



Brüssel, den 25.5.2016
SWD(2016) 165 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der
Verbraucherschutzrechte zuständigen nationalen Behörden**

{COM(2016) 283 final}
{SWD(2016) 164 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ersetzung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“ – CPC-Verordnung)

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss es auf EU-Ebene behandelt werden?

Die CPC-Verordnung hat die Durchsetzung von Verbraucherrechten in der EU gestärkt. Ihre Wirkung ist jedoch nicht ausreichend, denn insbesondere für einen funktionierenden, dynamischen digitalen Binnenmarkt bedarf es einer EU-weiten strikten und einheitlichen Rechtsdurchsetzung. Die Zahl der Verstöße gegen die geltenden EU-Verbraucherrechtsvorschriften macht deutlich, dass die Durchsetzung nicht optimal ist. Konservativen Schätzungen zufolge verstoßen 37 % der E-Commerce-Websites und Buchungsportale gegen grundlegende Verbraucherrechte. Der Schaden, der den Verbrauchern bei grenzüberschreitenden Online-Käufen (Reisen, Unterhaltung, Bekleidung, Elektronik und Finanzdienstleistungen – ein Teilbereich des grenzüberschreitenden Handels, der im Rahmen der Folgenabschätzung näher untersucht wurde) entsteht, wird auf 770 Mio. EUR pro Jahr geschätzt. Die Zusammenarbeit im Rahmen der CPC-Verordnung, die der Durchsetzung der geltenden grenzüberschreitenden EU-Verbraucherrechtsvorschriften dient, wird jedoch insbesondere durch folgende Probleme erschwert: unzureichende Amtshilfeverfahren, mangelhafte Bekämpfung weit verbreiteter Verstöße in der EU, insbesondere im digitalen Umfeld, Schwierigkeiten bei der Aufdeckung der Verstöße sowie mangelnde Priorisierung von Durchsetzungsmaßnahmen.

Was soll erreicht werden?

Ziel ist es, einen wirksameren Rahmen für die Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsdurchsetzung zu schaffen, um die Einhaltung der Verbraucherrechtsvorschriften EU-weit zu verbessern, die Nachteile für die Verbraucher zu verringern und die Rechtssicherheit insbesondere für grenzüberschreitend tätige Händler und Verbraucher zu erhöhen. Die Behörden sollten in die Lage versetzt werden, schneller zu handeln und Kosten zu sparen, vor allem um gemeinsam gegen weit verbreitete Online-Verstöße vorzugehen. Hierfür bedarf es zusätzlicher Befugnisse im Bereich der Zusammenarbeit (z. B. einstweilige Maßnahmen zur Sperrung von Websites) sowie eines einheitlichen, koordinierten Verfahrens, bei dem die Kommission noch stärker unterstützend mitwirken könnte.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Es muss sichergestellt werden, dass die Verbraucherrechtsbestimmungen EU-weit einheitlich durchgesetzt werden. Die nationalen Behörden, denen durch die territoriale Zuständigkeit ansonsten Grenzen gesetzt sind, müssen zusammenarbeiten, um Verstöße mit grenzüberschreitender Dimension abzustellen.

B. Lösungen

Welche verschiedenen Optionen gibt es, um die Ziele zu erreichen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?

Option 1: Beibehaltung des Status quo (keine Änderung der bestehenden CPC-Verordnung).
Option 2: Modernisierung der Durchführungsvorschriften, nichtlegislative Maßnahmen und Selbstregulierung.
Option 3: Überarbeitung der CPC-Verordnung (Erweiterung des Anwendungsbereichs und Erhöhung der Effizienz).
Option 4: Überarbeitung der CPC-Verordnung: Option 3 + zusätzliche Befugnisse (insbesondere um gegen unseriöse Händler, die sich absichtlich nicht zu erkennen geben, vorzugehen) sowie ein Auditsystem, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung stellen.
Option 5: eine neue Verordnung, die der Europäischen Kommission unmittelbare Durchsetzungsbefugnisse für häufige Verstöße mit EU-weiter Dimension verleiht, sowie Überarbeitung der CPC-Verordnung in Kombination mit Option 3 oder Option 4.
Die bevorzugte politische Option ist Option 3.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Alle Interessengruppen (Verbraucher- und Unternehmensverbände sowie das Europäische Parlament und

die Mitgliedstaaten) sind der Auffassung, dass die CPC-Verordnung nützlich ist und gestärkt werden muss, sodass der Einzelhandel vom (digitalen) Binnenmarkt profitieren kann. Dies ist auch der Tenor einer Anfang 2014 abgeschlossenen öffentlichen Konsultation sowie verschiedener Treffen mit den Interessenträgern (z. B. Länderbesuche, Verbrauchergipfel in den Jahren 2013 bis 2015 sowie Workshops des CPC-Netzes).

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option / haben die wesentlichen Optionen?

Mit Option 3 lassen sich alle politischen Ziele zu für die nationalen Behörden und die Kommission vertretbaren Kosten verwirklichen. Die Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen sowie die Steuerung grenzübergreifender Endkundenmärkte in der EU werden verbessert, wodurch mehr Fairness und Transparenz für die Händler und Verbraucher sichergestellt ist. Ferner werden die Kosten für öffentliche Maßnahmen sowie die Transaktionskosten für die Wirtschaftsakteure sinken. Dies wiederum wird die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft allgemein steigern.

Die Verbraucher werden bei grenzüberschreitenden Käufen, insbesondere bei Online-Käufen, besser geschützt. Im untersuchten Teilbereich (fünf Online-Märkte) lässt sich der durch Verbraucherrechtsverstöße verursachte Schaden von rund 770 Mio. EUR pro Jahr um schätzungsweise 30 % auf 539 Mio. EUR verringern, wenn die Verstoßquote von 37 % um 10 Prozentpunkte gesenkt wird. Ferner könnte jede neue CPC-Maßnahme gegen eine weit verbreitete Praxis den Schaden, der den Verbrauchern EU-weit entsteht, deutlich verringern (z. B. um rund 68 Mio. EUR im Falle einer koordinierten Maßnahme gegen irreführende Vermarktungspraktiken bei In-App-Angeboten in Online-Spielen).

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten umfassend bei ihren Durchsetzungsmaßnahmen gegen Verstöße mit EU-weiter Dimension unterstützen, sodass unnötige Parallelverfahren vermieden werden. Die Wiederverwendung von Beweismitteln wird den Behörden Kosten ersparen, Doppelarbeit vermeiden und eine größtmögliche Kohärenz bei der Rechtsdurchsetzung gewährleisten. Durch das frühzeitige Aufdecken unlauterer Praktiken und die Abstimmung der Prioritäten können zielgerichtete Maßnahmen ergriffen werden, um EU-weit gegen weit verbreitete Verstöße vorzugehen. Dies hätte auch eine höhere Abschreckungswirkung.

Diese Option wird von den Interessenträgern nachdrücklich unterstützt und ist realisierbar.

Welche Kosten sind mit der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen verbunden?

Option 3 sieht keine rechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen und Verbraucher vor. Für beide ist es von Vorteil, wenn die Märkte besser funktionieren, es weniger Rechtsstreitigkeiten gibt und somit weniger Kosten anfallen. Einige Mitgliedstaaten müssen ihre nationalen Rechtsvorschriften gegebenenfalls geringfügig anpassen, damit die Behörden von der gegenseitigen Anerkennung von Beweismitteln/dem Ergebnis von Untersuchungen sowie den zusätzlichen Zuständigkeiten im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit profitieren können (vor allem AT, BE, DE, EL, FR, HR, IE und LT). Die Kosten, die den Mitgliedstaaten entstehen, fallen in erster Linie für Schulungsmaßnahmen und die Einarbeitung in die neuen Zuständigkeiten und Verfahren (rund 3000 EUR pro Behörde) an, sowie für koordinierte Durchsetzungsmaßnahmen (rund 174 000 EUR für alle Mitgliedstaaten pro Jahr und pro Maßnahme, die über das verbindliche Koordinierungsverfahren eingeleitet wird). Dank besser abgestimmter EU-weiter Maßnahmen sind mittelfristig Einsparungen zu erwarten. Die zusätzlichen Kosten, die der Kommission aufgrund ihrer erweiterten Koordinierungsaufgabe entstehen, werden sich voraussichtlich auf unter 300 000 EUR belaufen.

Was sind die Auswirkungen für KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Ein besseres Regulierungsumfeld für Endkundenmärkte würde Unternehmen, einschließlich KMU, bei grenzüberschreitenden Geschäften Kosten für Rechtsgutachten ersparen. Sie würden eher darauf vertrauen, dass die EU-Verbraucherrechtsvorschriften auch in anderen Ländern, in denen sie ihre Produkte und Dienstleistungen vermarkten wollen, einheitlich durchgesetzt werden. Durch eine kohärentere grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung wären ehrliche und gesetzestreue Händler wettbewerbsfähiger, und der Wettbewerb in einem Binnenmarkt mit den die gleichen Bedingungen für alle würde angeregt.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte (siehe geschätzte Kosten oben) sind im Vergleich zu den mit Option 3 erzielten Einsparungen eher moderat. Die Bündelung von Ressourcen bei der Bekämpfung weit verbreiteter Verstöße würde zu Einsparungen führen, da eine einzige koordinierte Maßnahme 28 nationale Maßnahmen ersetzen würde. Dies wiederum hätte Nettoeinsparungen zwischen rund 180 000 EUR (im Fall einer erfolgreichen koordinierten Maßnahme) und rund 815 000 EUR (im Falle einer nicht erfolgreichen Maßnahme) zur Folge.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Wenn die Verbraucherrechte besser umgesetzt werden, ohne dass den Händlern dadurch zusätzliche Bürden auferlegt werden, wird sich dies positiv auf die Grundrechte (fairer und offener EU-weiter Zugang zu Produkten und Dienstleistungen) auswirken.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte Option wird sich weder auf die Durchsetzungsbefugnisse der Mitgliedstaaten auswirken noch eine vollständige Harmonisierung der nationalen Durchsetzungssysteme zur Folge haben. Harmonisiert werden nur die Elemente, die zur Erreichung des Ziels – bessere Verfolgung von Verstößen, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen – erforderlich sind (Verfahren für innergemeinschaftliche sowie weit verbreitete Verstöße, Mindestbefugnisse der für die Anwendung dieser Verfahren zuständigen Behörden, Anerkennung von Beweismitteln bei solchen Verstößen etc.). Mit Option 3 wird die Zusammenarbeit in Fragen der Rechtsdurchsetzung verbessert, ohne die Behörden der Mitgliedstaaten unverhältnismäßig oder übermäßig zu belasten. Die Vorteile der Option (geringerer Schaden für die Verbraucher, niedrigere Transaktionskosten für alle Wirtschaftsbeteiligten, wirksame öffentliche Maßnahmen sowie Ankurbelung der Wirtschaft dank einer stärkeren Verbrauchernachfrage) überwiegen deutlich die Kosten, die den nationalen Behörden und der Kommission entstehen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft?

Die überarbeitete Verordnung wird sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Effizienz geprüft; dabei wird insbesondere untersucht, ob die Verstöße gegen die Verbraucherrechtsvorschriften zurückgegangen sind.