



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Juli 2014
(OR. en)

11589/14

CONSOM 141
MI 518

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	1. Juli 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 439 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Anwendung 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)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 439 final.

Anl.: COM(2014) 439 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.7.2014
COM(2014) 439 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Anwendung 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)**

Bericht über die Anwendung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

1. Einleitung

Die Verbraucherausgaben machen derzeit mehr als 56 % des BIP der EU aus und sind eine wichtige Triebkraft der europäischen Wirtschaft.¹ Die Verbraucherpolitik der EU kann erheblich zu höheren Wachstumsraten in der EU beitragen, indem die Lage der Verbraucher verbessert und ihr Vertrauen in den Binnenmarkt gestärkt wird. Gemäß der Europäischen Verbraucheragenda 2012 zählt die verstärkte Durchsetzung von Verbraucherschutzvorschriften zu den Prioritäten der Verbraucherpolitik. Die einheitliche und effiziente Durchsetzung ist darauf ausgerichtet, den privaten Verbrauch anzukurbeln und gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen zu schaffen. Dies wiederum fördert den Wettbewerb und verbraucherorientierte Innovationen.²

Die Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften, die die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher berücksichtigen, wurde im Jahr 2004 mit der Verabschiedung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Verordnung)³ gestärkt. Dieser einzigartige Rahmen umfasst nationale Behörden aus allen Mitgliedstaaten der EU⁴. Die Verordnung zielt vorrangig auf die Bekämpfung grenzübergreifender Verstöße ab, und zwar durch die Einrichtung von Verfahren für den Informationsaustausch, grenzüberschreitende Durchsetzungsersuchen und koordinierte Maßnahmen, die Händler, die Verstöße begangen haben, daran hindern sollen, durch den Umzug von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat Grenzen der Strafverfolgung auszunutzen. Darüber hinaus ermöglicht sie den Abschluss internationaler Abkommen über die Zusammenarbeit.

In zwei Zweijahresberichten (2009 und 2012)⁵ bewertete die Kommission die Anwendung der CPC-Verordnung und zeigte Wege auf, wie die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften effizienter gestaltet werden kann. Mit Artikel 21a wurde eine Überprüfungsklausel in die CPC-Verordnung aufgenommen, in der die Kommission aufgefordert wird, die Wirksamkeit und die operativen Mechanismen der Verordnung zu bewerten.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-491_de.htm

² http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer_agenda_2012_de.pdf

³ 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 (ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

⁴ Auch die EWR-Partnerländer Island, Liechtenstein und Norwegen sind darin vertreten.

⁵ KOM(2009) 336 und KOM(2012) 100.

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial

In einer externen Bewertung (nachstehend „die Bewertung“)⁶ wurde im Jahr 2012 der Schluss gezogen, dass die zuständigen Behörden und die Verbraucher von der CPC-Verordnung profitiert haben, und dass ihre Ziele weiterhin angemessen und relevant sind, wenngleich sie noch nicht vollständig erreicht wurden.

In den Schlussfolgerungen des EU-Verbrauchergipfels 2013⁷ wurde betont, dass ein integrierterer Ansatz zur Durchsetzung von Verbraucherrechten auf EU-Ebene erforderlich sei, insbesondere um weit verbreitete Verstöße zu bekämpfen.⁸ Mittlerweile haben nationale Durchsetzungsbehörden und Verbraucherorganisationen Maßnahmen gegen solche weit verbreiteten Verstöße ergriffen, beispielsweise bei Praktiken der Irreführung der Verbraucher in Bezug auf die gesetzlichen Garantierechte.⁹ Solche Maßnahmen zeigen nicht nur, dass größere Händler vermutlich dieselben Praktiken in mehreren Mitgliedstaaten anwenden, sondern liefern auch wertvolle Anhaltspunkte, wie solch weit verbreiteten Verstößen auf EU-Ebene am besten zu begegnen ist.

Als nächsten Schritt im Rahmen des Überprüfungsprozesses veröffentlichte die Kommission einen Fahrplan¹⁰ mit einer Übersicht über die wichtigsten Bereiche für mögliche Verbesserungen, die mittels einer öffentlichen Konsultation¹¹ vom 11. Oktober 2013 bis zum 13. Februar 2014 hinterfragt wurden. Diese Bereiche betreffen das einheitliche Verständnis des CPC-Rahmens seitens sämtlicher Akteure, mögliche Lücken bei Warnmechanismen, verfahrenstechnische und rechtliche Hemmnisse bei der Bearbeitung von Amtshilfeersuchen, die Befugnisse der zuständigen Behörden, die Rolle der Kommission und die Notwendigkeit, gemeinsame Instrumente für die Bekämpfung weit verbreiteter Verstöße, die mehrere Mitgliedstaaten zugleich betreffen (EU-relevante Verstöße), zu entwickeln.

Bislang bestätigte die Überprüfung, dass die Umsetzung der CPC-Verordnung im Jahr 2007 zur Entwicklung effizienter Mittel für die Wahrung der kollektiven Verbraucherinteressen in der gesamten EU geführt hat. Mit der CPC-Verordnung wurden gemeinsame Mindestanforderungen an die Durchsetzungskapazitäten nationaler Behörden festgelegt und diesen die Möglichkeit eingeräumt, von der Europäischen Kommission koordinierte gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen durchzuführen. So wurden zum Beispiel über 3 000 Websites des elektronischen Geschäftsverkehrs aus verschiedenen Wirtschaftszweigen auf Verstöße gegen das EU-

⁶ External Evaluation of the Consumer Protection Regulation (Externe Bewertung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz), Schlussbericht des Consumer Policy Evaluation Consortium vom 17. Dezember 2012 („die Bewertung“), http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf

⁸ Europäischer Verbrauchergipfel, Diskussionspapier „Auf dem Weg zu einer wirksameren Durchsetzung der Verbraucherrechte in der EU“, April 2013, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013_consumer_summit_discussion_paper_de.pdf

⁹ http://www.cojef-project.eu/IMG/pdf/BEUC_PR_Apple.pdf

¹⁰ Fahrplan für die Überprüfung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden, September 2013. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_sanco_001_consumer_protection_cooperation_review_en.pdf

¹¹ Zusammenfassung der Antworten der Interessenträger auf die öffentliche Konsultation zur Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) (2006/2004/EG), abrufbar unter http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

Recht geprüft, was zu einer verbesserten Einhaltung der Vorschriften führte. In den letzten zwei Jahren wurde ein weiterer Schritt unternommen, um die Industrie dazu zu verpflichten, unlautere Geschäftspraktiken in Bereichen von gemeinsamem Interesse in der gesamten EU durch gemeinsame CPC-Durchsetzungsansätze zu unterbinden. Eine aktuelle CPC-Maßnahme zu In-App-Käufen¹², in deren Rahmen nationale Durchsetzungsbehörden in der gesamten EU großen Technologieunternehmen ein gemeinsames Verständnis bezüglich der Anwendung der einschlägigen EU-Vorschriften in diesem Bereich nahe brachten, ist ein konkretes Beispiel dafür, wie aktuelle Verbraucherprobleme, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten auftreten, mit einer CPC-basierten Durchsetzung gelöst werden können.

Parallel dazu bemühte sich die Kommission um die Entwicklung von Auslegungsleitlinien, anhand deren die Durchsetzung und die Einhaltung von Vorschriften¹³ im Zuge der Erweiterung des EU-Verbraucherschutzes und der EU-Verbraucherpolitik weiter erleichtert werden sollen. Die künftigen Leitlinien für die Anwendung der Richtlinie über Verbraucherrechte¹⁴ und der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken¹⁵ sollen einen Konsens bei der Einschätzung einzelner Fälle fördern und somit die Durchsetzung des Verbraucherrechts verbessern.

Mit Blick auf die Zukunft geht aus der Überprüfung eindeutig hervor, dass zur Bewältigung der neuen Herausforderungen durch die digitale Wirtschaft bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts sowohl die Besonderheiten des virtuellen Handels zu berücksichtigen sind als auch die Geschwindigkeit, mit der sich Verstöße gegen die Verbraucherschutzvorschriften in der EU ausbreiten können. Verbraucherbarometerdaten und die Berichte der Europäischen Verbraucherzentren weisen außerdem auf anhaltende ungleiche Bedingungen für Verbraucher in den einzelnen Ländern und eine hohe Zahl grenzüberschreitender Verstöße gegen das Verbraucherrecht hin. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation forderten die beteiligten Akteure die politischen Entscheidungsträger mit Nachdruck auf, ihre Anstrengungen im Hinblick auf eine wirksame Durchsetzung der Verbraucherschutzvorschriften zu verstärken.

Der vorliegende Bericht ist ein weiterer Schritt im Überprüfungsprozess. Er berücksichtigt die genannten Dokumente, die neuen Zweijahresberichte¹⁶, die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2013 vorgelegt wurden, sowie die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation. Im Einklang mit den Grundsätzen der intelligenten Regulierung¹⁷ wird im Anschluss an diesen Bericht eine eingehende Folgenabschätzung der möglichen Verbesserungen an der CPC-Verordnung durchgeführt, so dass die Kommission die in Artikel 21a der CPC-Verordnung geforderte Überprüfung Anfang 2015 abschließen kann und eine Grundlage für die Entscheidung geschaffen wird, ob ein Legislativvorschlag zur Änderung der CPC-Verordnung erforderlich ist.

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_de.htm

¹³ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm

¹⁴ Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher.

¹⁵ Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken.

¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_de.htm und insbesondere die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (2003/C 321/01).

2. Seit 2007 erhöht die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung den Nutzen des EU-Verbraucherrechts für die Verbraucher

Seit 2007 hat die CPC-Verordnung den Verbrauchern in der EU erhebliche Vorteile gebracht, die auf die Stärkung der Durchsetzungskapazitäten in ganz Europa zurückzuführen sind. Die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes zuständigen Behörden sorgte für eine einheitlichere Anwendung der EU-Verbraucherschutzvorschriften und trägt so dazu bei, dass der Binnenmarkt für Bürger und Unternehmen besser funktioniert. Dies bedeutet im Einzelnen:

- Das in der CPC-Verordnung vorgesehene Amtshilfeverfahren bietet einen klaren und umfassenden Rechtsrahmen für den gegenseitigen Austausch von Informationen und grenzüberschreitende Durchsetzungsmaßnahmen. Die wichtigste Neuerung ist die Möglichkeit, Rechtsvorschriften über den Verbraucherschutz grenzübergreifend durchzusetzen (Artikel 8 der Verordnung). Dadurch werden nicht nur die Durchsetzungskosten gesenkt, sondern es wird auch die Möglichkeit geschaffen, Verwaltungsmittel eines Landes zum Nutzen der Verbraucher aus anderen Ländern einzusetzen und Händler, die Verstöße begangen haben, daran zu hindern, zwischen EU-Ländern zu wechseln.

Amtshilfeersuchen

Gemäß der CPC-Verordnung können die zuständigen Behörden auf Ersuchen investigative Informationen austauschen (Artikel 6) und andere zuständige Behörden um Beendigung eines innergemeinschaftlichen Verstoßes ersuchen (Artikel 8). Diese Instrumente liefern den zuständigen Behörden die erforderlichen Nachweise, um Verstößen durch Händler aus anderen Mitgliedstaaten, die in ihrem Hoheitsgebiet den Verbrauchern schaden, Einhalt zu gebieten.

Bis Ende 2013 stellten die Mitgliedstaaten insgesamt 1 454 Amtshilfeersuchen, darunter 699 Informationersuchen und 755 Durchsetzungsersuchen. Der Bewertung zufolge hat das Amtshilfeverfahren zahlreiche Vorteile erbracht, wie etwa wirksamere grenzüberschreitende Durchsetzungsmaßnahmen, den Austausch bewährter Verfahren, Sensibilisierung der Behörden in Bezug auf neuartige Verstöße und verstärkte Verwaltungskapazitäten.¹⁸

- Die „Sweeps“ und die gemeinsamen Durchsetzungsansätze auf der Grundlage des Artikels 9 der CPC-Verordnung ermöglichten es den Mitgliedstaaten, ihre Durchsetzungsansätze in einem größeren Maßstab zu koordinieren. Sie lieferten wirksame EU-weite Instrumente für die Ermittlung und Bekämpfung schwerwiegender und weit verbreiteter Verstöße mit einer eindeutigen Abschreckwirkung auf andere Händler. Die ergriffenen Korrekturmaßnahmen – zum Beispiel in den Bereichen elektronische Waren, Dienstleistungen und digitale Inhalte – führten eindeutig zu einer messbar verbesserten Einhaltung der Vorschriften und zur Sensibilisierung der Unternehmen für Verbraucherrechte.

„Sweeps“

Die Kommission hat zusammen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ein EU-spezifisches Format für die Überprüfung von Websites entwickelt („Sweep“). Ein Sweep ist eine EU-weite Untersuchung von

¹⁸

S. 98 der externen Bewertung 2012.

Websites, um Verstöße gegen das Verbraucherrecht in einem bestimmten Online-Markt zu ermitteln und anschließend durch Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Seit 2007 finden alljährlich Sweeps statt, die von der Europäischen Kommission koordiniert und von nationalen Durchsetzungsbehörden in den teilnehmenden Ländern synchron durchgeführt werden. Obwohl die Sweeps auf freiwilliger Basis durchgeführt werden, beteiligten sich jedes Jahr fast alle Mitgliedstaaten daran. Im Zeitraum 2007-2013 wurden über 3 000 Websites geprüft:

Online-Markt	Beteiligte Mitgliedstaaten	Untersuchte Websites	Websites mit Unregelmäßigkeiten	Durchsetzungsrate*
Flugtickets (2007)	15 + 1 EWG	447	32 %	81 %
Mobilfunkinhalte (2008)	27 + 2 EWG	554	54 %	71 %
Elektronische Waren (2009)	26 + 2 EWG	369	55 %	71 %
Verkauf von Online-Tickets (2010)	27 + 2 EWG	414	59 %	79 %
Verbraucher Kredite (2011)	27 + 2 EWG	565	69 %	75 %
Digitale Inhalte (2012)	27 + 2 EWG	330	52 %	80 %
Reiseleistungen (2013)	27 + 2 EWG	552	69 %	62 %**
<small>* Die Durchsetzungsrate zeigt den Grad der Einhaltung der Vorschriften infolge eines Sweeps, d. h. den Anteil der rechtskonformen Websites an der Gesamtzahl der überprüften Websites. ** Ergebnisse nach 6 Monaten. In der Regel können die nationalen Behörden frühestens 12 Monate nach der ursprünglichen Untersuchung über die endgültigen Ergebnisse ihrer Durchsetzungsmaßnahmen berichten.</small>				

In der Bewertung wird der Nutzen der Sweeps deutlich, sowohl was Verstöße innerhalb der EU als auch nationale Fälle anbelangt. Sweeps liefern gute Anhaltspunkte dafür, ob in der jeweiligen Branche/dem jeweiligen Markt die Verbraucherschutzvorschriften eingehalten werden, und rücken das CPC-Netz stärker in den Vordergrund. Sie tragen zu einem gemeinsamen Verständnis rechtlicher und anderer Fragen seitens der Durchsetzungsbehörden bei.

Gemeinsame Durchsetzungsansätze

Der gemeinsame Durchsetzungsansatz ist ein neues Format gemeinsamer Durchsetzungsmaßnahmen, die seit 2013 auf der Grundlage des Artikels 9 der CPC-Verordnung entwickelt werden. Dieser Ansatz ermöglicht es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, ihr Vorgehen bei der Anwendung des Verbraucherrechts in einem spezifischen Bereich mit Unterstützung der Kommission zu koordinieren. Die erste dieser Maßnahmen betrifft In-App-Käufe bei Online-Spielen. Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf den Mietwagensektor. In beiden Fällen laufen Gespräche mit der betroffenen Branche, um die Einhaltung des Verbraucherrechts zu gewährleisten.

- Der CPC-Warnmechanismus bietet erstmals einen Rahmen für die Mitgliedstaaten, Informationen über neuartige Verstöße auszutauschen und Verstöße zu ermitteln, die möglicherweise ein koordiniertes Vorgehen erfordern.
- Durch gemeinsame Aktivitäten, Projekte, Workshops und andere Veranstaltungen wurden die Durchsetzungs- und Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten im Verbraucherschutz gestärkt und das Vertrauen und gegenseitige Verständnis zwischen den am CPC-Netz teilnehmenden Behörden der Mitgliedstaaten erhöht.
- Die internationale Zusammenarbeit ermöglichte den Austausch bewährter Verfahren mit den wichtigsten Handelspartnern der EU.

Diese Errungenschaften wurden trotz der begrenzten Verwaltungsressourcen infolge der Krise erzielt. Sie zeigen, dass der CPC-Mechanismus ein ressourcenschonenderes

Mittel sein kann, um gegen Verstöße in der gesamten EU vorzugehen. Die Umsetzung der CPC-Verordnung hat insgesamt gesehen positive Ergebnisse erbracht und eine netzwerkbasierte Zusammenarbeit geschaffen, die als Vorbild für andere Bereiche des Binnenmarkts gelten kann.

3. Zusammenarbeit bei der Durchsetzung: ein intelligenteres Vorgehen zur Bewältigung der neuen Herausforderungen der digitalen Wirtschaft

Die CPC-Verordnung ist nach wie vor von größter Bedeutung und stellt ein wichtiges Kapital für die Zukunft der europäischen Verbraucherpolitik dar. Die Bewertung, die Zweijahresberichte der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation weisen eindeutig darauf hin, dass das CPC-Netz eine umfassende Anleitung benötigt. Die Weiterentwicklung des CPC-Rahmens, einschließlich einer möglichen Überarbeitung der CPC-Verordnung, könnte in den folgenden Bereichen erforderlich sein:

- Die Amtshilfeverfahren – einschließlich der rechtlichen und verfahrenstechnischen Aspekte und Vorschriften, mit denen die allgemeine Zusammenarbeit sichergestellt wird (Artikel 9 der CPC-Verordnung) –, sind gegebenenfalls zu präzisieren und zu stärken.¹⁹
- Gemeinsame Durchsetzungstätigkeiten wie z. B. Sweeps oder die jüngst eingeleiteten gemeinsamen Durchsetzungsmaßnahmen sind wirksam und sollten auf andere Sektoren ausgeweitet werden.²⁰ Wie die Erfahrung mit bestimmten CPC-Fällen gezeigt hat, sind zur Bekämpfung betrügerischer und aggressiver Geschäftspraktiken weitere Fortschritte erforderlich, welche gegebenenfalls spezifischer Durchsetzungsinstrumente bedürfen.²¹
- Der Marktüberwachungs- und Warnmechanismus der CPC-Verordnung muss möglicherweise weiterentwickelt werden, um die schnelle Identifizierung neu auftretender Bedrohungen für die Verbraucher, die CPC-Maßnahmen erfordern würden, zu gewährleisten.²² Insbesondere die Möglichkeit der Einbindung anderer Akteure, wie Verbraucherorganisationen und Europäische Verbraucherzentren, ist zu prüfen.²³
- Probleme aufgrund unterschiedlicher nationaler verfahrensrechtlicher Vorschriften und Normen für Durchsetzungsverfahren behindern die wirksame und effiziente Zusammenarbeit.²⁴ Diese Unterschiede können die Amtshilfe und gegenseitige Unterstützung beeinträchtigen und die wirksame Bekämpfung von Verstößen

¹⁹ S. 14-20 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation und

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²¹ Zur wirksamen Bekämpfung solcher Praktiken ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherschutzbehörden und den Strafverfolgungsbehörden erforderlich. Angesichts der Tatsache, dass solche Praktiken häufig kurzzeitig auftreten, müssen die Durchsetzungsbehörden in der Lage sein, auch dann tätig zu werden, wenn die Zuwiderhandlung bereits beendet ist.

²² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²³ S. 14-20 und S. 49 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

²⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

verzögern. Das Instrumentarium der zuständigen Behörden sowie das Mindestmaß der gemeinsamen Befugnisse bedürfen gegebenenfalls einer Klärung.²⁵

- Die Teilnehmer der öffentlichen Konsultation befürworteten im Allgemeinen, dass die Kommission eine aktivere Rolle im CPC-Netz einnimmt.²⁶ Schritte in diese Richtung wurden bereits in den Jahren 2013-2014 mit der Einleitung neuer koordinierter Durchsetzungstätigkeiten unternommen, aus denen ein gemeinsamer Durchsetzungsansatz im Bereich der In-App-Käufe hervorging. Verstärkten Handlungsbedarf gibt es bei den weit verbreiteten Verstößen auf EU-Ebene, die einen erheblichen Schaden für die EU-Wirtschaft verursachen.²⁷
- In Anbetracht der zunehmenden Herausforderungen einer globalisierten digitalen Wirtschaft, die auf aus Drittländern heraus geführten Handelspraktiken zurückzuführen sind, ist gegebenenfalls eine verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen Partnern erforderlich.²⁸

4. Ergänzung der bilateralen Unterstützung durch mehr EU-weite gemeinsame Maßnahmen

Die Bewertung und die Zweijahresberichte zeigen, dass die nationalen Behörden nach einer ersten Testphase in den Jahren 2007-2009 das CPC-Amtshilfeverfahren für Fälle verwendeten, die durch das CPC-Netz im Vergleich zu anderen auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Mitteln effizienter angegangen werden können.²⁹ Parallel dazu führte eine stärkere Internationalisierung im Einzelhandel in der EU dazu, dass Händler in ihren wichtigsten Märkten lokale Tochtergesellschaften errichten und die gleichen Praktiken in diesen Märkten ausüben. Die nationalen Behörden sind auf ihren Märkten von den gleichen Verstößen betroffen. Haushaltszwänge veranlassen die Mitgliedstaaten nach wie vor, ihre knappen Ressourcen auf nationale und nicht auf grenzüberschreitende Fragen zu konzentrieren.³⁰

Die Internationalisierung des Einzelhandels trägt somit zur grenzüberschreitenden Verbreitung von Verstößen in der EU bei. Dieses Thema wurde im CPC-Netz durch den Ausbau gemeinsamer Tätigkeiten angegangen, wie z. B. Sweeps und das seit 2013 entwickelte neue Instrument des gemeinsamen Durchsetzungsansatzes. Die

²⁵ S. 22-29 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

²⁶ S. iii und S. 45-48 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

²⁷ Das Problem weit verbreiteter Verstöße wurde bereits in der Mitteilung zum Stand der Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz vom Juli 2009 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0330&from=DE>) festgestellt und in der externen Bewertung (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf) bestätigt. Das Ergebnis der öffentlichen Konsultation bestätigt ebenfalls, dass diese Verstöße bedeutend sind – S. 35 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

²⁸ Mehrere Mitgliedstaaten weisen in ihren Zweijahresberichten auf Herausforderungen für die Durchsetzung hin, die sich aus dem Handel mit Drittländern ergeben. Siehe auch http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁹ Die Zahl der Amtshilfeersuchen erreichte im Zeitraum 2008-2009 einen Spitzenwert von 306 im Jahresdurchschnitt und ging im darauf folgenden Zeitraum 2010-2013 auf 162 im Jahresdurchschnitt zurück, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial und S. 76 des externen Bewertungsberichts 2012.

³⁰ S. 76 der externen Bewertung 2012.

Bearbeitung von Fragen von gemeinsamem Interesse auf EU-Ebene ermöglichte ein wirksames Vorgehen bei der Durchsetzung.

Die bereits im ersten Zweijahresbericht der Kommission festgestellte uneinheitliche Anwendung des Amtshilfeverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten – die in der Bewertung bestätigt wurde³¹ und auch im Zeitraum 2012-2013 zu beobachten war³² – weist auf die Notwendigkeit hin, die nationalen Behörden für die CPC-Verordnung zu sensibilisieren und für ein gemeinsames Verständnis dieser Rechtsvorschrift zu sorgen. Dies wird auch in den Antworten auf die öffentliche Konsultation nachdrücklich unterstützt.³³ Unterschiede gibt es insbesondere bei den Regeln für Durchsetzungsersuchen (z. B. Höchstfristen und zu ergreifende Maßnahmen, wenn die Durchsetzung nicht möglich ist) und den Verfahren für die Bearbeitung von Ersuchen. Ferner scheint es angebracht, Überlegungen über die Zusammenarbeit zwischen dem Netz und Verbraucherorganisationen anzustellen, insbesondere was den Austausch von Informationen über neuartige Praktiken anbelangt, die möglicherweise gegen das EU-Verbraucherrecht verstoßen.

In der Bewertung wird darüber hinaus die Verstärkung der Sweeps empfohlen, und zwar durch Tätigkeiten zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie Nachfolgemaßnahmen, die eine beständige Einhaltung des Verbraucherrechts in einer bestimmten Branche gewährleisten. Außerdem wird die Einrichtung einer „Beobachtungsstelle“ vorgeschlagen, die systematisch Informationen sammeln würde.³⁴ Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zeigen auch die allgemeine Notwendigkeit an, die Mechanismen der Marktüberwachung im Hinblick auf eine frühe Aufdeckung von Verstößen zu stärken.

Abgesehen von den Sweeps und der Entwicklung gemeinsamer Durchsetzungsansätze wurde das Potenzial des Artikels 9 im Zeitraum 2007-2013 nicht voll ausgeschöpft. Beispielsweise setzten die Mitgliedstaaten Artikel 9 nicht konkret dafür ein, parallel gleichzeitige Durchsetzungsmaßnahmen zu koordinieren. Dies ist der Bewertung zufolge unter anderem darauf zurückzuführen, dass das CPC-Netz weitere Orientierungshilfen benötigt, wie solche Maßnahmen eingesetzt und koordiniert werden können³⁵, einschließlich der Klärung der Rolle der Kommission³⁶.

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation lassen auf die zunehmende Bedeutung weit verbreiteter schwerer Verstöße gegen das Verbraucherrecht (EU-relevante Verstöße) schließen³⁷, sowie auf den Bedarf, die Mechanismen der Zusammenarbeit gemäß Artikel 9 zu stärken, um solche Verstöße in der Zukunft wirksam zu bekämpfen.

³¹ S. 98 der externen Bewertung 2012.

³² Zweijahresberichte der Mitgliedstaaten (2012-2013) unter http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

³³ S. 9-13 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

³⁴ S. 91-92 und S. 98 der externen Bewertung.

³⁵ S. 99 der externen Bewertung 2012.

³⁶ S. 17 der externen Bewertung 2012. Auf die Notwendigkeit, dass die Kommission die Durchsetzungsarbeit der Mitgliedstaaten insbesondere in Fällen von parallelen Verstößen, die Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten beeinträchtigen, stärker unterstützt, wurde auch in der Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz (2009, S. 5, Punkt 2.3) hingewiesen.

³⁷ S. 35-37 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation. Mehr als 80 % der Befragten waren der Auffassung, dass solche Verstöße überaus signifikant oder signifikant seien, und 56 % der Befragten hielten die Einrichtung eines spezifischen Durchsetzungsverfahrens für solche Verstöße für sehr wichtig.

5. Eine CPC-Verordnung, die neuartigen EU-relevanten Verstößen wirksam Rechnung trägt

Aus der Bewertung geht hervor, dass Verstöße, die gleichzeitig in mehreren Mitgliedstaaten auftreten oder von ein und demselben Händler begangen werden, im Rahmen der derzeitigen CPC-Verordnung möglicherweise nicht umfassend angegangen werden.³⁸ Solche Verstöße können EU-Verbrauchern erheblichen Schaden zufügen, da transnationale Händler mit mehreren Standorten unter Umständen eine Bedrohung für die wirtschaftlichen Interessen aller Verbraucher in der EU darstellen. In der Bewertung wird nahe gelegt, dass zur Unterbindung solcher Verstöße ein eng abgestimmter Ansatz oder eine einzige Maßnahme auf EU-Ebene erforderlich ist.

Die wirksame Bekämpfung „EU-relevanter Verstöße“ erfordert eine klare Rechtsgrundlage, einschließlich einer Definition solcher Verstöße, sowie eine entschlossene Koordinierung von Durchsetzungsmaßnahmen, möglicherweise mit stärkerer Beteiligung der Kommission.³⁹ Wie zuvor erwähnt, ist in Artikel 9 der CPC-Verordnung bereits die Möglichkeit der Durchsetzungskoordinierung vorgesehen. Obwohl auf der Grundlage des Artikels 9 zwei wirksame Durchsetzungsinstrumente entwickelt wurden (Sweeps und die gemeinsamen Durchsetzungsansätze), hat die Erfahrung gezeigt, dass der bestehende Koordinierungsrahmen noch zu vage ist und es insbesondere an einem klar definierten und transparenten Koordinierungsverfahren sowie an Klarheit bezüglich der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Akteure und der Folgen von Untätigkeit fehlt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Koordinators sind nicht ausreichend definiert. Zwar wäre zu prüfen, ob zusätzliche Leitlinien und Erläuterungen zu einer häufigeren Nutzung des Koordinierungsmechanismus gemäß Artikel 9 beitragen könnten, es erscheint jedoch unwahrscheinlich, dass auf diesem Wege alle ermittelten Probleme umfassend zu lösen sind, vor allem im Hinblick auf die möglichst effiziente Bekämpfung weit verbreiteter EU-relevanter Verstöße.

Angesichts des potenziellen weitreichenden Schadens, den EU-relevante Verstöße für die Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten verursachen können, ist im Fahrplan 2013 als eine zu prüfende Option die Möglichkeit skizziert, einen effizienteren Koordinierungsmechanismus/ein effizienteres Verfahren für die Durchsetzung einzuführen, um EU-relevanten Fällen nachzugehen.⁴⁰ Eine klare Mehrheit der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation vertrat die Auffassung, dass solche Verstöße signifikant sind und dass ein spezifisches Verfahren auf EU-Ebene erforderlich wäre, um dieses Problem zu bewältigen.⁴¹

Die Interessenträger hielten die folgenden Ansätze zur Bekämpfung EU-relevanter Verstöße für am wirksamsten: (i) Verpflichtung der Mitgliedstaaten, andere Mitgliedstaaten über ergriffene Durchsetzungsmaßnahmen zu informieren; (ii) Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Fälle zu melden, die bestimmten Kriterien der EU-Relevanz entsprechen; (iii) obligatorische gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen und (iv) gegenseitige Anerkennung von Durchsetzungsentscheidungen. Darüber hinaus zeigten sich mehr als 75 % aller Interessenträger, insbesondere von Seiten der

³⁸ S. 94-95 und S. 122 der externen Bewertung.

³⁹ S. 94 der externen Bewertung.

⁴⁰ Fahrplan 2013 für die Überprüfung der CPC-Verordnung (September 2013.)

⁴¹ S. 35-38 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

Verbraucherverbände und der Europäischen Verbraucherzentren, davon überzeugt, dass ein einheitliches Verfahren auf EU-Ebene, bei dem die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Nachweis eines EU-relevanten Verstoßes erbringen könnte, einen äußerst wirksamen Beitrag zur Beendigung oder Verhinderung EU-relevanter Verstöße leisten würde. Die Behörden und Regierungen vertraten etwas gemäßigte Ansichten.⁴²

Gemäß der CPC-Verordnung tauschen die zuständigen Behörden Informationen über mutmaßliche Verstöße innerhalb der Union und ihre Durchsetzungsmaßnahmen aus. Eine solcher Mechanismus für die frühzeitige und gegenseitige Warnung trägt dazu bei, dass die CPC-Behörden Verstöße innerhalb der Union in einem frühen Stadium feststellen, und ermöglicht es ihnen, ihre Durchsetzungstätigkeiten besser zu koordinieren und gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen gemäß Artikel 9 der CPC-Verordnung zu nutzen.

Während der ersten beiden Jahre des Bestehens des CPC-Netzes wurde der Warnmechanismus häufiger genutzt als im nachfolgenden Zeitraum.⁴³ Dies ist möglicherweise auf den anfänglichen Versuchszeitraum und das schrittweise verbesserte Verständnis dieses Instruments neben anderen CPC-Mechanismen zurückzuführen. In den nachfolgenden Jahren (d. h. 2009-2013) blieb die Anzahl der Warnmeldungen im Jahresdurchschnitt relativ stabil.⁴⁴

In der Bewertung werden als mögliche Ursachen für den Rückgang der Warnmeldungen mangelnde Klarheit hinsichtlich des Zwecks, der Nutzung und des Follow-ups der Informationen aus diesen Meldungen sowie die Verwechslung mit Informationsersuchen genannt.⁴⁵ Zwar hätten Leitlinien oder Durchführungsmaßnahmen für mehr Klarheit bezüglich dieser Punkte gesorgt, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass solche Maßnahmen die umfassenderen Probleme im Zusammenhang mit der Weiterverfolgung von Warnmeldungen oder der Beteiligung anderer Akteure am Warnmechanismus gelöst hätten.

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation entsprechen weitgehend den Feststellungen aus der Bewertung. Die meisten Interessenträger waren der Auffassung, dass das derzeitige Warnsystem verbessert werden müsste, beispielsweise indem der Kommission und anderen Organisationen (Verbraucherorganisationen und den Europäischen Verbraucherzentren) die Möglichkeit eingeräumt wird, Warnungen zu übermitteln, und indem die Warnungen auf der Grundlage der erwarteten Folgemaßnahmen (z. B. Handlungsbedarf/nur zur Information) eingestuft werden.⁴⁶ Die Interessenträger sprachen sich außerdem für zusätzliche Maßnahmen aus, darunter obligatorische koordinierte Überwachungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und ein Mechanismus zur Erfassung und Analyse der bei der Durchsetzung gewonnenen Erkenntnisse.

⁴² S. 51-53 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

⁴³ Die Zahl der ausgetauschten Warnmeldungen erreichte im Jahr 2008 mit über 100 im Jahresdurchschnitt ihren Höchststand und reduzierte sich in den nachfolgenden Jahren auf weniger als die Hälfte.

⁴⁴ S. 85-88 der externen Bewertung 2012.

⁴⁵ S. 85-87 der externen Bewertung 2012.

⁴⁶ S. 15-21 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

6. Erläuterung der wichtigsten Komponenten der CPC-Verordnung

Das CPC-Netz

Gemäß der CPC-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten Durchsetzungsbehörden (nachstehend „zuständige Behörden“) ernennen, die für die Durchsetzung der im Anhang der CPC-Verordnung aufgeführten EU-Verbraucherschutzvorschriften zuständig sind, sowie eine zentrale Verbindungsstelle, die für die Koordinierung der CPC-Angelegenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten zuständig ist. Diese bilden das CPC-Netz. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass diesen Behörden die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zugewiesen werden.

Das Netz der zuständigen Behörden wurde im Zeitraum 2007-2013 beträchtlich erweitert. Hauptgrund hierfür war die schrittweise Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs der CPC-Verordnung, die mit der Aufnahme von neuen EU-Rechtsvorschriften in den Anhang einherging.

In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Ansätze, was den jeweiligen institutionellen Aufbau für die CPC-Verordnung anbelangt: Dieser erstreckt sich entweder auf eine oder einige wenige Behörden oder aber auf viele Behörden mit sektorspezifischen Zuständigkeiten und/oder regionale Behörden in Bundesstaaten. Die Bewertung zeigte, dass komplexe und unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen Schwierigkeiten verursachen können, wie beispielsweise lange Kommunikationsverbindungen, die zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Ersuchen führen. Außerdem wird in der Bewertung die wichtige Rolle der zentralen Verbindungsstelle hervorgehoben, insbesondere bei einem komplexen institutionellen Aufbau.⁴⁷ Die Antworten auf die öffentliche Konsultation bestätigten dies.⁴⁸

Aus der Bewertung und den Zweijahresberichten der Kommission und der Mitgliedstaaten geht hervor, dass nicht alle Mitgliedstaaten die CPC-Verordnung aktiv und regelmäßig anwenden.⁴⁹ Vermutlich gibt es dafür mehrere Ursachen, die Bewertung deutet jedoch darauf hin, dass ein Mangel an Ressourcen einige Mitgliedstaaten davon abhält, die in der CPC-Verordnung vorgesehenen Mechanismen der Zusammenarbeit voll auszuschöpfen.⁵⁰ In der Bewertung wurden deutliche Unterschiede bezüglich der Ressourcen und Kapazitäten für die Rechtsdurchsetzung in den Mitgliedstaaten festgestellt.⁵¹

Vielfalt der nationalen Durchsetzungssysteme und Hindernisse für die Zusammenarbeit

In der CPC-Verordnung wird die Rolle anerkannt, die den Justizbehörden im Rahmen der nationalen Durchsetzungssysteme zukommen kann: Die zuständigen Behörden können ihre Befugnisse entweder in eigener Verantwortung, unter Aufsicht der Justizbehörden oder im Wege eines Antrags an die Gerichte ausüben. Es bestehen

⁴⁷ S. 76-77 der externen Bewertung 2012.

⁴⁸ S. 9-13 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

⁴⁹ S. 78 der externen Bewertung aus dem Jahr 2012 und http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_de.htm#biennial.

⁵⁰ S. 78 der externen Bewertung 2012 und http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_de.htm#biennial.

⁵¹ S. 76 der externen Bewertung 2012.

große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Einbeziehung der Justizbehörden in öffentliche Durchsetzungsverfahren betrifft.⁵²

Die Bewertung weist auf Hindernisse hin, die auf unterschiedliche Verfahrensarten und Befugnisse der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.⁵³ Solche Hindernisse können nicht nur Verzögerungen bei der Zusammenarbeit und der Bearbeitung von Fällen verursachen, sondern auch die Wirksamkeit der Durchsetzung der EU-Verbraucherschutzvorschriften und das Vertrauen in das System beeinträchtigen. In der Bewertung wird empfohlen, diese Probleme durch eine gezielte Koordinierung der CPC-relevanten Verfahrensfragen anzugehen.⁵⁴

Eine große Mehrheit der an der öffentlichen Konsultation beteiligten Interessenträger war der Ansicht, dass die Einführung gemeinsamer Normen zur Bearbeitung CPC-relevanter Verstöße sinnvoll wäre und dass die Festlegung solcher Normen in folgenden Bereichen von hoher Priorität sei: Veröffentlichung von Durchsetzungsentscheidungen, Nennung der Namen von Händlern, die Verstöße begangen haben, Zugang zu Dokumenten, Beweiserhebung und Untersuchung von Websites.⁵⁵

Befugnisse der zuständigen Behörden im Rahmen der CPC-Verordnung

Die zuständigen Behörden müssen mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet werden, so dass sie ihre Verpflichtungen aus der CPC-Verordnung erfüllen können. Die Verordnung enthält eine Liste der Mindestbefugnisse, die für das reibungslose Funktionieren des CPC-Netzes erforderlich sind. Demzufolge sind die Behörden befugt, die erforderlichen Informationen und Nachweise einzuholen, um Verstößen innerhalb der Union nachzugehen, Kontrollen vor Ort durchzuführen, die Einstellung oder das Verbot von Verstößen innerhalb der Union zu verlangen sowie von Händlern Verpflichtungen und Zahlungen in die öffentlichen Kassen einzuholen. Die meisten Behörden nutzen die mit der CPC-Verordnung geschaffenen Befugnisse entweder direkt oder auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften, die ähnliche Befugnisse verleihen.⁵⁶

Die Behörden sind darüber hinaus beauftragt, gegebenenfalls andere Befugnisse zur Beendigung von Verstößen zu nutzen, die ihnen auf nationaler Ebene übertragen wurden. Diese zusätzlichen Befugnisse sind jedoch nicht in allen Ländern gleichermaßen verfügbar, was sich als Hindernis für eine wirksamere Zusammenarbeit erwiesen hat.⁵⁷ Die auf die verschiedenen nationalen Rechtstraditionen und Durchsetzungssysteme zurückzuführenden Unterschiede könnten bis zu einem

⁵² In einigen Mitgliedstaaten können nur die Gerichte Unterlassungsverfügungen ausstellen, während sie in anderen Ländern hauptsächlich für die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen der zuständigen Behörden zuständig sind.

⁵³ S. 60 der externen Bewertung 2012.

⁵⁴ S. 60-61 der externen Bewertung 2012.

⁵⁵ S. 27-33 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

⁵⁶ Zweijahresberichte

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial und externe Bewertung aus dem Jahr 2012.

⁵⁷ Dies betrifft beispielsweise die Befugnisse, Testkäufe durchzuführen, die Namen von Händlern zu nennen, die Verstöße begangen haben oder einstweilige Maßnahmen zu erlassen. Während in einigen Mitgliedstaaten Testkäufe regulärer Bestandteil des Verfahrens bei Verstößen sind, steht in anderen Ländern ein solches Instrument nicht zur Verfügung. Dies kann die Zulässigkeit und die Verfügbarkeit der in einem anderen Mitgliedstaat erlangten Nachweise für Verstöße beeinträchtigen.

gewissen Grad durch Orientierungshilfen und Klarstellungen überwunden werden, die das Verständnis der jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen der nationalen Instrumente und Systeme fördern. Selbst umfassende Leitlinien können aber nicht die in einigen Mitgliedstaaten fehlenden Befugnisse auf nationaler Ebene ersetzen, wodurch möglicherweise die allgemeine Effizienz der CPC-Durchsetzungsmaßnahmen beeinträchtigt wird.

Vor diesem Hintergrund sprachen sich die an der öffentlichen Konsultation beteiligten Interessenträger mehrheitlich dafür aus, zusätzliche Instrumente für die zuständigen Behörden in die CPC-Verordnung aufzunehmen, und zwar die Befugnisse, zu Untersuchungszwecken Testkäufe durchzuführen, die Namen von Händlern zu nennen, die Verstöße begangen haben, Geldbußen zur Rückgewinnung unrechtmäßig erzielter Gewinne einzufordern und zeitlich befristete Maßnahmen zu verhängen.⁵⁸ Eine klare Mehrheit der Interessenträger unterstützt darüber hinaus Maßnahmen, die den Verbrauchern die Einforderung von Schadenersatz erleichtern würden.⁵⁹

Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

Gemäß der CPC-Verordnung sollten die zuständigen Behörden auch andere Befugnisse oder Handlungsmöglichkeiten, die ihnen auf nationaler Ebene gewährt werden, nutzen, um Verstöße innerhalb der Union zu unterbinden, darunter auch die Weiterleitung zur strafrechtlichen Verfolgung. Die bisherigen Erfahrungen lassen darauf schließen, dass ein reibungsloser Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Behörden benötigt wird, insbesondere wenn es um aggressive oder betrügerische Praktiken geht.

Beteiligung von Verbraucherorganisationen und anderen Akteuren an der CPC-Zusammenarbeit

In der CPC-Verordnung wird die wesentliche Rolle der Verbraucherorganisationen für den Schutz der Verbraucherinteressen anerkannt. Insbesondere ermöglicht sie es den Mitgliedstaaten, neben Behörden auch andere Einrichtungen zu benennen, die ein berechtigtes Interesse daran haben, Verstöße innerhalb der Union zu unterbinden. Diese Einrichtungen können von den CPC-Behörden angewiesen werden, die ihnen nach nationalem Recht verfügbaren erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, um Verstöße innerhalb der Union zu unterbinden.

Im Zeitraum 2007-2013 haben mehrere Mitgliedstaaten solche Stellen ernannt. Überwiegend handelt es sich dabei um Verbraucher- und Interessenverbände, die in ihrem eigenen Namen handeln. Darüber hinaus arbeiten die nationalen Verbraucherorganisationen seit mehreren Jahren enger zusammen und koordinieren Durchsetzungstätigkeiten im Rahmen des Projekts „Consumer Justice Enforcement Forum“ (COJEF)⁶⁰. Viele Mitgliedstaaten haben die Zusammenarbeit mit

⁵⁸ S. 22-26 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

⁵⁹ S. 26-27 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation. Das Ziel der CPC-Verordnung ist der Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen. Die dem einzelnen Verbraucher zur Verfügung stehenden Rechtsmittel werden durch andere Instrumente geregelt, wie etwa die Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, die Verordnung Nr. 524/2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten oder die Verordnung Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen.

⁶⁰ www.cojef-project.eu.

Verbraucherorganisationen und europäischen Verbraucherzentren ausgebaut, um über Marktentwicklungen und Verstöße auf dem Laufenden gehalten zu werden.

In der Bewertung wird betont, dass Verbraucherverbände, die im kollektiven Interesse der Verbraucher handeln, eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der Verbraucherrechte spielen⁶¹ (ihnen kommt im Rahmen der Richtlinie über Unterlassungsklagen⁶² eine zentrale Rolle zu). Die an der öffentlichen Konsultation beteiligten Interessenträger betonten auch, dass eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den CPC-Behörden und Verbraucherorganisationen ganz wesentlich dazu beiträgt, Verstöße frühzeitig zu ermitteln und wirksam auf sie zu reagieren. Die Interessenträger waren außerdem der Ansicht, dass ein regelmäßiger Informationsaustausch mit Verbraucherorganisationen und europäischen Verbraucherzentren sowie deren Einbindung in den CPC-Warnmechanismus und die Ermittlung prioritärer Bereiche bei der Durchsetzung zu einer wirksameren und effizienteren Durchsetzung des EU-Verbraucherschutzrechts beitragen würde.

Planungszyklus und Prioritätensetzung bei der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

Seit 2009 sind die Tätigkeiten des CPC-Netzes in jährliche Durchsetzungsaktionspläne⁶³ eingebettet. In diesen Plänen wurden zunächst Bereiche von gemeinsamem Interesse festgelegt, wie Themen für Sweeps und Workshops. Im Zweijahresbericht 2012 wurde eindeutig auf die Notwendigkeit verwiesen, die Ressourcen zu bündeln und Prioritäten für Durchsetzungsmaßnahmen festzulegen. Ein gemeinsamer Ansatz bei den Prioritäten wurde benötigt.⁶⁴ Im Dezember 2011 wurde das Verfahren für die Planung und die Prioritätensetzung in der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz überprüft. Im Jahr 2013 wurden fünf prioritäre Bereiche ermittelt und vom CPC-Ausschuss⁶⁵ gebilligt, so dass ein mehrjähriger Rahmen für gemeinsame Maßnahmen im Zeitraum 2014-2016 sichergestellt war. Auf dieser Grundlage verabschiedete der CPC-Ausschuss einen jährlichen Durchsetzungsaktionsplan.

Dieser Prozess verbesserte die Effizienz des CPC-Netzes und führte zu einem effizienteren Einsatz der knappen Ressourcen. Die an der öffentlichen Konsultation beteiligten Interessenträger wiesen jedoch darauf hin, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Wissensbasis für die Festlegung von Prioritäten bei der Durchsetzung zu stützen.⁶⁶ Die meisten Teilnehmer befürworteten koordinierte Überwachungsmaßnahmen, eine IT-Plattform zum Austausch von Durchsetzungserfahrungen und die Einbindung von Verbraucherorganisationen und europäischen Verbraucherzentren in die Ermittlung von Markttrends und Verstößen gegen Verbraucherschutzvorschriften.⁶⁷

Geltungsbereich der CPC-Verordnung

⁶¹ S. 81-83 der externen Bewertung 2012.

⁶² Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABl. L 110 vom 1.5.2009, S. 30.

⁶³ S. 9 der Mitteilung über die „Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz“, KOM(2009) 330 endg.

⁶⁴ S. 10 und 13 des Zweijahresberichts 2012.

⁶⁵ Der Ausschuss für Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wurde auf der Grundlage der Artikel 19 und 20 der CPC-Verordnung eingerichtet.

⁶⁶ S. 11-13 und S. 14-18 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

⁶⁷ S. 15-17 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

Die CPC-Zusammenarbeit umfasst Richtlinien entsprechend ihrer Umsetzung in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten sowie Verordnungen, die im Anhang der CPC-Verordnung aufgeführt sind. Seit 2007 wurde der Geltungsbereich des Anhangs schrittweise ausgeweitet und umfasste 18 EU-Verbraucherschutzvorschriften zum Jahresende 2013.

In der Bewertung wurde der Schluss gezogen, dass der derzeitige Geltungsbereich der CPC-Verordnung im Großen und Ganzen angemessen ist.⁶⁸ In einigen Sektoren wird der Zusammenarbeit womöglich geringere Bedeutung zugemessen, da sie von sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften und anderen bestehenden Mechanismen und/oder spezifischen Gremien für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene erfasst werden.⁶⁹ Gegebenenfalls sind Wege zu prüfen, wie die Koordinierung und der Informationsaustausch zwischen diesen Netzen und dem CPC-Netz sichergestellt werden können, um so die Kohärenz zwischen den Politikbereichen zu gewährleisten.

Der künftigen Entwicklung der Verkaufsmethoden und -praktiken sowie der Verabschiedung oder Überarbeitung von Verbraucherschutzvorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Bewältigung der digitalen Herausforderungen und dabei vor allem die Preistransparenz, sollte bei einer Überarbeitung des rechtlichen Geltungsbereichs Rechnung getragen werden.

Die CPC-Datenbank

Mit der CPC-Verordnung (Artikel 10) wird die Kommission beauftragt, eine elektronische Datenbank zu unterhalten, in der die Informationen über Amtshilfeersuchen und Warnmeldungen gespeichert und verarbeitet werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission das CPC-System (CPCS) eingerichtet. Das CPCS wurde seit 2007 verbessert, um den Durchsetzungsbehörden den Austausch von Informationen und Dokumenten im Zusammenhang mit Amtshilfeersuchen zu ermöglichen. Die Zweijahresberichte, die Bewertung und die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation lassen auf Unzufriedenheit bezüglich des CPCS schließen.⁷⁰ Das Fehlen eines gut funktionierenden IT-Tools wird als Hindernis für eine wirksame CPC-Zusammenarbeit angesehen.

⁶⁸ S. 40 der externen Bewertung 2012.

⁶⁹ Im Bereich der elektronischen Kommunikation beispielsweise gewährleistet das mit der Verordnung Nr. 1211/2009 eingesetzte Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen nationalen Regulierungsbehörden sowie zwischen diesen Behörden und der Kommission, so dass Verbraucher und Unternehmen durch die einheitliche Anwendung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation von den Vorteilen des Binnenmarkts profitieren können. Weitere Durchsetzungsmechanismen gewährleisten den Schutz der Fahrgastrechte. Insbesondere mit der Verordnung Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste, der Verordnung Nr. 1177/2010 über Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr sowie der Verordnung Nr. 181/2011 über die Rechte der Fahrgäste im Kraftomnibusverkehr wurden Durchsetzungsmechanismen eingerichtet, an denen benannte nationale Durchsetzungsstellen beteiligt sind und die sowohl inländische als auch grenzüberschreitende Verstöße abdecken.

⁷⁰ S. 89-90 der externen Bewertung 2012 sowie S. iii und S. 51-52 der Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation.

7. Stärkung der gemeinsamen und internationalen Tätigkeiten in der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

Gemeinsame Tätigkeiten und Austausch von Bediensteten mit finanzieller Unterstützung aus dem EU-Verbraucherprogramm

Seit 2007 haben die CPC-Behörden eine breite Palette gemeinsamer Tätigkeiten – darunter Webinare, Workshops, bewusstseinsbildende Maßnahmen, Projekte zur Entwicklung gemeinsamer Standards, Entwicklung von Methoden und Techniken der Durchsetzung und Austausch von Bediensteten – durchgeführt, die durch das EU-Verbraucherprogramm finanziell unterstützt wurden.

Beispiele für gemeinsame Tätigkeiten, die seit 2007 durch das Verbraucherprogramm gefördert wurden

- Ein gemeinsames Projekt im Zeitraum 2010-2011, das von Frankreich und Portugal geleitet wurde und an dem zehn Mitgliedstaaten beteiligt waren, zielte darauf ab, den Bekanntheitsgrad des Netzes zu erhöhen. Die Errungenschaften dieses Projekts waren der Aufbau einer Kommunikationseinheit, der Entwurf des Protokolls über die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Vertretern der europäischen Verbraucherzentren⁷¹ sowie die Veröffentlichung des Newsletters des CPC-Netzes.
- Im Jahr 2012 nahmen neun Mitgliedstaaten an dem gemeinsamen von Lettland koordinierten Projekt teil, das auf Fragen der Durchsetzung im Zusammenhang mit der Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge ausgerichtet war.
- An „Building a European Internet Enforcement Capability“, einem Projekt aus den Jahren 2010-2011 und der Folgemaßnahme (2012-2013) unter der Leitung des Vereinigten Königreichs, waren elf Mitgliedstaaten beteiligt. Ziel dieses Projekts war es, die Fähigkeit des Netzes zur Durchführung von Internet-Ermittlungen und Online-Durchsetzungsmaßnahmen zu verbessern und zwischen den Durchsetzungsbehörden Wissen über neue rechtliche Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich der Website-Technologien auszutauschen. Im Zuge der Folgemaßnahme, an der 15 Mitgliedstaaten beteiligt waren, wurde eine Schulung zu Internet-Ermittlungen als langfristige Ressource für Internet-Inspektoren ausgearbeitet. Außerdem wurde eine gemeinsame Rechtsprechungsdatenbank zum elektronischen Geschäftsverkehr eingerichtet.

Diese beiden letztgenannten gemeinsamen Maßnahmen mündeten in die Einrichtung einer ständigen Gruppe für elektronische Durchsetzung im April 2014 und stärkten somit die Kapazitäten des CPC-Netzes in diesem Bereich. Diese Gruppe wird Fachkenntnisse zusammenführen, um das CPC-Netz bei der Ermittlung neuartiger Internet-Bedrohungen für Verbraucher und der besseren Ausrichtung seiner Online-Durchsetzungsmaßnahmen zu unterstützen. Sie wird die nationalen Behörden mit Schulungen und Instrumenten nach dem neuesten Stand der Technik bei Internet-Ermittlungen unterstützen. Im Jahr 2014 wird die Gruppe vom Vereinigten Königreich und der Slowakei geleitet, unter Beteiligung von 12 Mitgliedstaaten. Aus einem neuen gemeinsamen CPC-Projekt im Bereich Internet-Ermittlungen, das im Zeitraum 2014-2015 von Spanien geleitet wird, werden Beiträge zu den Schulungsunterlagen hervorgehen, und Spanien wird Workshops abhalten, die die 14 Projektpartner zur Durchführung kleinerer Sweeps ermutigen sollen.

Diese Tätigkeiten schufen einen Rahmen für den kontinuierlichen Austausch bewährter Verfahren zwischen Durchsetzungsbehörden und förderten das gegenseitige Verständnis und Vertrauen bei den verschiedenen Akteuren. Sie könnten noch weiter ausgebaut werden, während die Verwaltungsverfahren für ihre Finanzierung – die die nationalen Behörden oft als Hindernis für den Ausbau aufführen – gegebenenfalls zu vereinfachen sind.

Internationale Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten

⁷¹

http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_de.htm

Angesichts der Entwicklungen in der Technologie und beim häuslichen Konsumverhalten in Richtung einer stärkeren Nutzung des internationalen Online-Handels ist es nun noch notwendiger, unlautere Händler aus Drittländern abzuschrecken und den Verbraucherschutz über den EWR hinaus durchzusetzen.

Gemäß der CPC-Verordnung arbeitet die Union „in den von dieser Verordnung erfassten Bereichen mit Drittstaaten und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen, um den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu verbessern“. Außerdem hat die Union die Möglichkeit, auf der Grundlage internationaler Abkommen bei der Durchsetzung eine stärker strukturierte Zusammenarbeit mit Drittländern anzustreben.

Die im CPC-Netz vertretenen zuständigen Behörden kooperieren weiterhin auf regelmäßiger Basis mit dem ICPEN und der OECD oder auf bilateraler Ebene mit Drittländern, die als vorrangige Partner für die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung ermittelt wurden, etwa den USA. Diese Zusammenarbeit ist ein sehr wichtiger Aspekt der Verbraucherpolitik und könnte beispielsweise im Bereich des Datenschutzes besonders nützlich sein.

Internationales Netz für die Durchsetzung des Verbraucherrechts (ICPEN)

Das ICPEN ist ein informelles internationales Netz, das Verbraucherschutzbehörden aus mehr als 50 Ländern umfasst und darauf abzielt, grenzüberschreitende Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze über Europa hinaus zu bekämpfen und faire Märkte für Verbraucher zu schaffen. Regelmäßige Konferenzen, Arbeitsgruppensitzungen und Telefonkonferenzen ermöglichen einen intensiven Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Behörden.

Die Kommission fungiert als Bindeglied zwischen den federführenden ICPEN-Mitgliedern und dem CPC-Netz. Das CPC-Netz begrüßte die Initiative der Kommission, als Bindeglied tätig zu sein und sich proaktiv an bestimmten gemeinsamen Aktivitäten des ICPEN zu beteiligen.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die Europäische Kommission nimmt am OECD-Ausschuss für Verbraucherpolitik neben den Mitgliedstaaten der EU als Beobachter teil.

Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Federal Trade Commission

Angesichts der sehr intensiven Handelsströme und des gemeinsamen Interesses, rechtswidrige Verhaltensweisen, die den Verbraucherinteressen auf beiden Seiten des Atlantiks schaden, zu bekämpfen, ermittelte das CPC-Netz die USA – und insbesondere die Federal Trade Commission (FTC) – als vorrangigen internationalen Partner.⁷² Da noch kein Rahmen auf der Grundlage eines internationalen Übereinkommens geschaffen wurde, haben das CPC-Netz und die US-amerikanische FTC eine informelle Zusammenarbeit aufgebaut. So fand beispielsweise im April 2013 ein gemeinsames Seminar zwischen den Durchsetzungsbehörden des CPC-Netzes und der FTC statt, das zu einem fruchtbaren Austausch von Informationen und Fachwissen über konkrete Fälle, wie das Problem irreführender Praktiken bei In-App-Käufen, führte.

8. Schlussfolgerungen und nächste Schritte

In den vergangenen sieben Jahren hat die CPC-Verordnung wirksame Mittel zum Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen in der gesamten EU hervorgebracht. Sie führte zu einer besseren Einhaltung des EU-Verbraucherrechts in vielen Sektoren, in denen Sweeps durchgeführt wurden, und erwies sich damit von Vorteil für Verbraucher und Unternehmen. Die CPC-gestützten Durchsetzungsansätze zeigten,

⁷² Die Verhandlungen über ein internationales Abkommen zu diesem Zweck wurden 2012 im gegenseitigen Einvernehmen auf Eis gelegt, da laufende Prozesse sich auf den Bedarf beider Parteien an Vereinbarungen über die Zusammenarbeit auswirken könnten.

dass neue Probleme für Verbraucher, die gleichzeitig in mehreren Mitgliedstaaten auftreten, am besten durch eine enge Koordinierung und ein gemeinsames Vorgehen aller Mitgliedstaaten zu lösen sind.

In der sich schnell entwickelnden digitalen Welt ist eine flexible und moderne CPC-Zusammenarbeit, die eine rasche Reaktion auf Herausforderungen bei der Durchsetzung ermöglicht, unbedingt erforderlich, um die Verluste für Verbraucher zu verringern und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt aufrecht zu erhalten. Eine bessere und kohärentere Durchsetzung der Verbraucherschutzvorschriften sollte dazu beitragen, die Markttransparenz zu erhöhen und die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften für grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu verringern, Wettbewerb und Innovation zu stärken und das Wachstum wesentlich zu unterstützen.

Ein besserer Mechanismus für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene ermöglicht es, umgehend und kostengünstig auf mehrere Mitgliedstaaten betreffende Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht zu reagieren. Dies ist im Hinblick auf künftige Einschränkungen bei den Ressourcen und die Verringerung von Verwaltungslasten von besonderer Bedeutung. Verwaltungstechnische Vorteile sind sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene zu erwarten, und zwar durch eine bessere Verwaltungszusammenarbeit, geringere Verzögerungen bei der Durchsetzung und schlussendlich ein besseres Funktionieren der Märkte.

Die Kommission führt derzeit Folgenabschätzungen durch, um die geeignetste Weise zu ermitteln, wie die CPC-Zusammenarbeit zum Vorteil der Mitgliedstaaten genutzt werden und allen Interessenträgern zugutekommen kann. Dabei wird die vollständige Palette verfügbarer Optionen für die Bewältigung der künftigen Herausforderungen bei der Durchsetzung – von der Beibehaltung des derzeitigen Rahmens bis zur Einführung neuer Rechtsvorschriften – geprüft, und somit eine Grundlage für die Kommission geschaffen, über die wirksamste politische Reaktion zu entscheiden.