erhvervsdrivende, forbrugere og medlemsstaternes myndigheder. Dokumentet dækker de vigtigste bestemmelser i forordningen, giver konkrete eksempler og bevæger sig endda ud over dens anvendelsesområde, idet det giver oplysninger om grænseoverskridende levering og momsregler.

**38** Af de europæiske forbrugercentre, der besvarede vores spørgeundersøgelse om forbrugerbistand, mente 62 %, at Kommissionens vejledning var tilfredsstillende, og at den havde ydet støtte, når den blev bedt om det (jf. [bilaget](#)).

**39** Tilsvarende mente alle de håndhævelsesorganer, vi besøgte, at det dokument med spørgsmål og svar, der blev offentliggjort i 2018, gav tilstrækkelig vejledning. To af dem mente dog, at dokumentet kunne ajourføres med flere casestudier baseret på deres erfaringer. To af de håndhævelsesorganer, vi interviewede, anmodede om og fik afklaring fra Kommissionen om specifikke spørgsmål. I 2018 arrangerede Kommissionen også en workshop for nationale håndhævelsesorganer om den praktiske gennemførelse af forordningen. Den blev efterfulgt af flere andre workshopper efter vedtagelsen af den [nye forordning om forbrugerbeskyttelsessamarbejde](#).

---

<sup>5</sup> Retningslinjerne for bedre regulering, kapitel V, og betragtning 38 og 41 i [forordningen om geoblokering](#).

## Kommissionen tilrettelægger forskellige kommunikationskanaler og udveksling af erfaringer mellem nationale myndigheder på europæisk plan

**40** ECC-Net afholder regelmæssige møder: Der afholdes en årlig "samarbejdsdag", Kommissionen arrangerer "infodage" to gange om året, og ECC-Nets direktører mødes også. Hovedformålet er at lette udvekslingen af erfaringer og bedste praksis og at drøfte spørgsmål, der kræver særlig opmærksomhed, eller områder, der skal forbedres. ECC-Net har offentliggjort to positionspapirer om geoblokering (i 2019 og en [ajourføring i 2023](#)) baseret på oplysninger indsamlet fra dets medlemmer, de europæiske forbrugercentre.

**41** De håndhævelsesorganer, vi interviewede, fandt CPC-netværket meget nyttigt hvad angår kommunikation og koordinering mellem myndigheder fra forskellige medlemsstater om grænseoverskridende forbrugerspørgsmål. Ifølge én myndighed kan mekanismen for gensidig bistand forbedres ved at styrke CPC-netværkets beføjelser. Kommissionen arbejder i øjeblikket på en mulig revision af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde og overvejer forskellige politikmuligheder i den sammenhæng.

**42** Indenlandsk er der generelt et godt samarbejde mellem de nationale organer (de europæiske forbrugercentre, håndhævelsesorganerne og de nationale forbrugerorganisationer), men på EU-plan mødes ECC-Net og CPC-netværket ikke regelmæssigt for at drøfte håndhævelsesprioriteter og relaterede spørgsmål.

**43** Kommissionen oplyste os om, at møder mellem ECC-Net og CPC-netværket fandt hyppigere sted før covid-19-pandemien, og at der igen fandt et møde sted i april 2024. På dette møde var geoblokering en af de håndhævelsesprioriteter, som de europæiske forbrugercentre gjorde CPC-netværket opmærksom på, foruden [forordningen om det fælles eurobetalingsområde](#) (SEPA-forordningen). Kommissionen har for nylig tilvejebragt en anden kanal til kommunikation og udveksling af erfaringer på EU-plan. Den udgøres af de europæiske forbrugercentres og CPC-netværkets overvågningsprojekt ("ECC-CPC monitor"-projektet) (2024/2025), som tilvejebringer et uformelt onlineforum, hvor de europæiske forbrugercentre og medlemmerne af CPC-netværket kan diskutere relevante spørgsmål mere effektivt.

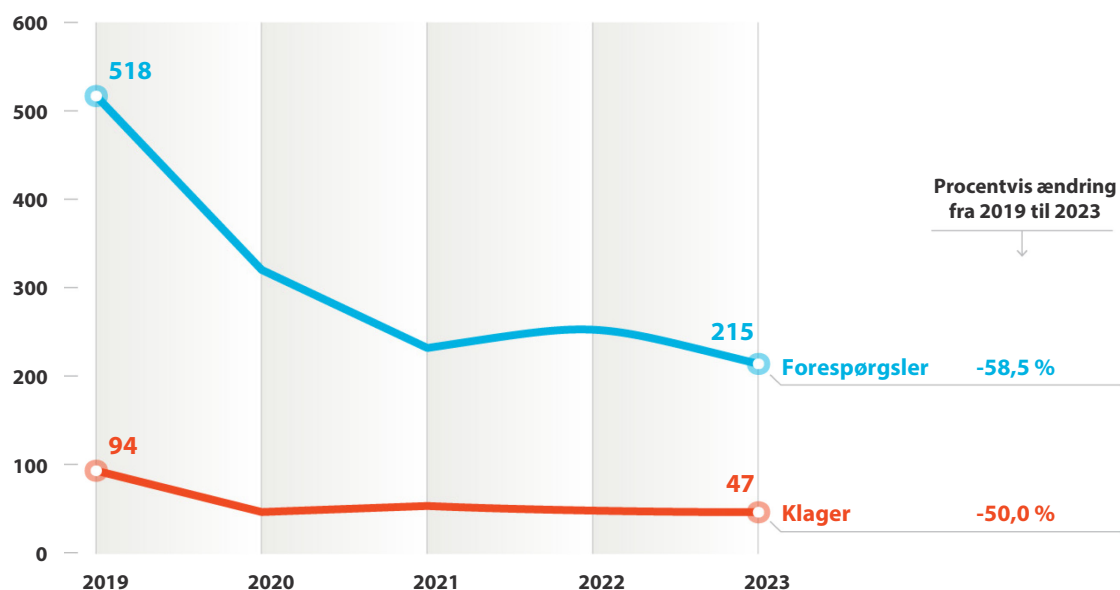
## Kommissionens og de nationale organers oplysningskampagner havde kun begrænset effekt på kunderne og de erhvervsdrivende

**44** Ud over det mere detaljerede dokument med spørgsmål og svar offentliggjorde Kommissionen i 2018 dokumentet "[10 Key Features of the Geo-blocking Regulation](#)". I 2019 deltog Kommissionen i oplysningsarrangementer med erhvervsdrivende og europæiske forbrugercentre.

**45** Webstederne for de europæiske forbrugercentre, vi besøgte, indeholder oplysninger og nyttige links om geoblokering. Mellem 2016 og 2020 arbejdede de europæiske forbrugercentre aktivt for at øge kendskabet til forordningen om geoblokering ved at arrangere konferencer for forbrugere, offentliggøre pressemeddelelser og andet materiale, lave opslag på sociale medier og afholde informationsworkshopper for erhvervsdrivende og håndhævelsesorganer. Disse aktiviteter blev gennemført som initiativer fra de europæiske forbrugercentres side uden anmodning om støtte fra Kommissionen. Ifølge de europæiske forbrugercentre kender forbrugerne til forordningen, men ikke dens anvendelsesområde.

**46** Vores analyse af udviklingen i klager og forespørgsler modtaget af de europæiske forbrugercentre i forbindelse med forordningen om geoblokering viste, at antallet af forespørgsler faldt fra 2019 til 2023 (jf. [figur 2](#)). Den viste også, at de europæiske forbrugercentres aktivitetsniveau på dette område varierede blandt medlemsstaterne, da et lille antal nationale myndigheder er langt mere aktive end alle de andre.

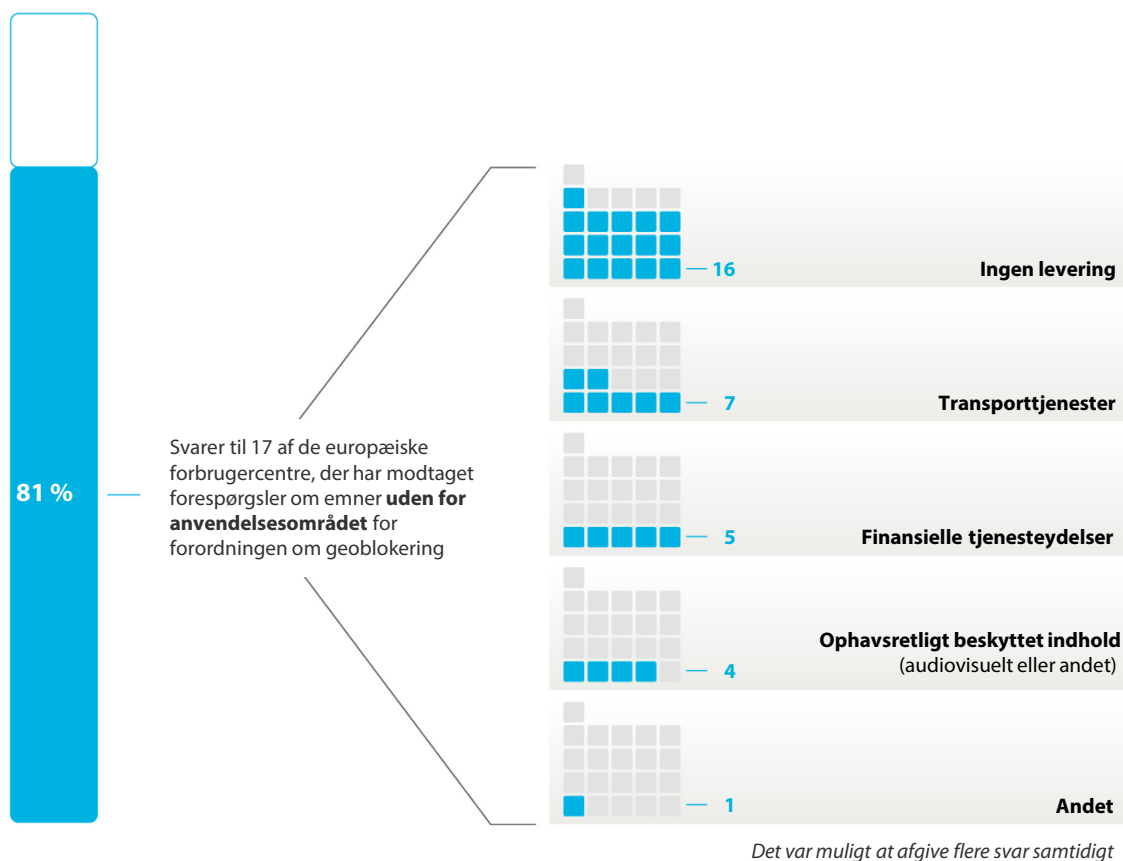
**Figur 2 - Forespørgsler modtaget af de europæiske forbrugercentre over tid**



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

**47** Resultaterne af vores spørgeundersøgelse viser, at 56 % af håndhævelsesorganerne og 43 % af de europæiske forbrugercentre ikke mener, at Kommissionen har hjulpet dem med at øge kendskabet til forordningen. Endvidere har 67 % af håndhævelsesorganerne og 81 % af de europæiske forbrugercentre modtaget forespørgsler om emner, som ligger uden for anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering (jf. [figur 3](#)). De fleste europæiske forbrugercentre (90 %) svarede, at forbrugerne i deres lande kun i nogen grad har kendskab til anvendelsesområdet, mens to europæiske forbrugercentre mente, at forbrugerne slet ikke har kendskab til det. Af ECC-Nets positionspapir fra 2023<sup>6</sup> fremgår det, at anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering stadig er uklart for forbrugerne (jf. [bilaget](#)).

**Figur 3 - Forespørgsler modtaget af de europæiske forbrugercentre om emner uden for forordningens anvendelsesområde**



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

<sup>6</sup> Positionspapir fra ECC-Net, "Geo-blocking - Still an Area of Concern", 2023.

**48** Geoblokering er stadig en prioritet for de europæiske forbrugercentre<sup>7</sup>, men vores analyse af alle medlemsstaternes websteder viste, at otte europæiske forbrugercentre ikke giver oplysninger om geoblokering, og at der i fire medlemsstater kun er få eller ingen oplysninger om geoblokering på deres håndhævelsesorganers websteder.

**49** To af håndhævelsesorganerne i de fire medlemsstater, vi besøgte, mente ikke, at forbrugerne og de erhvervsdrivende havde tilstrækkeligt kendskab til forordningen. Et af de fire organer havde deltaget i mediebriefinger og et andet givet oplysninger om forordningen på det nationale sprog, hvorimod de to andre ikke havde foretaget nogen oplysningsaktiviteter. Et organ mente, at manglen på klager eller anmodninger om oplysninger viste, at kendskabet er tilstrækkelig stort, mens et andet fandt situationen vanskelig at vurdere. For at øge kendskabet mener håndhævelsesorganerne, at det vil være nyttigt at tilrettelægge flere EU-dækkende oplysningskampagner, der kombinerer praktisk vejledning og casestudier med eksempler på bedste praksis.

**50** I sin første kortsigtede revision rapporterede Kommissionen, at kun ca. 50 % af EU's forbrugere allerede havde kendskab til forordningen i 2019. De erhvervsdrivendes kendskab til den var også lavt, så det blev foreslået at fortsætte oplysningsaktiviteterne for begge grupper (jf. punkt **30**).

**51** Endelig omfatter en undersøgelse<sup>8</sup>, der blev gennemført i 2023 med henblik på Kommissionens statusopgørelse, en række spørgeundersøgelser og interviews med forbruger- og brancheorganisationer. Resultaterne viser, at en betydelig del af de erhvervsdrivende (37 %) ikke havde kendskab til forordningen, mens forbrugerne udtrykte forvirring omkring, hvorvidt anvendelsesområdet omfattede levering.

## Håndhævelse er fortsat et svagt punkt i forordningen

### Nogle medlemsstater var forsinkede med at udpege kompetente håndhævelsesorganer

**52** Forordningen om geoblokering kræver, at medlemsstaterne udpeger organer (domstole eller administrative myndigheder) til at "varetage ansvaret for tilstrækkelig og effektiv håndhævelse" af forordningen, og at de fastsætter foranstaltninger til håndtering af overtrædelser, som er "effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne

---

<sup>7</sup> Ibid.

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

og har afskrækkende virkning." Håndhævelsesmyndighederne bør sikre, at disse foranstaltninger gennemføres effektivt ved at gribe ind over for erhvervsdrivende i tilfælde af overtrædelse af forordningen. Alle medlemsstater skulle have bemyndiget de kompetente organer og meddelt de foranstaltninger, de vedtog, til Kommissionen senest den 3. december 2018. Kommissionen skulle derefter overvåge overholdelsen af forordningen.

**53** Selv om de fleste medlemsstater gav eksisterende forbrugerbeskyttelsesmyndigheder bemyndigelse som håndhævelsesorganer, var der forsinkelser i den faktiske håndhævelse af forordningen. Kommissionen indsamlede data om de nationale håndhævelsessystemer ved at sende spørgeskemaer til alle medlemsstater<sup>9</sup>. Pr. december 2018 havde kun seks medlemsstater vedtaget håndhævelsesforanstaltninger og underrettet Kommissionen både om disse foranstaltninger og om de organer, de havde udpeget til at håndhæve forordningen. De fleste medlemsstater vedtog ikke håndhævelsesforanstaltninger før i foråret 2019. I juli 2019 havde seks medlemsstater endnu ikke meddelt Kommissionen deres foranstaltninger. I alle seks tilfælde indledte Kommissionen traktatbrudssager<sup>10</sup>.

**54** Disse forsinkelser påvirkede den "tilstrækkelige og effektive" beskyttelse af kundernes rettigheder i forordningens første dage. Navnlig kan medlemsstaternes manglende anmeldelse af udpegningen af den kompetente nationale myndighed have forhindret automatisk rutning af anmodninger gennem CPC-netværket, hvor der kunne være draget fordel af påbud og samarbejde med andre forbrugerbeskyttelsesorganer. På nuværende tidspunkt har alle medlemsstater meddelt Kommissionen deres foranstaltninger.

#### **Kun fem nationale håndhævelsesmyndigheder svarede, at de udførte målrettede kontroller vedrørende geoblokering**

**55** Efter forordningens ikrafttræden foreslog nogle nationale håndhævelsesorganer en særlig kontrol med fokus på geoblokering. Som svar på vores spørgeundersøgelse bekræftede tre ud af 18 håndhævelsesmyndigheder, at de havde foreslået CPC-netværket at foretage en "kontrolaktion" vedrørende geoblokering. Desuden mente to tredjedele af respondenterne (12 ud af 18), at det ville være nyttigt eller meget nyttigt, hvis CPC-netværket foretog en kontrolaktion vedrørende geoblokering

<sup>9</sup> I november 2018 og februar 2019.

<sup>10</sup> Mod Frankrig, Cypern, Polen og Rumænien for fuldstændig mangel på anmeldelse, mod Spanien og Slovakiet for delvis mangel på anmeldelse.

(jf. [bilaget](#)). Men kun fem ud af 18 nationale håndhævelsesmyndigheder foretog målrettede kontroller vedrørende geoblokering (jf. [tekstboks 4](#)).

#### **Tekstboks 4: "Kontrolaktion" foretaget af de 27 nationale håndhævelsesmyndigheder i 2019**

"Kontrolaktioner" vedrører kontrol af websteder for at afdække overtrædelser af EU's forbrugerlovgivning på et bestemt område. Det er medlemsstaterne, der bestemmer emneområderne for kontrolaktionerne, som derefter koordineres af Kommissionen og gennemføres samtidigt af de nationale håndhævelsesmyndigheder.

I de senere år [er der gennemført kontrolaktioner](#) på så forskellige områder som forbrugersvindel i forbindelse med covid-19-pandemien (2020), forbrugerkredit (2021), biludlejningsformidlere (2022) og influencere (2023).

I 2019 gennemførte 27 håndhævelsesmyndigheder<sup>11</sup> en kontrolaktion vedrørende levering og fortrydelsesret. Kontrolaktionen viste, at de pågældende onlinebutikker kan have overtrådt EU's grundlæggende forbrugerlovgivning, herunder forordningen om geoblokering. Den viste også, at en femtedel af de signalerede websteder var i strid med forordningen. Dette har indtil videre været den eneste koordinerede "kontrolaktion", hvor problemer, der potentielt vedrørte geoblokering, blev kortlagt.

#### **De nationale myndigheder har siden forordningens ikrafttræden kun gennemført én koordineret kontrolaktion**

**56** Pr. udgangen af juni 2024 var der kun gennemført én koordineret kontrolaktion mod en erhvervsdrivende, der havde overtrådt forordningen om geoblokering. Denne kontrolaktion blev foretaget af CPC-netværket og koordineret af Kommissionen, og den omfattede en række forbrugerretlige spørgsmål, herunder geoblokering. Efter drøftelse med CPC-netværket indvilligede den erhvervsdrivende i at afhjælpe de konstaterede problemer. Men i én henseende var den erhvervsdrivende stadig ikke fuldt ud i overensstemmelse med forordningen om geoblokering, så yderligere overvågning er nødvendig (jf. [tekstboks 5](#)).

<sup>11</sup> Fra 25 medlemsstater, Norge og Island.

### Tekstboks 5: Koordineret EU-aktion mod en erhvervsdrivende

Kommissionen og CPC-netværket besluttede i 2021 at samle alle eksisterende nationale procedurer mod en erhvervsdrivende i en enkelt aktion, som skulle foretages af to nationale myndigheder under Kommissionens koordinering. Tre af forholdene vedrørte geoblokering:

- Den erhvervsdrivende anvendte begrænsninger vedrørende betalingsmidler for kunder, der brugte andre landeversioner af den erhvervsdrivendes hjemmeside. Efter aktionen forpligtede den erhvervsdrivende sig til at sikre, at alle betalingsmidler kunne anvendes til køb fra et hvilket som helst EØS-land.
- Den erhvervsdrivende tillod ikke forbrugerne at gennemse og vælge mellem alle landeversioner af sin hjemmeside. Den erhvervsdrivende forpligtede sig til klart at forklare forbrugerne, hvordan de kunne browse indhold på de forskellige landeversioner af den erhvervsdrivendes onlinebutik.
- Den erhvervsdrivende begrænsede uretmæssigt forbrugernes mulighed for at downloade indhold fra de forskellige landeversioner af sin onlinebutik af årsager relateret til forbrugernes bopæl i EØS. Den erhvervsdrivende fjernede ikke denne begrænsning.

**57** Endelig handlede nogle få håndhævelsesorganer proaktivt med henblik på at opdage overtrædelser af forordningen om geoblokering ved at kontrollere erhvervsdrivende i deres lande. Ingen har dog endnu delt deres erfaringer med CPC-netværket eller Kommissionen (jf. punkt [64](#)).

### Håndhævelsesforanstaltningerne over for erhvervsdrivende varierer betydeligt mellem medlemsstaterne

**58** Forordningen kræver, at foranstaltningerne mod erhvervsdrivendes overtrædelser, herunder sanktioner, skal "stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning". Vi undersøgte de håndhævelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne og Kommissionen har truffet. I vores gennemgang af EU's forbrugerlovgivning bemærkede vi nogle relevante kriterier<sup>12</sup>, som kunne have været medtaget i forordningens bestemmelse om håndhævelse. Følgende er eksempler herpå:

- a) arten, grovheden, omfanget og varigheden af overtrædelsen

<sup>12</sup> Artikel 13 i [direktiv 2005/29/EF](#) om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked (direktivet om urimelig handelspraksis).

- b) eventuelle foranstaltninger, som den erhvervsdrivende har truffet for at begrænse eller afhjælpe den skade, som forbrugerne har lidt
- c) den erhvervsdrivendes eventuelle tidligere overtrædelser
- d) den erhvervsdrivendes opnåede økonomiske fordele eller undgåede tab ved at overtræde forordningen om geoblokering, hvis der foreligger data
- e) sanktioner, der pålægges den erhvervsdrivende for den samme overtrædelse i andre medlemsstater
- f) eventuelle andre skærpende eller formildende faktorer i sagen.

**59** Med hensyn til sanktioner konstaterede vi store variationer mellem de foranstaltninger, der anvendes i alle medlemsstaterne. F.eks. varierede minimumsbøderne fra 26 euro til 900 000 euro og maksimumsbøderne fra 1 448 euro til 5 millioner euro. Vi bemærkede også, at beregningen af sanktionerne i nogle tilfælde kan afhænge af den erhvervsdrivendes omsætning. I nogle medlemsstater kan der påberåbes et strafferetligt ansvar for overtrædelser.

**60** Kun ét af de 18 håndhævelsesorganer, der besvarede vores spørgeundersøgelse, var uenigt i, at fælles bestemmelser, f.eks. om identiske sanktioner i alle medlemsstater, ville bidrage til at forbedre håndhævelsessystemet (jf. [bilaget](#)).

**61** Resultaterne af vores spørgeundersøgelse blandt de europæiske forbrugercentre viser, at størstedelen af dem, der svarede (57 %), ikke har nogen mening om den ensartede gennemførelse af forordningen om geoblokering i EU. Desuden har 52 % af de europæiske forbrugercentre ingen holdning til udsagnet "Kommissionen har sørget for koordinering mellem de europæiske forbrugercentre", mens tre europæiske forbrugercentre forholder sig kritisk over for det (jf. [bilaget](#)).

**62** Undersøgelser fra de nationale håndhævelsesmyndigheders side kan udløses ved direkte indgivelse af forbrugerklager. Der kan også foretages undersøgelser på disse myndigheders eget initiativ. Med hensyn til sidstnævnte er der imidlertid ingen lovbestemmelse om fastsættelse af en harmoniseret eller koordineret tilgang mellem nationale håndhævelsesorganer. Vi konstaterede også, at Kommissionen ikke indsamlede oplysninger om individuelle håndhævelsesforanstaltninger, hvorved de nationale myndigheder anmoder de erhvervsdrivende om at træffe korrigerende foranstaltninger efter en overtrædelse af geoblokeringsreglerne.

**63** De fire håndhævelsesorganer, vi besøgte, bekræftede, at de ikke behøvede at aflægge rapport til Kommissionen om de klager, de modtog, eller de sanktioner, de anvendte inden for forordningens rammer. Kun to af de 18 håndhævelsesorganer, der besvarede vores spørgeundersøgelse, havde pålagt erhvervsdrivende sanktioner for overtrædelse af reglerne, mens fem udførte indenlandsk kontrol på eget initiativ for at vurdere overholdelsen af forordningen (jf. [bilaget](#)).

**64** Endelig interviewede vi to nationale håndhævelsesorganer, som var i færd med at undersøge erhvervsdrivende, og konstaterede, at de anvendte væsentligt forskellige tilgange til at undersøge overtrædelser af forordningen. I de følgende to eksempler anvender de to medlemsstater forskellige håndhævelsesforanstaltninger i tilfælde af manglende overholdelse af forordningen som følge af deres kontrol af erhvervsdrivende (jf. [tekstboks 6](#)).

#### **Tekstboks 6: Nationale forbrugerbeskyttelsesundersøgelser**

- Det svenske forbrugerråd (*Konsumentverket*) reviderede i 2021 erhvervsdrivendes overholdelse af artikel 3 og artikel 4, stk. 1, i forordningen om geoblokering. Forbrugerrådet udvalgte 78 onlinevirksomheder fra en række sektorer. Dets kontrol afslørede et par forskellige typer overtrædelser. En af dem drejede sig om, at 24 ud af 32 virksomheder, der tilbød afhentning i butikker, krævede, at kunderne havde en svensk postadresse. Ifølge det svenske forbrugerråd var hovedformålet med revisionen at øge kendskabet til geoblokering og også at opfordre virksomhederne til at sikre, at de opfylder kravene i forordningen, og det straffede derfor ikke de virksomheder, der overtrådte reglerne. Det sendte breve til alle de berørte virksomheder, hvori det informerede dem om resultaterne af revisionen.
- Efter en advarsel i CPC-netværket i 2021 indledte Portugals myndighed for fødevarer sikkerhed og økonomi (ASAE) to sager for overtrædelse af artikel 4, stk. 1, i forordningen om geoblokering, og de deraf følgende sanktioner blev pålagt. Desuden foretog ASAE i 2022 inspektioner hos 774 økonomiske aktører, hvilket resulterede i seks traktatbrudssager, der førte til sanktioner - nogle af dem knyttet til overtrædelser af forordningen om geoblokering. I modsætning til *Konsumentverket* udstedte ASAE bøder/sanktioner mod de onlineerhvervsdrivende, hvorom det blev konstateret, at de havde overtrådt loven.

**65** I praksis anvender alle medlemsstaterne forskellige håndhævelsesmetoder, når de håndterer manglende overholdelse af geoblokeringsreglerne. Dette indebærer en risiko for, at der ikke er lige vilkår på tværs af EU's indre marked for, hvordan forordningen gennemføres. I sin konsekvensanalyse argumenterede Kommissionen for at vælge en forordning om geoblokering i stedet for et direktiv på grund af den retlige usikkerhed om de "objektive kriterier", der er omhandlet i servicedirektivets artikel 20, stk. 2, vedrørende forskelsbehandling og manglende håndhævelsesforanstaltninger fra de nationale myndigheders side. Forordningen om geoblokering har ganske givet styrket retssikkerheden, men der er ingen tegn på forbedret eller ensartet håndhævelse på medlemsstatsplan.

#### **Kommissionen er kun én gang blevet anmodet om en ikkebindende udtalelse om geoblokering for at løse en uenighed om håndhævelse**

**66** I henhold til forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde kan Kommissionen støtte de nationale myndigheder ved at besvare uformelle anmodninger om oplysninger, afgive en ikkebindende udtalelse<sup>13</sup> om uenighed mellem to myndigheder inden for rammerne af mekanismen for gensidig bistand til håndhævelse eller føre tilsyn med koordinerede undersøgelses- og kontrolaktioner<sup>14</sup>.

**67** På tidspunktet for revisionen var Kommissionen kun én gang blevet anmodet om en udtalelse om geoblokering inden for rammerne af mekanismen for gensidig bistand til håndhævelse - som i dette tilfælde omhandlede en myndigheds afvisning af en anmodning om håndhævelse, som den havde modtaget fra en anden medlemsstats myndighed.

#### **Der er mangler i Kommissionens overvågning og vurdering af forordningens virkning**

**68** Kommissionen er ansvarlig for at overvåge, hvordan forordningen gennemføres i praksis, både af de nationale myndigheder på tværs af EU og med henblik på at evaluere dens virkning. I overensstemmelse med Kommissionens principper for bedre regulering<sup>15</sup> bør et effektivt overvågnings- og evalueringssystem afspejle målene for interventionen og den dokumentation, der er nødvendig for at overvåge dens fremskridt og resultater. Dette indebærer at forstå logikken i interventionen og måden, hvorpå dokumentationen vil blive anvendt. Der bør tages hensyn til

<sup>13</sup> Artikel 14, stk. 4, i [forordning \(EU\) 2017/2394](#).

<sup>14</sup> Ibid., kapitel IV.

<sup>15</sup> [Retningslinjerne for bedre regulering](#), kapitel V.

indsamlingshyppigheden og indsamlingsmetoden og de forskellige dokumentationskilder. Desuden bør Kommissionen i forbindelse med sine regelmæssige evalueringer i henhold til artikel 9 i forordningen om geoblokering tage hensyn til forordningens samlede indvirkning på det indre marked og den grænseoverskridende e-handel.

**69** Som led i vores undersøgelse af forordningens effektivitet inden for rammerne af det digitale indre marked vurderede vi, hvordan Kommissionen overvågede og evaluerede fremskridt hen imod de forventede virkninger. Vi undersøgte især, om der blev indført en ramme for resultatovervågning for at muliggøre en meningsfuld vurdering af de forskellige mål og overvåge fremskridt og resultater.

### **Overvågningsordningerne er ikke beskrevet tilstrækkeligt detaljeret**

**70** Det overordnede formål med forordningen om geoblokering er at bidrage til et velfungerende indre marked ved at forhindre uberettiget geoblokering og andre former for forskelsbehandling, der direkte eller indirekte er baseret på kunders nationalitet og bopæl eller hjemsted, og at afklare visse situationer, hvor forskellig behandling ikke kan begrundes.

**71** Formålet med overvågningen er at opnå en bedre forståelse af, hvor effektivt målene nås, så det kan afdækkes, om der er behov for yderligere tiltag for at sikre, at en given intervention når de tilsigtede mål. Overvågningsordninger bør afspejle målene for en intervention og fremlægge den nødvendige dokumentation til brug for overvågningen af fremskridt og resultater.

**72** Forordningen fastsætter ikke nogen specifikke mål, men de kan findes i konsekvensanalysen fra 2016 og den første kortsigtede revision:

- forbedring af gennemsigtigheden for kunderne ved at give adgang til websteder og apps i hele det indre marked
- forebyggelse af uberettiget forskelsbehandling, når det gælder kundernes adgang til varer og tjenesteydelser i hele det indre marked
- forbedring af den offentlige håndhævelse hvad angår uberettiget geoblokering og enhver anden forskelsbehandling baseret på bopæl/hjemsted eller nationalitet
- forøgelse af retssikkerheden for virksomheder i grænseoverskridende transaktioner.

**73** Overvågningsordningerne til sikring af, at forordningen bidrager til de relevante politiske mål, blev skitseret i den konsekvensanalyse fra 2016, der ledsagede forslaget til forordning. De bestod i at:

- sikre, at forordningen anvendes konsekvent i alle medlemsstater (første kortsigtede fase)
- analysere forordningens virkninger (anden mellem- til langsigtede fase).

**74** Konsekvensanalysen opstillede også to operationelle mål, som hvert omfattede en enkelt indikator:

- at mindske andelen af websteder, der deltager i uberettiget blokering af adgang for brugere fra andre medlemsstater (indikator: "variation af websteder, der nægter adgang for eller salg til kunder på grundlag af deres fysiske placering")
- at mindske andelen af forbrugere, der oplever uberettiget geoblokering/geografisk forskelsbehandling (indikator: "variation af kunder, der oplever geografisk forskelsbehandling").

**75** I konsekvensanalysen fra 2015 blev der henvist til anvendelsen af referencescenarier for de indikatorer, der var fastsat under overvågningsordningerne. Sådanne referencescenarier var imidlertid ikke blevet klart fastsat eller kvantificeret - i stedet var der kun krydshenvist til kilderne for den dokumentation, der lå til grund for konsekvensanalysen. Der var desuden ikke fastsat kvantitative målværdier for de foreslåede indikatorer, og disse vedrørte ikke de specifikke mål, men de to operationelle mål. Endvidere fastlagde overvågningsordningen ikke, i hvilket omfang opfyldelsen af de operationelle mål ville bidrage til de specifikke mål.

#### **De europæiske forbrugercentres data om geoblokering opfylder ikke overvågningsbehovene**

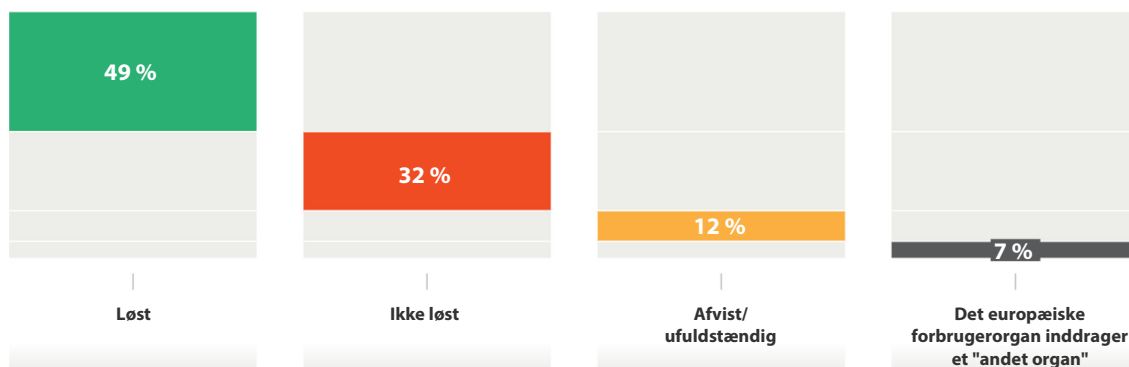
**76** Forordningen om geoblokering indeholder bestemmelser om bistand til forbrugere i tilfælde af forespørgsler, der opstår som følge af anvendelsen af reglerne. De fleste medlemsstater har udpeget deres europæiske forbrugercentre til at påtage sig denne opgave (jf. punkt 12). Hvis et europæisk forbrugercenter modtager en anmodning om information eller bistand, kan det henvise anmodningen til ECC-Net som en forespørgsel eller en klage. ECC-Net har et IT-værktøj til registrering og håndtering af indkommende sager. Vi analyserede seks års data i IT-værktøjet<sup>16</sup> og

---

<sup>16</sup> April 2018 til april 2024.

konstaterede, at der i gennemsnit blev behandlet omkring 290 forespørgsler og 55 klager over geografisk forskelsbehandling hvert år. Ca. 50 % af sagerne blev løst i mindelighed med den erhvervsdrivende (jf. [figur 4](#)).

**Figur 4 - Output fra de europæiske forbrugercentres håndtering af klager**



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen.

**77** Kommissionen bruger de data, der er indsamlet gennem ECC-Nets IT-værktøj, til at rapportere om anvendelsen af forordningen. Dataene vedrørende sagerne skal af hensyn til overvågningen af geoblokering være fyldestgørende og nøjagtige, men vi konstaterede, at dataindlæsningen hos de europæiske forbrugercentre ikke er udformet til at tage højde for de specifikke forhold, som reglerne tager sigte på (adgang til onlinegrænseflader, adgang til varer eller tjenesteydelser, forbud mod forskelsbehandling af årsager relateret til betaling<sup>17</sup>). Ved indkodningen af sager anvender de europæiske forbrugercentre op til 25 forskellige kategorier til at beskrive arten af forholdene vedrørende geografisk forskelsbehandling såsom "biludlejningsspecifik", "passagertransportspecifik", "urimelig og aggressiv handelspraksis" eller "afslag på at sælge/levere produkt eller forskelsbehandling". De europæiske forbrugercentre, vi interviewede, bekræftede, at indkodningen af sagerne ikke var i overensstemmelse med de specifikke forhold, der er omfattet af forordningen. Kommissionen vurderede ikke kvaliteten af de data, der indlæses i IT-værktøjet med henblik på at overvåge geoblokering.

**78** Vi kontrollerede alle de europæiske forbrugercentres websteder og de onlineformularer, som forbrugerne skal bruge til at indgive klager. Vi fandt forskelle i de oplysninger og/eller den dokumentation, som forbrugerne skal vedlægge deres forespørgsler ved indgivelsen af disse. Vi bemærkede navnlig, at nogle europæiske forbrugercentre kræver dokumentation som en forudsætning for behandling af klager.

<sup>17</sup> Artikel 3, 4 og 5 i [forordningen om geoblokering](#).

Dette kan udgøre en hindring for forbrugerne, når de udsættes for geoblokering, fordi der måske ikke findes et papirspor af deres erfaringer.

**79** Nogle af de repræsentanter for europæiske forbrugercentre, som vi interviewede, anførte også, at det IT-system, der anvendes til forbrugerforespørgsler, ikke er fuldt tilpasset til at imødekomme overvågningsbehovene, hvilket kan føre til uoverensstemmelser i indkodningen af dataene (jf. punkt 77).

Geoblokeringsproblemer tegner sig kun for et lille antal af de anmodninger om oplysninger, der kanaliseres gennem CPC-netværket, og nationale kontrolaktioner og resultater heraf rapporteres ikke.

**80** CPC-netværket bruger Kommissionens informationssystem for det indre marked til at gøre det muligt for de nationale håndhævelsesmyndigheder at indberette formodede overtrædelser af geoblokeringsreglerne til andre nationale myndigheder og Kommissionen og til at anmode om gensidig bistand til håndhævelse hos en relevant national myndighed. Kommissionen anvendte data fra det samme system til sin kortsigtede revision af anvendelsen af forordningen. Den konkluderede, at CPC-netværkets aktivitetsniveau for så vidt angår forordningen om geoblokering stadig var relativt lavt i 2019. Dette kan til dels skyldes forsinkelser i udpegelsen af håndhævelsesmyndigheder i det første gennemførelsesår.

**81** I perioden 2020-2023 konstaterede vi, at antallet af anmodninger om oplysninger vedrørende håndhævelse i relation til forordningen om geoblokering kun udgjorde lidt mere end 1,4 % af alle anmodninger om oplysninger, der blev kanaliseret gennem CPC-netværket (3 ud af 212 anmodninger), mens anmodninger om kontrolaktioner i henhold til forordningen udgjorde 37 ud af 515 sager (ca. 7 % af alle anmodninger om håndhævelse). Fem medlemsstater brugte informationssystemet for det indre marked til anmodninger om gensidig bistand, og tre brugte det til at udsende advarsler om problemer forbundet med forordningen. De fleste anmodninger om gensidig bistand (31 ud af 40) kom imidlertid fra den samme medlemsstat, som ved 29 lejligheder anmodede en anden medlemsstats myndighed om at træffe håndhævelsesforanstaltninger over for en erhvervsdrivende (jf. figur 5).

**Figur 5 - Anmodninger om gensidig bistand pr. artikel i forordningen**

**Artikel 3:** Adgang til onlinegrænseflader

**Artikel 4:** Adgang til varer og tjenesteydelser

**Artikel 5:** Forbud mod forskelsbehandling af årsager relateret til betaling

**Artikel 6:** Aftaler om passivt salg

*Kilde:* Revisionsretten baseret på oplysninger fra Kommissionen.

### **Der foreligger ikke tilstrækkelig dokumentation for den indvirkning, forordningen om geoblokering har på e-handelen på EU's indre marked**

**82** I henhold til de overvågningsordninger, der er skitseret i konsekvensanalysen, skal indsamlingen af data med henblik på at analysere "variationen af websteder, der nægter adgang for eller salg til kunder på grund af deres fysiske placering" finde sted hvert tredje år.

**83** Som led i vurderingen af forordningen i de første måneder efter dens ikrafttræden (første kortsigtede revision) gennemførte Kommissionen i 2019 en [mystery shopping-undersøgelse](#), der analyserede e-handelswebsteders brug af geoblokering i forskellige faser af forbrugernes købsproces. En første mystery shopping-undersøgelse var blevet gennemført i 2015 som input til den [konsekvensanalyse, der ledsagede forslaget til forordning \(2016\)](#).

**84** Samlet set var resultatet af de to mystery shopping-undersøgelser stort set ens, da ca. 65 % af alle websteder, der blev vurderet i 2016 og 2019, anvendte en vis grad af geoblokering (jf. punkt [21](#) og [83](#)). Med andre ord var grænseoverskridende kunder i EU kun i stand til at købe produkter på samme måde som indenlandske kunder i omkring et ud af tre tilfælde (jf. [tekstboks 7](#)).

### **Tekstboks 7: Sammenligning af resultaterne af mystery shopping-undersøgelserne**

Vi så på andelen af forbrugere, der er berørt af geoblokering i hver fase af e-handelsprocessen. Andelen af mystery-kunder på tværs af grænserne, der blev omdirigeret eller forhindret i at få adgang til en erhvervsdrivendes hjemmeside, forblev lav og faldt fra 3,4 % i 2015 til 2,9 % i 2019.

Antallet af mystery-kunder på tværs af grænserne, der blev blokeret i registreringsfasen, så de ikke var i stand til at registrere sig på et websted for at afgive en ordre, faldt fra 26,9 % til 14,0 %.

Antallet af mystery-kunder, der var i stand til at registrere sig på en hjemmeside, men blev forhindret i at fortsætte til leveringsfasen af deres ordre, steg fra 37,8 % til 43,0 %.

I den sidste fase af e-handelsprocessen steg forekomsten af betalingsproblemer i grænseoverskridende transaktioner en smule fra 8,6 % i 2015 til 10,4 % i 2019.

**85** Ud over ovenstående bruger Kommissionen forbrugerundersøgelser til at indsamle data om forbrugermiljøet i hele EU. Før forordningen trådte i kraft, gav de toårige rapporter kaldet "Consumer Conditions Scoreboard" fra 2015, 2017 og 2019 relevante data om ændringer i andelen af forbrugere, der oplever problemer, når de forsøger at købe online fra detailhandlere i andre EU-lande. Denne informationskilde er imidlertid temmelig mangelfuld med hensyn til geoblokering. De specifikke data, der blev rapporteret, blev indsamlet gennem en spørgeundersøgelse om forbrugernes holdninger til grænseoverskridende handel og forbrugerrelaterede spørgsmål fra 2014 til 2018.

**86** Hvis vi ser på alle kategorier af geoblokeringsproblemer i disse undersøgelser, konstaterer vi, at andelen af forbrugere, der oplevede geografisk forskelsbehandling, svingede en del mellem 2015 og 2019. Et andet problem ligger i, at "Consumer Conditions Scoreboard"-rapporterne fra 2021 og 2023 ikke gav specifikke oplysninger om geoblokering. Som følge heraf er det ikke muligt ud fra undersøgelsesdataene at konkludere, at forekomsten af geoblokering er faldet.

**87** Ligeledes rapporterede Kommissionen i den første kortsigtede revision, at onlinekøb fra en anden EU-medlemsstat steg med et procentpoint mellem 2017 og 2019, mens andelen af virksomheder, der sælger online til andre EU-lande, forblev stabil. Også her er ændringen minimal, og det er uklart, om denne stigning er en del af en tendens eller ej.

**88** Endelig gennemførte Kommissionen efter sin første kortsigtede revision en anden undersøgelse, der analyserede de vigtigste tendenser inden for udviklingen af e-handel i EU<sup>18</sup> og omfattede en spørgeundersøgelse blandt onlineforhandlere i hele EU, som dækkede over 2 800 virksomheder af varierende størrelse, herunder mikrovirksomheder, SMV'er og store virksomheder, der opererede i ti EU-lande. Formålet med spørgeundersøgelsen var at fastslå, hvordan detailhandlere så på den seneste udvikling af e-handelen i EU, især i lyset af pandemien. Baseret på resultaterne heraf konkluderede undersøgelsen, at andelen af handel fra internationale kilder (i og uden for EU) forblev relativt konstant, idet den i hele EU steg fra 20 % i 2016 til 22 % i 2021. Kommissionen undersøgte ikke forordningens indvirkning på e-handelen eller eventuelle forbrugerfordele.

**89** Under alle omstændigheder kan det også være for tidligt at vurdere indvirkningen af forordningen om geoblokering på e-handelen på EU's indre marked. Kommissionen var af den opfattelse, at forordningens fulde virkninger først vil vise sig med tiden, i takt med at håndhævelsen styrkes, andre relevante (e-handelsmæssige) foranstaltninger finder anvendelse, og covid-19-krisens fulde indvirkning på de forskellige involverede sektorer kan vurderes<sup>19</sup>.

---

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

<sup>19</sup> Rapport om den første kortsigtede revision af geoblokeringsforordningen, 2020.

## Konklusioner og anbefalinger

**90** Vores samlede konklusion er, at der med vedtagelsen af forordningen om geoblokering er gjort fremskridt med hensyn til at imødekomme forbrugernes og de erhvervsdrivendes behov og afhjælpe de udfordringer, de oplever, men at der stadig er udfordringer med hensyn til at gennemføre forordningen på korrekt og ensartet vis.

**91** Ved udformningen af forordningen udpegede Kommissionen de væsentligste udfordringer og behov, som forbrugerne og de erhvervsdrivende har i forbindelse med e-handel. Vi konstaterede imidlertid svagheder i den indledende konsekvensanalyse. Kommissionen vurderede ikke kvantitativt de sektorer, der er udelukket fra servicedirektivet, anvendelsen af geoblokering, når forbrugerne er i en erhvervsdrivendes lokaler, eller forordningens sociale og miljømæssige virkninger. Analysen af virkningen af grænseoverskridende e-handel på BNP omfattede ikke skøn eller en detaljeret analyse af forordningens sammenhæng med alle relaterede retsakter. Endelig blev der i konsekvensanalysen ikke foreslået nogen overvågningsordninger til måling af, hvordan forordningen ville påvirke e-handelen (jf. punkt [22-25](#)).

**92** Forordningen om geoblokering adresserede adskillige udfordringer og behov på en afbalanceret måde. Vi konstaterede imidlertid huller og manglende klarhed, som kan påvirke forordningens anvendelse og effektivitet (jf. punkt [26-28](#)).

**93** Den vedtagne version af forordningen om geoblokering udelukkede visse problematiske områder såsom audiovisuelle tjenester og onlinetjenester, der giver adgang til ophavsretligt beskyttet indhold. I sin første kortsigtede revision (2020) undersøgte Kommissionen muligheden for at inkludere disse sektorer. Den besluttede imidlertid at holde dem uden for forordningens anvendelsesområde, bl.a. på grund af mangel på data og behovet for yderligere at vurdere konsekvenserne af en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet. Kommissionen delte resultaterne af sin første kortsigtede revision med Europa-Parlamentet og forventes at gøre det samme, når den kommende revision af forordningen er afsluttet (jf. punkt [29-35](#)).

## Anbefaling 1 - Foretage en undersøgelse for at vurdere, om anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering bør udvides, eller om andre relevante sektorspecifikke forordninger bør ændres

---

Kommissionen bør foretage en undersøgelse baseret på relevante og nøjagtige data for at vurdere fordele, udfordringer og potentielle risici ved at udvide forordningens anvendelsesområde til de sektorer, der i øjeblikket er udelukket, eller, hvis dette er mere hensigtsmæssigt, ved at ændre relevante sektorspecifikke forordninger.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2026.**

**94** Efter vedtagelsen af forordningen gav Kommissionen vejledning i et omfattende dokument med spørgsmål og svar til forbrugere, erhvervsdrivende og nationale organer, herunder håndhævelsesorganer. Siden 2018 har Kommissionen ikke arrangeret yderligere workshopper for håndhævelsesorganer eller ajourført dokumentet med spørgsmål og svar, så det dækker nye spørgsmål (jf. punkt [37-39](#)).

**95** Kommissionen arrangerer regelmæssige møder og erfaringsudveksling via forskellige kanaler for de europæiske forbrugercentre og håndhævelsesorganerne. CPC-netværkets beføjelser er imidlertid begrænsede. Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre (ECC-Net) afholder regelmæssige møder for at lette udvekslingen af erfaringer, og de europæiske forbrugercentre og håndhævelsesorganerne kommunikerer hyppigt på nationalt plan, men der er ingen regelmæssige møder mellem de to netværk, hvor der kan drøftes håndhævelsesprioriteter og andre spørgsmål (jf. punkt [40-43](#)).

**96** De europæiske forbrugercentre yder bistand til forbrugerne, når de oplever problemer vedrørende geoblokering. Vi konstaterede imidlertid, at deres aktivitetsniveau varierer fra den ene medlemsstat til den anden. Antallet af klager og forespørgsler modtaget af de europæiske forbrugercentre vedrørende forordningen om geoblokering faldt mellem 2019 og 2023. Resultaterne af den undersøgelse, der blev gennemført i 2023 med henblik på Kommissionens statusopgørelse, viser, at en betydelig andel af de erhvervsdrivende ikke har kendskab til forordningen om geoblokering, og at forbrugerne stadig er forvirrede, når det gælder dens anvendelsesområde (jf. punkt [44-51](#)).

## Anbefaling 2 - Forbedre støtten og bevidstheden i medlemsstaterne

---

Kommissionen bør:

- a) ajourføre sin vejledning til medlemsstaternes myndigheder
- b) bidrage til at øge bevidstheden hos kunder og erhvervsdrivende og til udvekslingen af erfaringer mellem medlemsstaterne.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2026.**

**97** Medlemsstaterne skulle udpege organer til at håndhæve forordningen. Kommissionen indledte traktatbrudssager mod medlemsstater, der undlod at gøre det rettidigt. Der kan indhentes oplysninger om geoblokering ved at foretage "kontrolaktioner" med fokus på prioriterede spørgsmål. Indtil videre er der dog ikke foretaget kontrolaktioner, hvor geoblokering er det primære fokus. De udpegede myndigheder kan foretage kontrol på eget initiativ eller efter at have modtaget en klage. Kommissionen og CPC-netværket kan gennemføre koordinerede kontrolaktioner, men har kun gennemført én mellem december 2018 og juni 2024 (jf. punkt [52-57](#)).

**98** Vi konstaterede, at foranstaltningerne og bøderne varierede meget mellem medlemsstaterne. Forordningen indeholder ingen forslag til kriterier for fastsættelse af håndhævelsesforanstaltninger. Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at aflægge rapport til Kommissionen om deres undersøgelser eller de sanktioner, de pålægger (jf. punkt [58-65](#)).

**99** Kommissionen støttede håndhævelsesorganerne ved at besvare anmodninger om oplysninger eller anmodninger om en ikkebindende udtalelse, når der var opstået uenighed mellem to myndigheder (jf. punkt [66](#) og [67](#)).

## Anbefaling 3 - Supplere medlemsstaternes håndhævelsesmekanismer på EU-plan

---

Kommissionen bør styrke de nationale håndhævelsesordninger med en EU-dækkende håndhævelsesmekanisme.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2026.**

**100** Kommissionen er ansvarlig for at overvåge medlemsstaternes anvendelse af forordningen om geoblokering og dens overordnede indvirkning på det indre marked. Forordningen indeholder ikke specifikke mål; disse blev fastsat i konsekvensanalysen inden vedtagelsen af forordningen. Konsekvensanalysen fastsatte yderligere to operationelle mål suppleret med en indikator hver. Kommissionen fastlagde imidlertid ikke, i hvilket omfang de operationelle mål bidrager til at nå de specifikke mål, og den fastsatte heller ikke referencescenarier eller kvantitative mål for indikatorerne (jf. punkt [70-75](#)).

**101** Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre giver Kommissionen data om anmodninger om oplysninger og klager fra forbrugerne. Vi konstaterede problemer med kvaliteten af disse data, hvis pålidelighed ikke vurderes af Kommissionen. Endvidere giver Kommissionens tendensanalyser ikke mulighed for at indkredse den fulde indvirkning af geoblokeringsforordningen på e-handel eller de forbrugerfordele, den giver. De organer, der har til opgave at håndhæve forordningen, modtager også anmodninger om oplysninger og klager fra forbrugere, men Kommissionen indsamler ikke disse data med henblik på overvågning (jf. punkt [76-81](#)).

**102** Siden vedtagelsen af forordningen om geoblokering er der kun indsamlet overvågningsdata gennem én mystery shopping-undersøgelse (2019), selv om der er krav om at foretage sådanne undersøgelser hvert tredje år. Der har også været forbrugerundersøgelser, men disse har ikke specifikt fokuseret på geoblokering. Dette er ikke tilstrækkeligt til at overvåge fremskridt og tendenser inden for geoblokering. Vi konstaterede desuden uoverensstemmelser i de data, der blev indsamlet før og efter forordningens ikrafttræden, hvilket gør det umuligt at foretage en konsekvent tendensanalyse (jf. punkt [82-89](#)).

## Anbefaling 4 - Sikre, at de nuværende overvågningsordninger for forordningen om geoblokering, er tilstrækkelige

---

Kommissionen bør sikre, at de overvågningsordninger, der har til formål at måle effektiviteten af forordningen om geoblokering, er tilstrækkelige, og bør sætte særligt fokus på:

- a) robuste indikatorer for geoblokeringspraksis
- b) pålidelige datakilder
- c) en passende hyppighed for dataindsamling
- d) kvaliteten af de data, som de europæiske forbrugercentre leverer.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2026.**

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Michails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 5. december 2024.

*På Revisionsrettens vegne*

Tony Murphy  
*Formand*

# Bilag

## Resultater af spørgeundersøgelsen

Revisionen omfattede en spørgeundersøgelse blandt de europæiske forbrugercentre, håndhævelsesorganerne i de 27 EU-medlemsstater og de nationale brancheforeninger, der beskæftiger sig med onlinehandel. Vi udformede tre specifikke spørgeskemaer, som blev anvendt til at indsamle oplysninger om erfaringer og synspunkter, der ellers ikke kunne indhentes direkte.

Spørgeundersøgelsen bidrog til vores konklusioner om gennemførelsen af forordningen i medlemsstaterne og vedrørte de forespørgsler, som de nationale organer modtog, problematiske forhold for kunderne, Kommissionens støtte og koordinering, kendskab til forordningen og forslag til forbedringer.

Spørgeundersøgelsen fandt sted fra den 9. april til den 23. maj 2024. Vi modtog svar fra 21 europæiske forbrugercentre og 18 håndhævelsesorganer.

Spørgeundersøgelsen blandt de europæiske forbrugercentre omfattede følgende emner:

- dækning af B2B-forespørgsler
- de væsentligste problematiske forhold for forbrugerne, baseret på de forespørgsler, som de europæiske forbrugercentre modtog, herunder forespørgsler, som lå uden for forordningens anvendelsesområde
- de nationale forbrugeres kendskab til forordningen
- Kommissionens vejledning og støtte i forbindelse med gennemførelsen af forordningen
- måder, hvorpå forordningen kan forbedres.

Spørgeundersøgelsen blandt håndhævelsesorganerne omfattede følgende emner:

- dækning af B2B-forespørgsler
- de væsentligste problematiske forhold, baseret på de modtagne forespørgsler, herunder forespørgsler, som lå uden for forordningens anvendelsesområde

- oplysninger om de nationale håndhævelsessystemer, der er indført, gældende sanktioner og initiativer såsom kontrolaktioner eller nationale målrettede kontroller af overholdelsen af forordningen
- de nationale forbrugeres kendskab til forordningen
- måder, hvorpå forordningen kan forbedres.

Vi drog ikke konklusioner på baggrund af de modtagne svar fra brancheforeningerne på grund af den lave svarprocent for denne gruppe.

# Forkortelser

**B2B:** Business to business

**B2C:** Business to consumer

**BNP:** Bruttonationalprodukt

**CPC:** Forbrugerbeskyttelsessamarbejde

**ECC:** Europæisk forbrugercenter

**EØS:** Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

**GD CNECT:** Kommissionens Generaldirektorat for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi

**GD GROW:** Kommissionens Generaldirektorat for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er

**GD JUST:** Kommissionens Generaldirektorat for Retlige Anliggender og Forbrugere

**GDPR:** Den generelle forordning om databeskyttelse

**IKT:** Informations- og kommunikationsteknologi

# Glossar

**Bedre regulering:** Koncept, som er retningsgivende for EU's politik og lovgivning, og som er baseret på principperne om, at reguleringen skal nå sine mål med færrest mulige omkostninger og udformes på en gennemsigtig og evidensbaseret måde med inddragelse af borgere og interessenter.

**Bruttonationalprodukt:** Grundlæggende mål for den samlede størrelse af et lands økonomi.

**Direktivet om alternativ tvistbilæggelse:** EU-retsakt om udenretslig bilæggelse af tvister vedrørende varer og tjenesteydelser købt hos erhvervsdrivende i det indre marked.

**GDPR:** EU-retsakt til beskyttelse af enkeltpersoner, når deres personoplysninger behandles af den private sektor og de fleste offentlige organisationer.

**Konsekvensanalyse:** Analyse af de sandsynlige virkninger (forudgående analyse) eller faktiske virkninger (efterfølgende analyse) af et politisk initiativ eller en anden type tiltag.

**Servicedirektivet:** EU-retsakt, der fjerner handelshindringer for visse kategorier af tjenesteydelser i det indre marked.

**Strategi for et digitalt indre marked:** Kommissionens initiativ til at maksimere EU's fordele ved digitalisering.

## Kommissionens svar

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

## Tidslinje

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

## Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Ildikó Gáll-Pelcz, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Claudia Kinga Bara og attaché Zsolt Varga, de ledende administratorer Sabine Hiernaux-Fritsch og John Sweeney, de opgaveansvarlige Marco Montorio og Maria Isabel Quintela og revisorerne Felipe Andrés Miguélez og Radostina Simeonova samt praktikant Alessia Romanelli. Britta Middelberg ydede metodologisk støtte i forbindelse med spørgeundersøgelsen. Thomas Everett ydede sproglig støtte.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel Quintela



Alessia Romanelli



Britta Middelberg



Thomas Everett

# MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

## Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-3547-5 | ISSN 1977-5636 | doi:10.2865/9555631 | QJ-01-24-038-DA-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-3548-2 | ISSN 1977-5636 | doi:10.2865/5301540 | QJ-01-24-038-DA-N |

## HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 03/2025](#) "Uberettiget geoblokering i forbindelse med e-handel - Forordningen udgør en afbalanceret ramme, men der er stadig udfordringer med gennemførelsen", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

Geoblokering begrænser forbrugeres adgang til onlinetjenester på tværs af medlemsstaterne og påvirker således EU's digitale indre marked negativt. Forordningen om geoblokering fra 2018 havde til formål at imødegå en sådan forskelsbehandling på grundlag af forbrugernes nationalitet eller bopæl. Vi har vurderet effekten af forordningen om geoblokering og de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne har truffet for at tackle uberettiget geoblokering. Der er sket fremskridt for forbrugere og de erhvervsdrivende, men der er stadig udfordringer med hensyn til at gennemføre forordningen på ensartet vis. Vi anbefaler, at Kommissionen foretager en undersøgelse for at vurdere, om anvendelsesområdet for forordningen om geoblokering bør udvides, at den forbedrer støtten og bevidstheden i medlemsstaterne, at den styrker håndhævelsesordningerne, og at den sikrer, at de overvågningsordninger, der har til formål at måle effektiviteten af forordningen om geoblokering, er tilstrækkelige.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/contact](https://eca.europa.eu/da/contact)

Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors