EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.7.2024
COM(2024) 311 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EG) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden

Inhaltsverzeichnis

Teil I: Kontext 3

1. Einführung 3

2. Die CPC-Verordnung – Überblick 4

2.1. Anwendungsbereich und Zielsetzungen 4

2.2. Aktivitäten 5

2.2.1. Amtshilfeersuchen 5

2.2.2. Warnmeldungen und externe Warnmeldungen 5

2.2.3. Koordinierte Aktionen 6

2.2.4. Sweeps 6

2.2.5. Sonstige Aktivitäten 7

3. Wichtigste Marktentwicklungen seit der Annahme der CPC-Verordnung 7

3.1. Schnelles Wachstum des elektronischen Handels, der Online-Werbung und der Marktkonzentration 7

3.2. Mehr grenzüberschreitende Einkäufe, auch bei Unternehmern aus Drittländern 9

3.3. Neue digitale Geschäftsmodelle 9

3.4. Irreführende Nachhaltigkeitsaussagen 10

3.5. Hohe Quote von Verstößen gegen das EU-Verbraucherrecht und rasche Zunahme von Verstößen in allen Marktsektoren 11

Teil II: Ergebnisse der Evaluierung der Anwendung der CPC-Verordnung 13

4. Hauptziele der CPC-Verordnung 13

4.1. Aufdeckung von Verstößen 13

4.2. Einheitlichere Durchsetzung des Verbraucherrechts 14

4.3. Bekämpfung gleicher missbräuchlicher Praktiken, die in der gesamten EU verbreitet sind 15

5. Wirksamkeit der CPC-Verordnung angesichts der jüngsten Entwicklung der Verbrauchermärkte in der EU 16

6. Mängel des CPC-Kooperationsrahmens gemäß der Verordnung (EU) 2017/2394 17

6.1. Unterschiedliche Möglichkeiten der Durchsetzung auf nationaler Ebene 17

6.2. Unterschiede bei der Anwendung der CPC-Verordnung 17

6.3. Uneinheitlicher Einsatz der Warnmeldungen 18

6.4. Schwierigkeiten bei der Bekämpfung von Verstößen, die von außerhalb der Union niedergelassenen Unternehmern begangen wurden 18

6.5. Fehlende Abschreckungswirkung des CPC-Rahmens in Ermangelung direkter Geldbußen 18

6.6. Unzureichende Kapazitäten auf nationaler Ebene zur Aufdeckung neu auftretender Verstöße 19

6.7. Langwierige CPC-Verfahren..... 19

7. Wirksamkeit der Mindestbefugnisse der zuständigen Behörden nach Artikel 9..... 21

8. Einhaltung der Vorschriften durch Unternehmer auf wichtigen Verbrauchermärkten, die vom grenzüberschreitenden Handel betroffen sind 22

Teil III: Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen 27

Teil I: Kontext

1. Einführung

In der Verordnung (EU) 2017/2394[1] über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (im Folgenden „CPC-Verordnung“ oder „Verordnung“) sind die Bedingungen festgelegt, unter denen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission zusammenarbeiten und Maßnahmen koordinieren, um die Einhaltung des EU-Verbraucherrechts durchzusetzen, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu verbessern. Die CPC-Verordnung wurde im Dezember 2017 angenommen und trat am 17. Januar 2020 in Kraft. Die Verordnung 2006/2004[2] wurde aufgehoben und die CPC-Regelung aktualisiert, indem ihr Anwendungsbereich und die mit ihr verbundenen Verfahren präzisiert und ausgeweitet und die Mindestbefugnisse der CPC-Behörden weiter harmonisiert wurden.

Gemäß Artikel 40 der CPC-Verordnung muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung der CPC-Verordnung vorlegen. Dieser Bericht enthält eine Evaluierung der Anwendung dieser Verordnung, einschließlich einer Bewertung der Wirksamkeit der Durchsetzung des Unionsrechts zum Schutz der Verbraucherinteressen nach dieser Verordnung, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse der zuständigen Behörden. Ferner wird darin geprüft, wie sich die Einhaltung des Unionsrechts zum Schutz der Verbraucherinteressen durch Unternehmer in wichtigen, durch den grenzüberschreitenden Handel betroffenen Verbrauchermärkten entwickelt hat. Gegebenenfalls sollte dem Bericht ein Legislativvorschlag beigelegt werden.

In Vorbereitung des Berichts hat die Kommission eine externe Studie[3] („die Studie“) durchgeführt, die Folgendes umfasste: a) Sekundärforschung, b) Gespräche mit nationalen zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden aus 30 EU-/EWR-Ländern, c) Online-Umfragen, die von den nationalen zentralen Verbindungsstellen, den CPC-Behörden, den zur Abgabe von Warnmeldungen berechtigten Stellen und von Unternehmern, die Gegenstand koordinierter Aktionen nach Maßgabe der CPC-Verordnung waren, beantwortet wurden, sowie

[1] Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 1).

[2] 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“) (ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

[3] „Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (“reporting”) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation“ – https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en

d) Gespräche mit einem breiteren Spektrum von Interessenträgern im Rahmen von Fallstudien[4]. Die Ergebnisse dieses Berichts beruhen auf im Rahmen der Studie erhobenen Daten.

2. Die CPC-Verordnung – Überblick

2.1. Anwendungsbereich und Zielsetzungen

Die CPC-Verordnung bietet einen Rahmen (Artikel 1 bis 3), der es den nationalen Verbraucherschutzbehörden ermöglicht, zusammenzuarbeiten und ihre Arbeit im Interesse einer konsequenten und kohärenten Durchsetzung des Verbraucherrechts der Union im Binnenmarkt zu koordinieren. In Artikel 2 wird ausgeführt, dass mit der Verordnung gegen Praktiken vorgegangen werden soll, die nicht mit den Rechtsvorschriften der Union im Einklang stehen und eine grenzüberschreitende Dimension haben. In der Verordnung sind unterschiedliche Verfahren der Zusammenarbeit vorgesehen, wo zwischen folgenden Kategorien von Verstößen unterschieden wird: Verstöße innerhalb der Union, weitverbreitete Verstöße und weitverbreitete Verstöße mit Unions-Dimension.[5] Die Rechtsvorschriften der Union, die Gegenstand solcher Verstöße sein können, sind im Anhang zur CPC-Verordnung aufgeführt.

Mit der CPC-Verordnung werden hauptsächlich folgende Ziele verfolgt: 1) Erleichterung der wirksamen und effizienten Aufdeckung grenzüberschreitender Verstöße; 2) Erleichterung der wirksamen und effizienten Maßnahmen der CPC-Behörden zur Beseitigung solcher Verstöße; 3)

---

[4] https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en

[5] Artikel 3 Absatz 2: „Verstoß innerhalb der Union“ [bezeichnet] jede Handlung oder Unterlassung, die gegen Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen verstößt und die Kollektivinteressen von Verbrauchern geschädigt hat, schädigt oder voraussichtlich schädigen kann, die in einem anderen Mitgliedstaat oder anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem a) die Handlung oder die Unterlassung ihren Ursprung hatte oder stattfand, b) der für die Handlung oder Unterlassung verantwortliche Unternehmer niedergelassen ist, oder c) Beweismittel oder Vermögensgegenstände des Unternehmers vorhanden sind, die einen Zusammenhang mit der Handlung oder der Unterlassung aufweisen.

Artikel 3 Absatz 3: „weitverbreiteter Verstoß“ [bezeichnet] a) jede Handlung oder Unterlassung, die gegen Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen verstößt und die Kollektivinteressen von Verbrauchern geschädigt hat, schädigt oder voraussichtlich schädigen kann, die in mindestens zwei anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem i) die Handlung oder die Unterlassung ihren Ursprung hatte oder stattfand, ii) der für die Handlung oder Unterlassung verantwortliche Unternehmer niedergelassen ist, oder iii) Beweismittel oder Vermögensgegenstände des Unternehmers vorhanden sind, die einen Zusammenhang mit der Handlung oder der Unterlassung aufweisen, oder b) alle Handlungen oder Unterlassungen desselben Unternehmers, die gegen Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen verstoßen und die Kollektivinteressen von Verbrauchern geschädigt haben, schädigen oder voraussichtlich schädigen können, und in mindestens drei Mitgliedstaaten gleichzeitig stattfinden sowie gemeinsame Merkmale aufweisen, einschließlich derselben unerlaubten Verhaltensweise und derselben verletzten Interessen.

Artikel 3 Absatz 4: „weitverbreiteter Verstoß mit Unions-Dimension“ [bezeichnet] einen weitverbreiteten Verstoß, der in mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die zusammen mindestens zwei Drittel der Bevölkerung der Union ausmachen, die Kollektivinteressen von Verbrauchern geschädigt hat, schädigt oder voraussichtlich schädigen kann.

Unterstützung der Konsistenz des bei der Beseitigung gleicher Verstöße praktizierten Ansatzes in allen Mitgliedstaaten; 4) Schaffung eines einheitlichen koordinierten Verfahrens zur Bekämpfung weitverbreiteter Verstöße und weitverbreiteter Verstöße mit Unions-Dimension[6] und Unterstützung der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen.

2.2. Aktivitäten

In der CPC-Verordnung sind mehrere Mechanismen vorgesehen, über die die CPC-Behörden und die Kommission Informationen austauschen und ihre Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen innerhalb des CPC-Netzes nationaler Behörden, die für die Durchsetzung der EU-Verbraucherschutzvorschriften zuständig sind, koordinieren können.

2.2.1. Amtshilfeersuchen

Amtshilfeersuchen (Artikel 11 bis 14) sind: i) Auskunftsersuchen der CPC-Behörden eines Mitgliedstaats an die CPC-Behörden eines anderen Mitgliedstaats, um festzustellen, ob ein grenzüberschreitender Verstoß in seinem Gebiet stattfindet oder stattgefunden hat („Auskunftsersuchen“), oder ii) Ersuchen an die CPC-Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Verstoß seinen Ursprung hatte oder in dem der Unternehmer niedergelassen ist oder über Vermögensgegenstände verfügt, mit dem Ziel, dass diese Behörde alle erforderlichen und verhältnismäßigen Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß zu beenden („Durchsetzungsersuchen“).

2.2.2. Warnmeldungen und externe Warnmeldungen

Die CPC-Behörden, die Kommission und befugte Stellen wie Europäische Verbraucherzentren (EVZ) oder Verbraucher- und Unternehmerorganisationen, die nicht Teil des CPC-Netzes sind, aber zu diesem Zweck von den Mitgliedstaaten oder der Kommission ermächtigt wurden, können mittels Warnmeldungen Informationen über mögliche Verstöße austauschen (Artikel 17, 26, 27 und 28). Je nach Erfordernis wird zwischen Warnmeldungen zu Informationszwecken und Warnmeldungen zur Einleitung von Aktionen unterschieden.[7] Die Warnmeldungen werden über das CPC-IMI-System (ein von der Kommission verwaltetes Binnenmarktinformationssystem (Internal Market Information, IMI) für den Austausch verschiedener Arten von Informationen zwischen den nationalen Behörden) ausgetauscht.

---

[6] Artikel 15–25.

[7] Arten von Warnmeldungen: i) Warnmeldung zu Informationszwecken (Artikel 26 Absätze 1 und 2 und Artikel 28); eine solche Warnmeldung kann von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten abgegeben werden, wenn sie den Verdacht haben, dass ein Verstoß in ihrem Gebiet Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte; ii) Warnmeldung mit Bitte um Überprüfung (Artikel 26 Absatz 4); damit werden die zuständigen Behörden und die Kommission gebeten zu überprüfen, ob ähnliche vermutete Verstöße im Gebiet anderer Mitgliedstaaten stattfinden und/oder ob bereits Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen wurden, und iii) Warnmeldungen im Zusammenhang mit möglichen koordinierten Aktionen (Artikel 17 und Artikel 26), mit denen die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats die Kommission und andere zuständige Behörden unterrichten, wenn sie den Verdacht haben, dass ein Verstoß mit einer potenziellen Unions-Dimension in ihrem Hoheitsgebiet Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten betreffen könnte.

2.2.3. Koordinierte Aktionen

Die CPC-Behörden koordinieren mit Unterstützung der Kommission ihre Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen (Artikel 15 bis 25), um gegen Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht vorzugehen, die mehr als zwei (d. h. einen „weitverbreiteten Verstoß“) oder die meisten Mitgliedstaaten[8] (d. h. „weitverbreitete Verstöße mit Unions-Dimension“) betreffen. Im Falle eines begründeten Verdachts auf einen weitverbreiteten Verstoß mit Unions-Dimension kann die Kommission das CPC-Netz warnen. Die nationalen Behörden haben einen Monat Zeit, um die verfügbaren Nachweise zu prüfen und zu entscheiden, ob sie eine koordinierte Aktion einleiten. Diese Aktionen werden von der Kommission koordiniert.

Nach der Einleitung einer koordinierten Aktion erörtern und einigen sich die betroffenen Behörden auf einen Ermittlungsplan und erarbeiten einen gemeinsamen Standpunkt, der ihre rechtliche Bewertung der Praktiken enthält, die ihrer Ansicht nach gegen die im Anhang der CPC-Verordnung aufgeführten einschlägigen materiellen Rechtsvorschriften verstoßen. Der gemeinsame Standpunkt wird anschließend dem betreffenden Unternehmer mit der Forderung übermittelt, dass er sich verpflichtet, seine Praktiken zu ändern, um sie mit dem Recht in Einklang zu bringen. Je nach Fall findet in der Regel ein Dialog zwischen dem Unternehmer und dem CPC-Netz statt, in dessen Verlauf Klarstellungen vorgenommen und Zusagen erörtert werden können, bis die CPC-Behörden mit den vorgeschlagenen Zusagen zufrieden sind.

Wenn der für den Verstoß verantwortliche Unternehmer seine Praktiken nicht ändert oder seine Verpflichtungen unzureichend sind oder wenn er diese anschließend nicht einhält, können die CPC-Behörden auf nationaler Ebene in koordinierter Weise förmliche Durchsetzungsmaßnahmen, einschließlich Sanktionen, ergreifen.

2.2.4. Sweeps

„Sweeps“ (Artikel 29) sind abgestimmte Ermittlungen auf Verbrauchermärkten durch gleichzeitige koordinierte Kontrollmaßnahmen, um mögliche Verstöße aufzudecken. Bisher wurden Sweeps in Form einer Überprüfung von Websites durchgeführt, bei der die CPC-Behörden gleichzeitig kontrollieren, ob die Websites dem Verbraucherrecht entsprechen, oder versuchen, Verstöße aufzudecken. Sofern nichts anderes zwischen den beteiligten zuständigen Behörden vereinbart ist, werden die Sweeps von der Kommission koordiniert. Die Teilnahme an einem Sweep ist nicht obligatorisch, doch in der Regel beteiligen sich fast alle CPC-Behörden. Im Anschluss an die Überprüfung ergreifen die CPC-Behörden – erforderlichenfalls in koordinierter Weise – geeignete Folgemaßnahmen, um zusätzliche Nachweise zu erhalten und die Unternehmer aufzufordern, die Situation zu korrigieren und die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

[8] Verstöße, die möglicherweise Verbraucher, die in mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten leben und mindestens zwei Drittel der EU-Bevölkerung repräsentieren, schädigen könnten.

2.2.5. Sonstige Aktivitäten

Gemäß Artikel 30 der CPC-Verordnung sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, einander und die Kommission zu informieren, um andere Tätigkeiten zu koordinieren und gemeinsam zu organisieren, wie die Schulung von Beamten, die an der Anwendung der CPC-Verordnung beteiligt sind, die Erfassung, Klassifizierung und den Austausch von Daten über Verbraucherbeschwerden, die Entwicklung sektorspezifischer Netze von Beamten und die Entwicklung von Informations- und Kommunikationsmitteln.

3. Wichtigste Marktentwicklungen seit der Annahme der CPC-Verordnung

Im Rahmen der globalen Tendenzen einer zunehmenden Globalisierung, Digitalisierung und des ökologischen Wandels haben sich die Verbrauchermärkte in der EU erheblich weiterentwickelt, und das Verbraucherverhalten hat sich seit der Annahme der CPC-Verordnung im Jahr 2017 erheblich verändert.

Durch diese neuen Trends ist es wahrscheinlicher geworden, dass Verbraucher auch illegalen Praktiken ausgesetzt sind, was die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den CPC-Behörden erhöht hat. Ein großes Problem für die Durchsetzungsbehörden ist die Zunahme der Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht, insbesondere: i) ein höherer Anteil von Verstößen im Zusammenhang mit Online-Käufen,
ii) die Tatsache, dass eine wesentliche Anzahl von Verbrauchern von illegalen Praktiken betroffen ist, die von Unternehmern ausgehen, deren Ziel der EU-Markt ist, die aber weder über eine Niederlassung noch über Vermögenswerte in der Union verfügen,
iii) verschiedene Fragen, die sich aus neu entstehenden Online-Geschäftsmodellen ergeben, die immer komplexer werden, insbesondere durch die Kombination verschiedener Technologien wie Erhebung, Verarbeitung und Analyse personenbezogener Daten, Nutzung von KI, Internet der Dinge (IoT).

3.1. Schnelles Wachstum des elektronischen Handels, der Online-Werbung und der Marktkonzentration

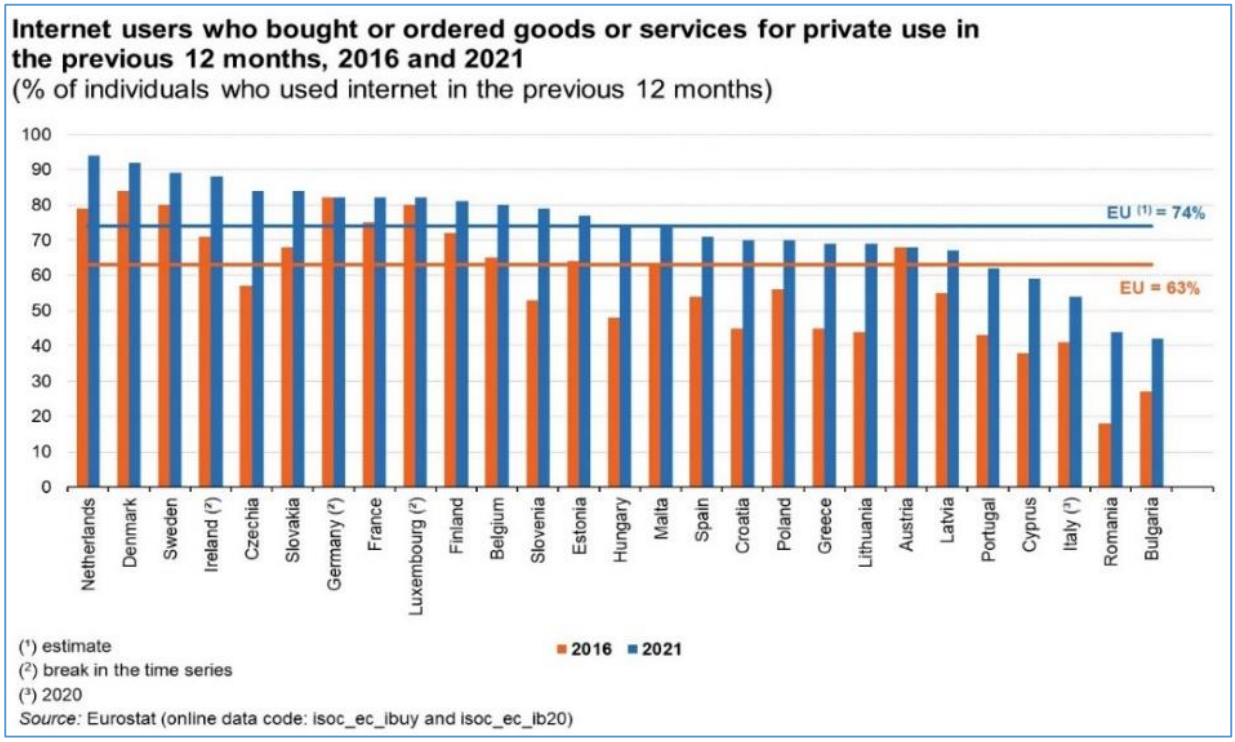
Die Ausweitung des elektronischen Handels hat sich während der COVID-19-Pandemie beschleunigt. Der weltweite elektronische Handel, der sich 2014 auf 4,25 Billionen USD belief, wird 2025[9] voraussichtlich einen Umfang von 7,39 Billionen USD erreichen (d. h. mehr als das BIP Frankreichs und Deutschlands zusammengenommen), was einem Anstieg um 74 % entspricht. Im selben Zeitraum wird der weltweite Einzelhandel voraussichtlich nur um 34 %[10]

[9] eMarketer. „Retail e-commerce sales worldwide from 2014 to 2026 (in billion U.S. dollars)“, Schaubild, 29. Juli 2022, Statista. Abgerufen am 10. Januar 2023. https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce-sales/.

[10] Schätzung auf der Grundlage von eMarketer. „Total retail sales worldwide from 2020 to f2025 (in trillion U.S. dollars)“, Schaubild, 3. Februar 2022, Statista. Abgerufen am 11. Januar 2023. https://www.statista.com/statistics/443522/global-retail-sales/.

zunehmen, was dazu führt, dass der Marktanteil des elektronischen Handels jährlich um durchschnittlich 1 Prozentpunkt zunimmt.

Im Jahr 2021 lag der durchschnittliche Anteil der Internetnutzer in der EU, die mindestens einmal online Waren oder Dienstleistungen kauften, bei 74 % – gegenüber 63 % im Jahr 2016. Wie die nachstehende Abbildung zeigt, wurden die nationalen Unterschiede beim Online-Shopping im Zeitraum 2016-2021 kleiner, was vor allem auf die durch die Pandemie angetriebene rasche Beschleunigung des Wachstums des elektronischen Handels zurückzuführen ist.



Der Umsatzanteil von Unternehmen aus dem Bereich des elektronischen Handels stieg in der EU von 16 % im Jahr 2016 auf 20 % im Jahr 2021; allein bei großen Unternehmen stieg er von 22 % im Jahr 2016 auf 27 % im Jahr 2021.[11]
Der Umsatzanteil des elektronischen Handels am BIP der EU (also am e-BIP) stieg von 2,5 % im Jahr 2017 auf 4 % im Jahr 2021.[12]

Der elektronische Handel ist zudem durch eine zunehmende Konzentration des Online-Einzelhandels und des Online-Marktplatzes gekennzeichnet. Im Jahr 2021 verzeichnete der

[11] Eurostat, Anteil des elektronischen Geschäftsverkehrs am Gesamtumsatz der Unternehmen - %, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00110/default/table?lang=de. Online-Datencode: TIN00110.

[12] 2021 European E-Commerce Report, 2021-European-E-commerce-Report-LIGHT-VERSION.pdf (ecommerce-europe.eu).

weltweit meistbesuchte Online-Händler – Amazon – 5,2 Milliarden Besuche (unter Berücksichtigung aller regionalen Versionen der Website), während der am zweithäufigsten besuchte Händler – eBay – 1,7 Milliarden Besuche verzeichnete. Im Vergleich dazu verzeichnete der zehntplatzierte Händler, Chinas Pinduoduo, nur 242 Millionen Besuche, und der an 80. Stelle platzierte Händler, das dänische Unternehmen dba, verzeichnete 13,5 Millionen Besuche.[13]

Die Vermarktung von Waren und Dienstleistungen, die sowohl online als auch in Ladengeschäften verkauft werden, erfolgt zunehmend auch über digitale Kanäle. Im Jahr 2021 machten die Ausgaben für digitale Werbung weltweit 65 % der gesamten Werbeeinnahmen aus, und Schätzungen deuten auf einen anhaltenden Wachstumstrend hin, sodass der Anteil digitaler Werbung bis 2025 bei 70 % liegen soll. Ebenso wie die Entwicklung des elektronischen Handels ist auch der Werbemarkt stark konzentriert: Allein im Jahr 2022 entfielen auf Google und Meta etwa 53 % der weltweiten Werbeausgaben – ein deutlicher Anstieg im Vergleich zum Niveau von 2016 (46 %).[14] Amazon und TikTok verzeichneten ebenfalls einen raschen Anstieg ihres weltweiten Werbeanteils, während der Anteil der traditionellen Medienwerbung kontinuierlich rückläufig ist.[15]

3.2. Mehr grenzüberschreitende Einkäufe, auch bei Unternehmern aus Drittländern

Im Jahr 2021 tätigten 18 % der EU-Bürger Transaktionen mit Unternehmern mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat, während diese Quote bei den regulären Teilnehmern am elektronischen Geschäftsverkehr – d. h. bei denjenigen, die in den vorangegangenen drei Monaten online Waren oder Dienstleistungen erworben haben – auf 32 % stieg. Die entsprechenden Zahlen für 2020 beliefen sich auf 16,5 % bzw. 31 %. Die gestiegene Quote grenzüberschreitender Einkäufe umfasst auch Transaktionen zwischen Verbrauchern mit Wohnsitz in der EU und Unternehmern mit Sitz außerhalb der EU, wobei sowohl 2020 als auch 2021 12 % der Verbraucher und jeder fünfte Online-Käufer Käufe von Unternehmern außerhalb der EU tätigten.[16]

3.3. Neue digitale Geschäftsmodelle

In den letzten zehn Jahren haben sich die digitalen Geschäftsmodelle erheblich verändert, vor allem aufgrund der Dominanz von Online-Diensten ohne Geldzahlung, die personenbezogene Daten monetarisieren.
In jüngster Zeit ist diese Entwicklung auch auf die raschen Fortschritte bei Dienstleistungen zurückzuführen, die auf künstlicher Intelligenz basieren. Diese Entwicklungen ermöglichen es Händlern zwar, einzigartige Einkaufserfahrungen mit personalisierten Angeboten anzubieten, sie können jedoch auch die begrenzte digitale Kompetenz der Verbraucher ausnutzen, was zu Manipulation und Missbrauch von deren personenbezogenen Daten führt. Insbesondere junge

[13] WebRetailer, https://www.webretailer.com/b/online-marketplaces/.

[14] eMarketer, https://www.emarketer.com/content/duopoly-still-rules-global-digital-ad-market-alibaba-amazon-on-prowl.

[15] Weitere Informationen: Google and Meta's Advertising Dominance Fades as TikTok, Streamers Emerge - WSJ

[16] Eurostat, Internet-Käufe - Herkunft der Anbieter (ab 2020), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EC_IBOS__custom_3007818/default/table?lang=de. Online-Datencode: ISOC_EC_IBOS.

Verbraucher sind angesichts der erheblichen Zeit, die sie online verbringen, und der großen Menge kommerzieller Inhalte, mit denen sie konfrontiert sind, anfällig dafür, Opfer manipulativer Online-Praktiken zu werden, da Unterhaltung und Werbung in digitalen Räumen untrennbar miteinander verflochten sind.

Darüber hinaus werden Social-Media-Plattformen zunehmend genutzt, um Waren und Dienstleistungen insbesondere über Influencer zu vermarkten.[17]

Beispiele für Marketingpraktiken auf Social-Media-Plattformen

2021 schufen Shopify und TikTok gemeinsam TikTok Shopping, einen einsatzbereiten Webshop für Anbieter von TikTok-Inhalten und insbesondere Influencer. TikTok-Nutzer können Produkte kaufen, ohne die Plattform verlassen zu müssen, und können aufgrund von Empfehlungen in Videoposts schnell einkaufen. Dieses Geschäftsmodell wird als „Livestream-Shopping" bezeichnet.[18] Kurz darauf folgten Twitter und Meta (Facebook und Instagram). Im Jahr 2022 startete Twitter „Twitter Shops", die ähnlich wie TikTok Shopping[19] funktionieren, während es bei Meta nun möglich ist, Facebook- und Instagram-Nutzerkonten mit Shopify-Konten zu verknüpfen, sodass diese als Einkaufskanäle fungieren.[20] Diese neuen Geschäftsmodelle müssen den geltenden Rechtsvorschriften entsprechen, z. B. zum Verbraucherschutz. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Behörden für die Überwachung solcher Märkte ausgerüstet und gut vorbereitet sind.

3.4. Irreführende Nachhaltigkeitsaussagen

Die Verbraucher interessieren sich immer stärker für die Auswirkungen der von ihnen gekauften Waren und Dienstleistungen auf die Umwelt. Als Reaktion auf diesen Trend bemühen sich die meisten Händler, die Nachhaltigkeit ihrer Produkte zu verbessern. Dieser Trend hat jedoch auch zur raschen Entwicklung verschiedener Techniken der „Grünfärberei" geführt, bei denen falsche oder irreführende Informationen bereitgestellt werden, die Produkte umweltfreundlicher erscheinen lassen als sie tatsächlich sind.

Folglich schwindet das Vertrauen der Verbraucher in Umweltaussagen. Während die Mehrheit der Verbraucher angibt, Vertrauen in die Wahrhaftigkeit von Aussagen über die Umwelteigenschaften der von ihnen gekauften Produkte zu haben (56 % der Verbraucher stimmen zu oder stimmen voll und ganz zu, dass diese Aussagen zuverlässig sind), stimmen laut Verbraucherbarometer 2023 39 % der Verbraucher der Behauptung, dass Umweltaussagen

[17] Statista, 2021, Influencer marketing market size from 2016 to 2021. Verfügbar unter: https://www.statista.com/statistics/1092819/global-influencer-market-size/.

[18] Simpson, E. (2021). TikTok jumps on online shopping bandwagon, BBC, verfügbar unter: https://www.bbc.com/news/business-59563238.

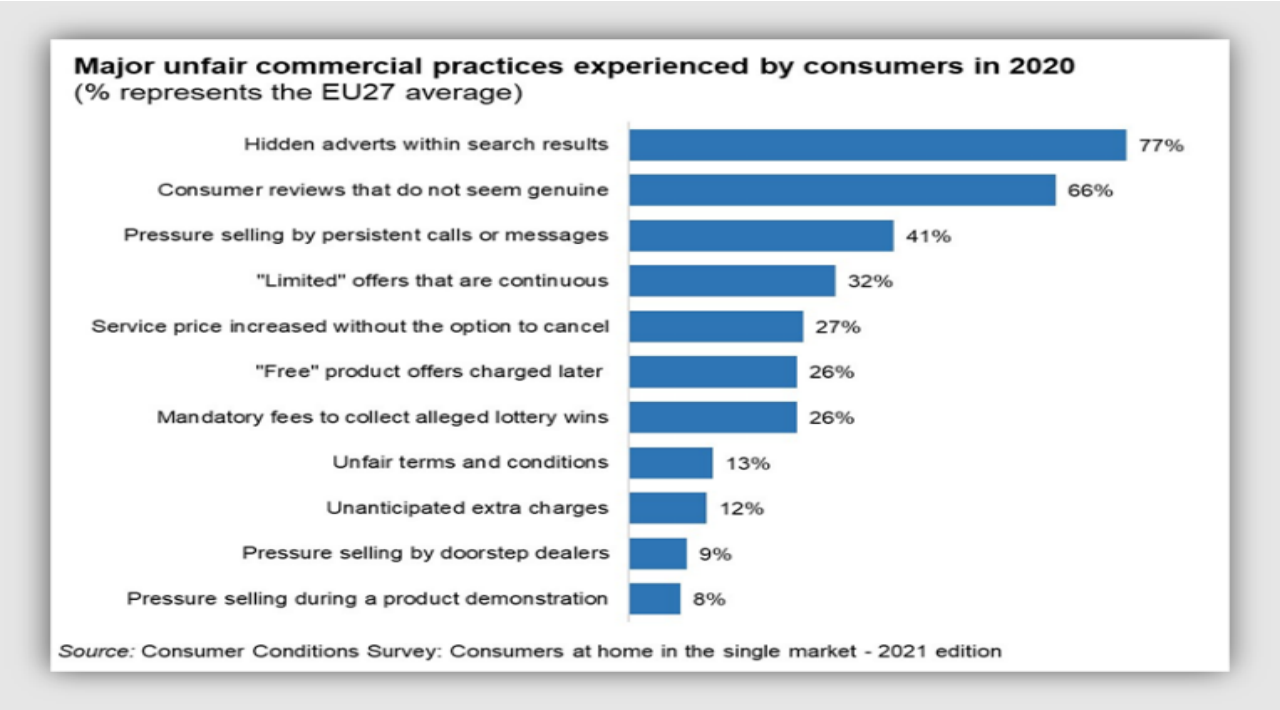
[19] Ebenda.

[20] Shopify. Grow your business with Facebook and Instagram – from one place, verfügbar unter: https://www.shopify.com/facebook-instagram.

zuverlässig sind, nicht zu bzw. überhaupt nicht zu.[21] Die Ergebnisse zeigen eine Schwächung des Vertrauensniveaus im Vergleich zu ähnlichen im Jahr 2020 erhobenen Daten, wobei der Anteil an der Zuverlässigkeit von Umweltaussagen um fast fünf Prozentpunkte zurückgegangen ist.

3.5. Hohe Quote von Verstößen gegen das EU-Verbraucherrecht und rasche Zunahme von Verstößen in allen Marktsektoren

Im Jahr 2021 berichteten 37 % der Online-Käufer in der EU über ein aktuelles Problem mit ihrem Online-Einkauf, bei dem es sich nicht um eine verspätete Lieferung handelt.[22] Mindestens zwei von drei Verbrauchern sahen sich bei ihrer Suche nach oder beim Online-Kauf von Produkten mit unlauteren Geschäftspraktiken wie versteckter Werbung oder Verbraucherbewertungen, die nicht echt erschienen, konfrontiert.[23]



Die Verhaltensstudie der Kommission zu Dark Patterns[24] ergab, dass 97 % der 75 beliebtesten Websites und Apps, die von EU-Verbrauchern genutzt werden, mindestens ein Dark Pattern verwenden,

---

[21] https://commission.europa.eu/document/89ea35fe-728f-4749-b95d-88544687583c_en, Seite 18.

[22] E-commerce statistics for individuals, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=E-commerce_statistics_for_individuals#Purchasing_online_and_problems_encountered.

[23] Siehe Umfrage zur Situation bei Verbrauchern: Consumers at home in the single market – 2021 edition, verfügbar unter: https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/ccs_ppt_120321_final.pdf

[24] Verhaltensstudie über unlautere Geschäftspraktiken im digitalen Umfeld: Dark patterns and manipulative personalization, European Commission, verfasst von einem Konsortium unter der Leitung von Open Evidence (2022), https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606365bc-d58b-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-257599418.

d. h. eine Gestaltung von Benutzeroberflächen, die bewirken kann, dass die Nutzerinnen bzw. Nutzer getäuscht oder manipuliert werden oder auf andere Weise ihrer Fähigkeit beraubt oder in ihrer Fähigkeit eingeschränkt werden, freie und informierte Entscheidungen zu treffen.[25] Bei einem Sweep, der 2022 vom CPC-Netz unter Koordinierung der Kommission auf Grundlage einer breiteren Stichprobe (399 Websites) durchgeführt wurde, wurde festgestellt, dass 37 % dieser Websites Dark Patterns nutzten.[26]

Wie der nachstehenden Tabelle zu entnehmen ist, zeigt ein großer Teil der Webshops, die von den CPC-Behörden im Zusammenhang mit den jüngsten Sweeps kontrolliert wurden, eine starke Zunahme nicht konformer Praktiken.

Ergebnisse von Sweeps

Online-Märkte, auf denen Sweeps nach Anwendung der CPC-Verordnung 2017/2394 durchgeführt wurden (Januar 2020)	**Zahl der untersuchten Websites**	**Nichterfüllungsquote**
Sweeps zum Verbraucherbetrug im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie 2020	*High-Level-Screenings* 73 126 *Tiefgehender Sweep* 268	 31,5 % 30,2 % 76,9 %
Sweep zu irreführenden Nachhaltigkeitsaussagen (2020)	344	fast 50 %
Kleinere Sweeps zu Verbraucherkrediten (2021)	118	36 %
Sweep zu Online-Verbraucherbewertungen (2021)	223	55 %

[25] Zu den häufigsten Arten von Dark Patterns, die in der Forschung gefunden wurden, zählten 1) versteckte Informationen/falsche Hierarchie, 2) Vorauswahl, 3) Nagging (z. B. Pop-ups, um andere Personen einzuladen oder beim Besuch einer Website mehr Geld auszugeben), 4) komplizierte Möglichkeiten der Stornierung, und 5) Zwangsregistrierung.

[26] Presse-Ecke verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_418.

Teil II: Ergebnisse der Evaluierung der Anwendung der CPC-Verordnung

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der von der Kommission im Jahr 2022 in Auftrag gegebenen externen Evaluierung zusammengefasst und die in Artikel 40 Absatz 2 der CPC-Verordnung genannten Punkte untersucht. Wie in Abschnitt 1 erläutert, wurden im Rahmen der externen Studie[27] (im Folgenden „Studie“) Nachweise gesammelt, und zwar durch: a) Sekundärforschung, b) Gespräche mit nationalen zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden aus 30 EU-/EWR-Ländern, c) Online-Umfragen, die von den nationalen zentralen Verbindungsstellen, den CPC-Behörden, den zur Abgabe von Warnmeldungen berechtigten Stellen und von Unternehmern, die Gegenstand koordinierter Aktionen nach Maßgabe der CPC-Verordnung waren, beantwortet wurden, sowie d) Gespräche mit einem breiteren Spektrum von Interessenträgern im Rahmen von Fallstudien[28].

4. Hauptziele der CPC-Verordnung

4.1. Aufdeckung von Verstößen

Die Studie zeigt, dass die CPC-Verordnung die Aufdeckung grenzüberschreitender, weitverbreiteter und EU-weiter Verstöße erleichtert. Zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden erkennen in Online-Umfragen und -Interviews an, dass das durch die Verordnung eingerichtete Netz wirksamer ist als bilaterale Kooperationsabkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten.

Sweeps gelten als wirksames Instrument zur Aufdeckung von Verstößen, da sie die Möglichkeit bieten, Verstöße aufzudecken, die die CPC-Behörden anderenfalls nicht festgestellt hätten. Der seitens der CPC-Behörden erforderliche Zeitaufwand ist relativ gering, sie sind leicht durchzuführen und führen zu positiven Ergebnissen, sodass die Ressourcen im Rahmen von Sweeps effizient genutzt werden.
Die Vorteile der Koordinierung und des Erfahrungsaustauschs zwischen den Behörden im Rahmen des Sweep-Prozesses wurden ebenfalls hervorgehoben, da die Behörden auf diese Weise ein besseres Verständnis für die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften in anderen Mitgliedstaaten erhalten. Einige Behörden haben jedoch vorgeschlagen, dass die Folgemaßnahmen von Sweeps durch das CPC-Netz systematischer durchgeführt werden sollten, gegebenenfalls auch durch die Einleitung koordinierter Durchsetzungsmaßnahmen.

Warnmeldungen haben die Wirksamkeit der Aufdeckung grenzüberschreitender Verstöße erhöht. Die meisten CPC-Behörden sind der Ansicht, dass Warnmeldungen das Bewusstsein für

[27] „Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (“reporting”) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation“ - https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en

[28] https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en

grenzüberschreitende Probleme schärfen und die Einleitung wirksamer Durchsetzungsmaßnahmen erleichtern. Mehrere CPC-Behörden weisen auch auf den Mehrwert von Warnmeldungen bei der Ermittlung von Trends bei grenzüberschreitenden Verstößen hin, die ihnen dabei helfen, potenzielle künftige Verstöße zu antizipieren. Darüber hinaus erachten die CPC-Behörden die in Warnmeldungen enthaltenen Informationen als nützlich bei der Festlegung ihrer künftigen Prioritäten und Strategien. Die Verwendung externer Warnmeldungen, d. h. Warnmeldungen, die dem CPC-Netz von Stellen außerhalb des CPC-Netzes übermittelt werden, z. B. von Europäischen Verbraucherzentren (ECC) oder Verbraucher- und Unternehmerorganisationen, die zu diesem Zweck von den Mitgliedstaaten oder der Kommission ermächtigt wurden, blieb leicht begrenzt.[29] Die meisten Organisationen, die externe Warnmeldungen abgegeben haben, und die CPC-Behörden, die externe Warnmeldungen erhalten haben, sind jedoch der Ansicht, dass durch diese Meldungen die Aufdeckungsquote und die anschließende Rechtsdurchsetzung durch das CPC-Netz bei grenzüberschreitenden Verstößen verbessert wurden.

4.2. Einheitlichere Durchsetzung des Verbraucherrechts

Die überwältigende Mehrheit der zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden gab an, dass die Verordnung die Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts durch koordinierte Aktionen verbessert und stärkt. Dies wiederum trägt zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für Händler und zum reibungslosen Funktionieren des EU-Binnenmarkts bei. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass sich nicht alle zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden aktiv an koordinierten Aktionen beteiligen, was hauptsächlich auf die begrenzten Ressourcen oder die mangelnde Relevanz des jeweiligen Falles in dem betreffenden Land zurückzuführen ist.

Die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden erkennen die positiven Auswirkungen koordinierter Aktionen an, insbesondere bei der Bekämpfung von Verstößen, an denen multinationale Unternehmen beteiligt sind. Die Möglichkeit, dass die CPC-Behörden aus mehreren Ländern zusammenarbeiten, führt – verglichen mit dem Druck, den die Verbraucherschutzbehörde eines einzelnen Landes ausüben kann – zu einem höheren Druck auf die Unternehmen, ihre Praktiken zu ändern. Insbesondere kleinere Länder erachten diesen Effekt als wichtig.

Die Erkenntnisse aus den sechs Fallstudien, die integraler Bestandteil der externen Bewertung sind, bestätigen die positiven Auswirkungen koordinierter Aktionen auf die grenzüberschreitende Durchsetzung des Verbraucherrechts. Im Rahmen der koordinierten Aktion gegen 16 Fluggesellschaften[30], bei der es sich um die erste sehr große, koordinierte Aktion handelte, verpflichteten sich mit einer Ausnahme sämtliche Unternehmer dazu, alle vom CPC-Netz

[29] Nur etwa die Hälfte der Stellen, die berechtigt sind, externe Warnmeldungen abzugeben, nutzt den Mechanismus. Vermutliche Hauptgründe: i) einige Organisationen ziehen es vor, die Behörden direkt und nicht über das System zu warnen, ii) einige Organisationen hatten keine relevanten Verstöße zu melden, iii) es lagen nicht die erforderlichen Informationen über den Unternehmer vor, um eine Warnmeldung abgeben zu können, oder das Verfahren wird als kompliziert wahrgenommen.

[30] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_de

geforderten Maßnahmen umzusetzen. Die im Rahmen der Studie[31] befragten Interessenträger sind der Ansicht, dass diese Maßnahme zu einer konkreten und wirksamen Lösung für die betroffenen Verbraucher geführt hat.

Annullierungspraktiken der Fluggesellschaften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat den Luftverkehrssektor in der EU stark belastet. Infolge der von Regierungen weltweit eingeführten Beschränkungen des internationalen Reiseverkehrs war die überwiegende Mehrheit der europäischen Fluggesellschaften gezwungen, fast über Nacht große Teile ihres Flugverkehrs einzustellen. Im April 2020 gab es in der EU 88 % weniger Flüge als im Vergleichsmonat des Vorjahres. Die monatlichen Passagierzahlen in der Union gingen von 70 Millionen im Januar und Februar 2020 auf nur eine Million im April zurück, was einem Rückgang um 99 % gegenüber April 2019 entspricht. Darüber hinaus wurden zwischen März und Mai 2020 schätzungsweise 50 Millionen Tickets storniert.[32] Angesichts dieser Ausnahmesituation sahen sich viele Fluggäste von den Fluggesellschaften schlecht über ihre Rechte informiert, und vielen wurde nicht in angemessener Weise die Entscheidung für eine Erstattung oder Umbuchung im Falle von Flugannullierungen angeboten. Infolge der koordinierten Aktion boten 16 große Fluggesellschaften, die in der EU aktiv sind, eine Barerstattung aller ungenutzten Gutscheine an, die den Verbrauchern ausgestellt wurden.

Die koordinierte Aktion der CPC gegen AliExpress[33] war erfolgreich, und das Unternehmen hat sich EU-weit verpflichtet, sicherzustellen, dass seine Praktiken und die Praktiken der auf der Plattform tätigen Verkäufer im Einklang mit dem EU-Verbraucherrecht stehen. Im Rahmen der koordinierten Aktion gegen fünf führende europäische Autovermietungsunternehmen[34] setzten alle Unternehmer die mit dem CPC-Netz vereinbarten Maßnahmen um. Darüber hinaus hat diese Aktion die Einhaltung der Vorschriften im gesamten Sektor verbessert.

4.3. Bekämpfung gleicher missbräuchlicher Praktiken, die in der gesamten EU verbreitet sind

Die CPC-Verordnung gewährleistet Kohärenz bei dem Vorgehen gegen die gleichen weitverbreiteten und EU-weiten Verstöße, die verschiedene Mitgliedstaaten betreffen. Die zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden berichteten, dass die Verordnung, insbesondere durch koordinierte Aktionen, dazu beiträgt, unterschiedliche Auslegungen der Rechtsvorschriften

[31] Behörden, Unternehmer und Verbraucherorganisationen.
[32] Sonderbericht Nr. 15/2021 des Europäischen Rechnungshofs, S. 13: Sonderbericht Nr. 15/2021: Fluggastrechte während der COVID-19-Pandemie: (europa.eu).
[33] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_de#aliexpress-and-wish
[34] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/other-travel-services_de

in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu konsolidieren. Die Anwendung der CPC-Verordnung bietet größere Erfolgsaussichten und hat eine größere Abschreckungswirkung.

In Bezug auf Unternehmen, die im selben Wirtschaftszweig tätig sind und das gleiche oder ein ähnliches rechtswidriges Verhalten im gesamten Binnenmarkt zeigen, wiesen die zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden auf eine Reihe von Herausforderungen hin, die mit der CPC-Verordnung wirksam bekämpft werden können. Dazu gehören die Vielzahl der beteiligten Akteure, wiederholte und systematische Verstöße, die Inkonsistenz der Ansätze der verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Verhängung von Sanktionen usw. Die meisten zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden äußerten sich positiv[35] zur Wirksamkeit der Verordnung bei der Bekämpfung solcher Verstöße. Einige zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden sind sogar der Ansicht, dass koordinierte Aktionen die einzige Lösung für derartige Probleme sind. Einige hoben auch hervor, dass die Ergebnisse grenzüberschreitender CPC-Untersuchungen einen Präzedenzfall für ähnliche Fälle von geringerer Größe darstellen, die auf nationaler Ebene bearbeitet werden sollten.

5. Wirksamkeit der CPC-Verordnung angesichts der jüngsten Entwicklung der Verbrauchermärkte in der EU

Wie in Abschnitt 3 beschrieben, haben mehrere Entwicklungen auf dem Verbrauchermarkt das Umfeld, in dem die CPC-Verordnung gilt, beeinflusst und werden dies auch weiterhin tun. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die CPC-Verordnung die neuen Herausforderungen, die sich aus diesen Marktveränderungen ergeben, wirksam bewältigen kann.

Einige zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden sind diesbezüglich der Auffassung, dass die Verordnung ausreichend flexibel ist und das Potenzial hat, den neuen Geschäftsmodellen und Vermarktungspraktiken, auch im digitalen Bereich, gerecht zu werden. Zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden, die diese Auffassung teilen, sind der Ansicht, dass die Mindestbefugnisse
(siehe Artikel 9 der CPC-Verordnung) ermöglichen, auf neu entstehende Bedürfnisse wirksam zu reagieren. Das CPC-Netz bietet auch eine Plattform für den Informationsaustausch, die das Bewusstsein für neue Marktentwicklungen in den Mitgliedstaaten schärft. Ein allgemeines Problem ist jedoch die Arbeitsbelastung und die Zeit, die erforderlich ist, um viele koordinierte Aktionen parallel zu verfolgen, die sich aus der raschen Entwicklung von Online-Aktivitäten der Verbraucher ergeben könnten.

Die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden schätzen die Wirkung der CPC-Verordnung im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise allgemein positiv ein. Die meisten von ihnen sind der Ansicht, dass die CPC-Verordnung ein flexibles Instrument ist, das zur Bewältigung von Krisensituationen wie der COVID-19-Krise wirksam eingesetzt werden kann.

[35] Siehe S. 72–73 der Studie.

6. Mängel des CPC-Kooperationsrahmens gemäß der Verordnung (EU) 2017/2394

Aus dem Feedback von Behörden und verschiedenen Interessenträgern geht hervor, dass der Beitrag der CPC-Verordnung zur Erreichung ihrer Ziele allgemein positiv gesehen wird. Dennoch wurden auch einige Mängel sowie Bereiche angesprochen, in denen eine verbesserte Zusammenarbeit möglich ist.

6.1. Unterschiedliche Möglichkeiten der Durchsetzung auf nationaler Ebene

Die Art und Weise, wie Ressourcen in die grenzüberschreitende Durchsetzung auf nationaler Ebene investiert werden, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, was bedeutet, dass nicht alle Länder in der Lage sind, die CPC-Verordnung in gleichem Maße anzuwenden. Es hat den Anschein, dass die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden eine unterschiedliche Ressourcenausstattung als eines der Haupthindernisse für eine wirksamere Zusammenarbeit bei der Durchsetzung betrachten. Länder, in denen die Behörden über weniger Ressourcen verfügen, bearbeiten Fälle langsamer, sodass die bereitgestellten Informationen weniger relevant sind und/oder verzögert bereitgestellt werden. Einige zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden gaben an, dass der Mangel an Ressourcen sie daran hindere, sich aktiv an koordinierten Aktionen oder Sweeps im Rahmen der CPC-Verordnung zu beteiligen.

6.2. Unterschiede bei der Anwendung der CPC-Verordnung

Es obliegt den CPC-Behörden der Mitgliedstaaten, die sich aus den Richtlinien und Verordnungen der EU ergebenden Verbraucherschutzgesetze durchzusetzen. Die unterschiedlichen Rechtstraditionen bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts auf nationaler Ebene und die unterschiedliche Auslegung bestimmter Bestimmungen der CPC-Verordnung von 2006 führten hinsichtlich ihrer Durchsetzung zu einem fragmentierten Bild. Dies war einer der Hauptgründe für die Annahme der CPC-Verordnung von 2017. Aus den Befragungen der Behörden[36] der Mitgliedstaaten geht jedoch hervor, dass nach wie vor gewisse Unstimmigkeiten bei der Durchsetzung in den Mitgliedstaaten bestehen.

Außerdem bestehen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten große Unterschiede hinsichtlich des Ermessensspielraums, über den sie bei der Untersuchung von Beschwerden verfügen, sowie hinsichtlich des Vorgehens gegenüber Unternehmern, die eines Verstoßes verdächtigt werden. Die Verbraucherorganisationen wiesen auch darauf hin[37], dass die Behörden unterschiedlichen Ansätzen folgen, würdigten aber zugleich, dass das Netz und die Kommission für eine gewisse Harmonisierung der Vorgehensweisen sorgen.

[36] Siehe S. 70 der Studie.

[37] Ebenda.

6.3. Uneinheitlicher Einsatz der Warnmeldungen

Die Warnmeldungen der zentralen Verbindungsstellen, CPC-Behörden und der Kommission sind zwar wirksam, doch gibt es einige Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht. In einigen Fällen erachten die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden die Qualität der in den Warnmeldungen enthaltenen Informationen als unzureichend (z. B. Fehlen wichtiger Informationen wie der Name des Unternehmers, die Art der Praxis usw.). Einige zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden berichteten, dass sie durch eine große Zahl von Warnmeldungen überlastet seien. Die mangelnde Konsistenz und Harmonisierung bei der Bearbeitung von Warnmeldungen wurde ebenfalls als Schwachpunkt genannt. Beispielsweise nehmen einige CPC-Behörden bereits Ermittlungen auf, bevor sie zu dem betreffenden Fall eine Warnmeldung abgeben, während andere niemals Warnmeldungen abgeben, auch nicht in Fällen mit möglicherweise grenzüberschreitender Dimension.

6.4. Schwierigkeiten bei der Bekämpfung von Verstößen, die von außerhalb der Union niedergelassenen Unternehmern begangen wurden

Die meisten CPC-Behörden berichteten, dass sie bei der Verfolgung von Verstößen vor Herausforderungen stehen, wenn der Unternehmer seinen Sitz außerhalb der Union hat, sich aber an Verbraucher in der Union richtet. Die im Rahmen einer Fallstudie zum elektronischen Geschäftsverkehr konsultierten Interessenträger wiesen darauf hin, dass einige CPC-Behörden offenbar zögerlich bei der Verfolgung von Unternehmen sind, die keine Niederlassung in der Union haben.

Die Anwendung der CPC-Verordnung und der einheitlichen Mindestbefugnisse gegenüber nicht in der Union niedergelassenen Unternehmern werfen die Frage auf, wie diese Unternehmer erreicht werden können und wie ihre Gesetzestreue sichergestellt werden kann, wenn sie auf Anfragen aus dem CPC-Netz nicht reagieren. Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Verordnung in Bezug auf solche Unternehmer gestärkt werden muss.

6.5. Fehlende Abschreckungswirkung des CPC-Rahmens in Ermangelung direkter Geldbußen

In den Gesprächen[38] gaben Vertreter von CPC-Behörden an, dass die abschreckende Wirkung der Verordnung durch das Fehlen strengerer Durchsetzungsmaßnahmen abgeschwächt wird, da bei koordinierten Aktionen bislang keine Sanktionen verhängt wurden. Stattdessen haben die CPC-Behörden „ausgehandelte Ergebnisse“ bevorzugt, wobei die Unternehmer Verpflichtungen zur Einstellung des Verstoßes akzeptierten, auch wenn sich dies häufig als recht langwierig erwiesen hat.

Trotz der Vorschriften über Geldbußen für bestimmte Fälle, die koordinierten Aktionen nach Maßgabe der CPC-Verordnung unterliegen, die im Zusammenhang mit der Richtlinie (EU) 2019/2161 zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften

[38] Siehe S. 81–82 der Studie.

der Union[39] eingeführt wurden, schlugen mehrere zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden[40] vor, eine weitere Verschärfung der Sanktionen in Erwägung zu ziehen, um die abschreckende Wirkung des CPC-Systems zu verbessern. Darüber hinaus könnte eine intensivere Kommunikation über solche koordinierten Aktionen auch die abschreckende Wirkung auf andere Unternehmer erhöhen, die die gleichen oder ähnliche rechtswidrige Praktiken anwenden.

6.6. Unzureichende Kapazitäten auf nationaler Ebene zur Aufdeckung neu auftretender Verstöße

Die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden wiesen darauf hin, dass das CPC-Netz nicht unbedingt über ausreichende Kapazitäten und Kompetenzen verfügt, um neue Arten von Verstößen im digitalen Umfeld zu erkennen und aufzudecken (z. B. IT- und KI-Experten). Einige zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden begrüßten ausdrücklich das Projekt e-Lab[41] der EU und die E-Enforcement Academy[42] als Schritte in die richtige Richtung, um die Aufdeckung von Verstößen und die Durchsetzung des Verbraucherschutzes im digitalen Umfeld zu verbessern. Es herrschte jedoch Einigkeit darüber, dass mehr Anstrengungen erforderlich sind, da der Einsatz spezialisierter Datentechnologien und Analysesysteme für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes entscheidend sein wird.

6.7. Langwierige CPC-Verfahren

Für die Wirksamkeit der Rechtsdurchsetzung ist es wichtig, dass sie rechtzeitig erfolgt. Einige CPC-Behörden und andere Interessenträger, insbesondere Verbraucherorganisationen, kritisierten die Verfahren und Prozesse im Zusammenhang mit koordinierten Aktionen als zu langwierig. Zwischen der Einleitung einer Maßnahme und dem Zeitpunkt, zu dem das CPC-Netz die Umsetzung der von einem Unternehmer vorgeschlagenen Verpflichtungen überprüft, können

---

[39] Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union (ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 7).

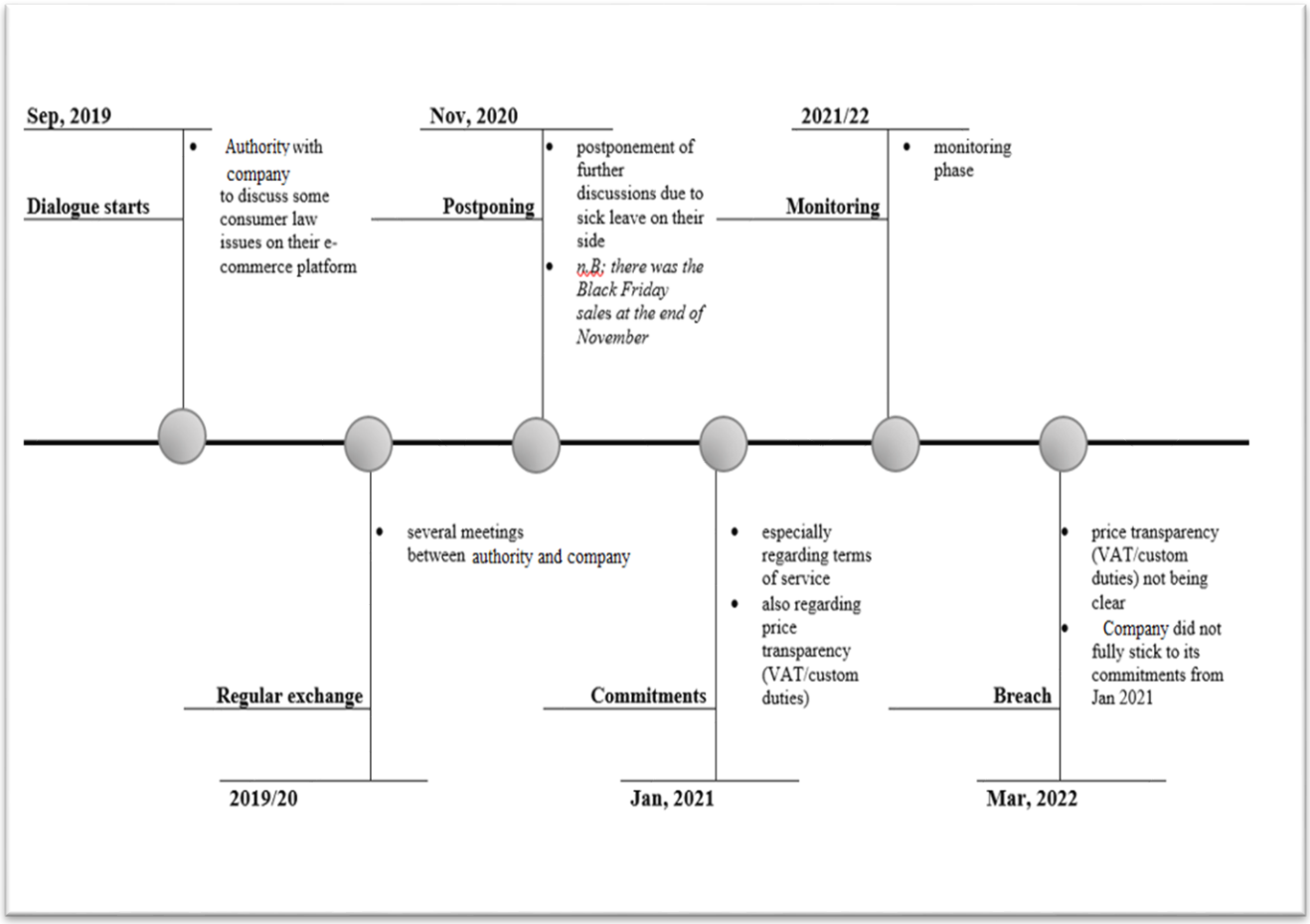
[40] Empfehlungen, die bei Gesprächen mit CPC-Behörden in fünf Mitgliedstaaten ausgesprochen wurden.

[41] Zur Unterstützung der Behörden im Rahmen der CPC-Verordnung finanzierte die Kommission ein Projekt zur Einrichtung eines ‚EU e-Lab' „als Plattform für die Bereitstellung eines gemeinsamen Instrumentariums […], mit dem Behörden […] Online-Untersuchungen durchführen und online verkaufte gefährliche Produkte überwachen können". Dieses Instrumentarium würde die Einführung „moderner IT-Lösungen und Nutzung von KI, Data-Mining-Techniken und Webcrawlern" umfassen. Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Neue Verbraucheragenda – Stärkung der Resilienz der Verbraucher/innen für eine nachhaltige Erholung, Brüssel, 13.11.2020, COM(2020) 696 final. Es wird aus dem Programm Digital Europe - Performance (Europäische Kommission, europa.eu) finanziert.

[42] Die E-Enforcement Academy bietet aktuelle Schulungen zu Online-Recherchen an, um die Arbeit der Netzwerke für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (Consumer Protection Cooperation, CPC) und die Sicherheit von Verbraucherprodukten (Consumer Product Safety, CSN) zu unterstützen. Sie wird aus dem Binnenmarktprogramm auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2021/690 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Aufstellung eines Programms für den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, den Bereich Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel sowie europäische Statistiken finanziert.

mehrere Monate oder Jahre vergehen. In diesem Zeitraum leiden die Verbraucher jedoch weiterhin unter den Folgen des Verstoßes.

Das folgende Diagramm enthält ein Beispiel für den Zeitplan einer Aktion (anonymisiert) vom Beginn der Dialoge zwischen dem CPC-Netz und dem betreffenden Unternehmer bis zur Feststellung zusätzlicher Verstöße im Rahmen der Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Verpflichtungen.



Die CPC-Verfahren wurden auch als nicht flexibel genug kritisiert, insbesondere in Fällen, in denen eine rasche Reaktion erforderlich ist, d. h. bei bestimmten Arten von Verstößen, die weitverbreitet, aber von kurzer Dauer sind, wie dies in digitalen Märkten häufig der Fall ist, im Zusammenhang mit Werbekampagnen oder im Zusammenhang mit einer Krise (siehe Kasten zu den Annullierungspraktiken der Fluggesellschaften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie). In diesem Zusammenhang deuten Rückmeldungen von zentralen Verbindungsstellen, CPC-Behörden und Verbraucherorganisationen darauf hin, dass der CPC-Rahmen verbessert

werden könnte, um maßgeschneiderte schnelle Reaktionen in bestimmten Fällen zu ermöglichen (z. B. Verfahren für eindeutige Fälle, Verstöße im digitalen Bereich wie die Einrichtung betrügerischer s-Shops usw.).

7. Wirksamkeit der Mindestbefugnisse der zuständigen Behörden nach Artikel 9

Eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden setzt voraus, dass sie über einheitliche Mindestbefugnisse verfügen, um sachdienliche Informationen zu sammeln und die erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. Die CPC-Verordnung verpflichtet daher jeden Mitgliedstaat, dafür zu sorgen, dass seine zuständigen Behörden das gleiche Instrumentarium an Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen nutzen können. Es bleibt jedoch Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, festzulegen, wie die Behörden ihre Befugnisse ausüben können. Die Mindestbefugnisse sind in Artikel 9 der CPC-Verordnung vorgesehen und in „Ermittlungsbefugnisse“ (Artikel 9 Absatz 3) und „Durchsetzungsbefugnisse“ (Artikel 9 Absatz 4) unterteilt.

Während die Mitgliedstaaten dafür gesorgt haben, dass die zuständigen Behörden über die in der CPC-Verordnung vorgesehenen Mindestbefugnisse zur Ermittlung und Durchsetzung verfügen, haben einige Mitgliedstaaten davon berichtet[43], dass es schwierig ist, diese in der Praxis anzuwenden, oder haben berichtet, dass sie einige der Befugnisse noch nie ausgeübt haben. Es gibt nur wenige Belege dafür, wie die CPC-Behörden die Durchsetzungs- und Ermittlungsbefugnisse in der Praxis genutzt haben. Die Rückmeldungen der zentralen Verbindungsstellen und der CPC-Behörden deuten darauf hin, dass die CPC-Behörden zwar hinsichtlich der Ausübung ihrer Befugnisse zuversichtlich sind, deren Umsetzung jedoch in der Praxis durch begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen behindert wird. Die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden betonten ferner, dass die Umsetzung bestimmter Befugnisse, wie der Befugnis zur Durchführung von Vor-Ort-Inspektionen, Testkäufen oder der Befugnis, Websites zu entfernen, schwierig sei, da sie umfangreiche Verfahrensschritte und die Einhaltung der DSGVO erforderten oder einer Rolle entsprächen, die von den Verbraucherschutzbehörden allein nicht praktisch erfüllt werden könne, sodass die Unterstützung anderer Behörden, z. B. der Polizei für Vor-Ort-Kontrollen, erforderlich sei.

Einige CPC-Behörden berichteten über Probleme bei der Entfernung von Websites von Unternehmern, die gegen das Verbraucherrecht verstoßen, insbesondere wenn diese Händler in Drittländern niedergelassen sind.

Allgemeiner ist zu berücksichtigen, dass die Ausübung von Befugnissen durch die CPC-Behörden auch durch die unterschiedlichen Rechtstraditionen bei der Durchsetzung des

[43] Siehe S. 115, 116, 123, 129 und 130 der Studie.

Verbraucherschutzes auf nationaler Ebene und durch die Auslegung materieller Verbraucherschutzvorschriften oder der CPC-Verordnung selbst beeinflusst wird (siehe Abschnitt 6.2). Um einen kohärenteren Ansatz für die Umsetzung der Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse in der Praxis zu erreichen, bietet die Kommission kontinuierliche Unterstützung und Schulungen an, insbesondere über die E-Enforcement Academy und das digitale Instrumentarium des e-Lab. Die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden gaben an, dass sie diese Unterstützung als sehr nützlich erachten.

8. Einhaltung der Vorschriften durch Unternehmer auf wichtigen Verbrauchermärkten, die vom grenzüberschreitenden Handel betroffen sind

Ziel der CPC-Verordnung ist es, den Verbraucherschutz zu verbessern, indem die Einhaltung des Verbraucherrechts durch die Unternehmer verbessert und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sichergestellt wird.

Insgesamt stimmen die zentralen Verbindungsstellen und die CPC-Behörden darin überein, dass die CPC-Verordnung die einheitliche Durchsetzung des EU-Verbraucherrechts in der gesamten EU erleichtert. Insbesondere koordinierte Aktionen haben sich als wirksames Instrument zur Bekämpfung von systematischen Verstößen und von Verstößen, an denen multinationale Unternehmen beteiligt sind, erwiesen. Die Zusammenarbeit als Netzwerk mehrerer Behörden aus verschiedenen Ländern erhöht im Vergleich zum separaten Handeln der Behörden eines Landes den Druck auf die betroffenen Unternehmer.

In der Hälfte der für die Zwecke der Studie[44] befragten Mitgliedstaaten vertraten zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden die Auffassung, dass das CPC-System eine abschreckende Wirkung auf Unternehmer hat. Andere zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden waren sich über die abschreckende Wirkung nicht sicher oder glaubten, dass sie begrenzt sei.

Die CPC-Behörden waren sich darin einig, dass die CPC-Verordnung eine abschreckende Wirkung hat, und erwägen eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen CPC-Behörden innerhalb des CPC-Netzes und der Kommission, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Unternehmer, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, die Vorschriften einhalten, da ihnen anderenfalls droht, Gegenstand einer CPC-Maßnahme zu werden.

Mehrere zentrale Verbindungsstellen und CPC-Behörden bezweifelten jedoch, dass die CPC-Verordnung den Händlern gut bekannt ist.
Sie waren sich auch nicht sicher, ob die Unternehmer hinreichend abgeschreckt wurden, da

[44] Die CPC-Behörden aus elf von 20 Mitgliedstaaten, aus denen eine Antwort kam.

bisher keine Koordinierung in Bezug auf die Verhängung von Sanktionen und Geldbußen im Rahmen der CPC-Verordnung[45] stattgefunden hat.

Die Fallstudien lieferten zusätzliche tiefgründige Daten zur Frage der Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Verbrauchermärkten lag: Flugreisen, Fahrzeugvermietung, Buchungsplattformen für Unterkünfte, Websites für den elektronischen Handel und In-App-Käufe.

Die koordinierte Aktion nach Maßgabe der CPC-Verordnung gegen Fluggesellschaften führte dazu, dass fünfzehn der sechzehn Händler mehreren Verpflichtungen bezüglich des Umgangs mit Stornierungen zustimmten. Allgemein gaben die Interessenträger (CPC-Behörden, Fluggesellschaften, Verbraucherorganisationen) an, dass die Maßnahme wirksam war. Die Fluggesellschaften berichteten, dass sie ihre Praktiken seit Beginn der COVID-19-Pandemie geändert hätten, aber mit erheblichen Erstattungsrückständen konfrontiert seien. Die Aktion in Bezug auf viele große Fluggesellschaften war ein Anreiz, diese Rückstände zügiger abzubauen. Einige Fluggesellschaften gingen sogar über ihre Verpflichtungen hinaus und verbesserten ihre Praktiken bei der Information der Verbraucher über Annullierungen und im Umgang mit Erstattungsanträgen, wodurch sie auch krisenfester wurden. Die im Rahmen der CPC-Verordnung gegen Luftfahrtunternehmen durchgeführte Aktion trugen auch entscheidend dazu bei, den Prozess der Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Buchung über Vermittler einzuleiten, und führte zu einer weiteren CPC-Maßnahme, die auf große europäische Flugvermittler abzielte.[46]

Das CPC-Netz hat koordinierte Aktionen gegen drei große Online-Buchungsplattformen für Unterkünfte abgeschlossen und konnte Verpflichtungen einholen, unter anderem in Bezug auf die verbesserte Präsentation von Angeboten, Preisnachlässen und Preisen für Verbraucher sowie die Unterscheidung zwischen privaten und professionellen Gastgebern (mit einigen Unterschieden bei den Verpflichtungen je nach Plattform).[47] Alle Interessenträger betrachteten dies als kooperativen Prozess, der im Allgemeinen gut funktionierte. Die Unternehmer sind der Ansicht, dass es für sie von großem Vorteil ist, sich an eine einzige Kontaktstelle wenden zu können, statt alle betroffenen Mitgliedstaaten einzeln kontaktieren zu müssen. Ihrer Ansicht nach gewährleisteten die Verpflichtungen eine Vereinbarung auf EU-Ebene über die erwarteten Geschäftspraktiken, auf die sich Online-Buchungsplattformen stützen könnten und die sogar auf die gesamte Branche ausgeweitet werden könnte. Sie halten jedoch die Dauer des Verfahrens für einen schwächeren Aspekt und erkennen gleichzeitig die Komplexität ihrer internen Prozesse an, d. h. die interne Genehmigung von Verpflichtungen durch verschiedene Abteilungen. Die im Rahmen der Booking-Fallstudie[48] angesprochenen Unternehmer vertraten die Auffassung, dass die größte Herausforderung für das CPC-Netz darin besteht, einen gemeinsamen Nenner für die

[45] S. 82 und 115 der Studie.

[46] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_de

[47] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/accommodation-booking_de

[48] https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en

Verpflichtungen zu finden, der für alle von der koordinierten Aktion betroffenen CPC-Behörden annehmbar ist.

Die koordinierte Aktion im Bereich der Autovermietung[49] führte dazu, dass die betroffenen Unternehmer sowie andere, nicht von der Aktion betroffene Unternehmer ihre Praktiken an das Ergebnis der koordinierten Aktion angepasst haben, und damit die Einhaltung der Vorschriften verbessert wurde. Die Aktion hatte jedoch offenbar nicht die gleichen Ausstrahlungseffekte auf kleinere Unternehmer und Vermittler, die ausschließlich auf nationaler Ebene tätig sind. Es scheint daher, dass die abschreckende Wirkung der koordinierten Aktion gegenüber großen, etablierten internationalen und nationalen Unternehmern stärker ist, ihre Auswirkungen auf kleinere Unternehmer, die häufig in touristischen Gebieten tätig sind, aber geringer sind.

Das CPC-Netz spielte eine wichtige Rolle, um sicherzustellen, dass Unternehmer, die Anwendungen („Apps“) entwickeln, das Verbraucherrecht einhalten. Der Gemeinsame Standpunkt von 2014 zur Transparenz von In-App-Käufen[50] bei Online-Spielen fand breite Unterstützung und führte zu wichtigen Änderungen der Geschäftsmodelle der Apps. Im Wesentlichen haben App-Entwickler und App-Stores die Transparenz in Bezug auf das Vorhandensein, die Bedingungen und den Wert von Gegenständen erhöht, die nach dem Herunterladen einer App aus dem App-Store in der App erworben werden können. Vertreter der Industrie begrüßten den zentralisierten Charakter des gemeinsamen Standpunkts der Behörden des CPC-Netzes, da dieser Ansatz zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für regelkonforme Händler beiträgt. Da das Geschäft mit Apps eine grenzüberschreitende Dimension hat, hätten fragmentierte Entscheidungen und Einzelmaßnahmen einzelner CPC-Behörden nicht die gleichen positiven Auswirkungen haben können. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherschutzbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten trägt dazu bei, dass in der gesamten EU ein kohärenter Ansatz verfolgt wird, und erleichtert es Unternehmen häufig, die Verbraucherschutzvorschriften einzuhalten.

Was die Durchsetzung des Verbraucherrechts im Bereich des elektronischen Handels betrifft, so sind fast alle befragten Interessenträger (Industrie, NRO, zentrale Verbindungsstellen und verschiedene CPC-Behörden) der Ansicht, dass koordinierte Aktionen und Sweeps der CPC nur begrenzte positive Auswirkungen haben. Die meisten zentralen Verbindungsstellen und CPC-Behörden stellen fest, dass nur Unternehmen, die direkt von koordinierten Aktionen nach Maßgaben der CPC-Verordnung betroffen waren, Änderungen an ihren Praktiken vorgenommen haben, obwohl die Zusagen für den gesamten Sektor öffentlich zugänglich waren. Einer der Hauptgründe dafür ist nach Ansicht der Vertreter der Industrie der Mangel an Informationen und Kommunikation über CPC-Aktionen, d. h. koordinierte Aktionen oder Sweeps. Die meisten Unternehmer, die nicht direkt vom CPC-

[49] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/other-travel-services_de

[50] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_de#in-app-purchases

Netz angesprochen wurden, kennen höchstwahrscheinlich weder Aktionen noch Sweeps und wissen auch nicht, wie sie aus ihnen lernen und ihre Praktiken verbessern könnten.

Im Rahmen der koordinierten Aktion gegen Google[51] forderten die CPC-Behörden das Unternehmen auf, sich mit Fragen im Zusammenhang mit seinen Praktiken zu befassen, die gegen die Geoblocking-Verordnung (GBR) verstoßen.[52] Die Bedeutung der Durchsetzung der GBR durch das CPC-Netz wurde vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung[53] betont, in der es die Mitgliedstaaten aufforderte, die Verordnung uneingeschränkt anzuwenden und durchzusetzen und entschieden gegen Einrichtungen vorzugehen, die gegen die Verordnung verstoßen, und die Kommission aufforderte, für eine bessere Durchsetzung zu sorgen.

Aber selbst Unternehmen, die von einer koordinierten Aktion nach Maßgabe der CPC-Verordnung unmittelbar betroffen sind, befolgen die Vorschriften nicht immer in zufriedenstellender Weise. Während einige Unternehmen Zusagen zur Einstellung des Verstoßes anbieten und umsetzen, wenden andere verschiedene Verzögerungstaktiken an und/oder gehen nur teilweise gegen die von den Behörden benannten Mängel vor.

Darüber hinaus ist es, wie bereits in Abschnitt 6.4 erläutert, oft schwierig, Unternehmen ohne Niederlassung in der EU zu erreichen. Dennoch drängt die Aussicht auf zahlreiche nationale Durchsetzungsmaßnahmen die Unternehmer dazu, in einen Dialog mit dem CPC-Netz einzutreten. Gleichzeitig wiesen einige Interessenträger aus der Industrie darauf hin, dass die freiwillige Teilnahme am CPC-Dialog und Abhilfezusagen die nationalen Behörden nicht immer daran hindern, in ihrem Zuständigkeitsbereich trotzdem Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, was eine abschreckende Wirkung auf die Unternehmer haben und ihr Vertrauen in das CPC-System untergraben könnte. Verbraucherschutzorganisationen wiesen darauf hin, dass die koordinierten Aktionen zwar systemische Probleme angehen, davon jedoch nur ein oder wenige ausgewählte Unternehmer betroffen sind. Um dieses Problem zu lösen, sollte das CPC-Netz in Erwägung ziehen, einen horizontalen, branchenweiten Ansatz zu verfolgen, der sich auf mehrere Unternehmer erstrecken könnte, die dieselben oder ähnliche rechtswidrige Praktiken gleichzeitig anwenden.

Insgesamt betrachteten die Behörden die Gesamtauswirkungen der CPC-Verordnung als positiv auf die Einhaltung der Vorschriften durch die Wirtschaftsbeteiligten. Sie bedauern jedoch auch, dass bisher keine koordinierten Sanktionen nach Artikel 21 Absatz 1 der CPC-Verordnung verhängt wurden. Dies schränkt die abschreckende Wirkung des CPC-Netzes auf Unternehmer eindeutig ein. Darüber hinaus ist die abschreckende Wirkung bei großen multinationalen Unternehmern tendenziell größer, bei Unternehmern aus Drittländern hingegen geringer. Die

[51] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_de#google

[52] Verordnung (EU) 2018/302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Februar 2018 über Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des Binnenmarkts und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2006/2004 und (EU) 2017/2394 sowie der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 60I vom 2.3.2018, S. 1).

[53] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0473_DE.html

CPC-Maßnahmen sind oft zu langsam und daher nicht wirksam genug, um den fairen Wettbewerb zwischen allen Händlern, die in der EU verkaufen, rasch wiederherzustellen.

Teil III: Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Interessenträger sind der Ansicht, dass die CPC-Verordnung ihre Ziele, die Einhaltung der im Anhang der Verordnung aufgeführten EU-Rechtsvorschriften wirksam durchzusetzen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, die Aufdeckung von Verstößen gegen das Verbraucherrecht durch Unternehmer zu verbessern, die Durchsetzung des Verbraucherrechts der Union kohärenter zu gestalten und es zu ermöglichen, gegen die gleichen Verstöße vorzugehen, die von Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten begangen wurden, allgemein erreicht hat.

Die Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnung erbrachte einen Mehrwert für die nationalen Verbraucherschutzbehörden, die gemeinsam ihre Effizienz gesteigert haben und denen es gelang, gegen viele Verstöße von Großunternehmen auf EU-Ebene vorzugehen. Durch die Bereitstellung einer Reihe harmonisierter Verfahren zur Bekämpfung von Verstößen, die mehrere oder die meisten Mitgliedstaaten betreffen, erhöht die CPC-Verordnung auch die Effizienz der Durchsetzung des Verbraucherrechts erheblich. Ohne das CPC-System wären die Verbraucherschutzbehörden jedes Mitgliedstaats verpflichtet, parallele Verfahren gegen denselben Unternehmer auf ihrer jeweiligen nationalen Ebene einzuleiten, was sicherlich zu höheren Kosten führen würde und höchstwahrscheinlich aufgrund unterschiedlicher nationaler Durchsetzungstraditionen zu unterschiedlichen Auslegungen der harmonisierten Verbraucherschutzvorschriften führen könnte.

Unternehmer, die Gegenstand einer CPC-Maßnahme waren, würdigten, dass sie in einen gemeinsamen und zentralisierten Dialog eingebunden sind, anstatt mit potenziell 27 verschiedenen Verbraucherbehörden in den EU-Mitgliedstaaten im Austausch stehen zu müssen.

Verbrauchervertreter sind jedoch der Ansicht, dass die CPC-Verordnung nicht ausreicht, um den Schaden, der den Verbrauchern mittelfristig entsteht, erheblich zu verringern. Sie sind insbesondere der Ansicht, dass seit der Annahme der CPC-Verordnung (EU) 2017/2394 die rasche Entwicklung der Verbrauchermärkte zusammen mit dem schnell voranschreitenden grünen und digitalen Wandel dazu geführt hat, dass immer mehr Verbraucher neuen Bedrohungen ausgesetzt sind, und zwar sowohl online als auch im Zusammenhang mit „Grünfärberei“. Infolge dieser jüngsten Marktentwicklungen ist eine hohe Verbreitung illegaler Praktiken für die Verbrauchermärkte in der EU kennzeichnend, während die CPC-Behörden mit neuen Durchsetzungsproblemen konfrontiert sind, die ihre Fähigkeit zur wirksamen Koordinierung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der CPC-Verordnung (EU) einschränken.

Zu diesen Herausforderungen bei der Durchsetzung gehören:

- Die Verfahren für koordinierte Durchsetzungsmaßnahmen sind langwierig und umständlich und daher kein optimales Mittel für digitalisierte Märkte, die sich sehr schnell entwickeln.

- Die Digitalisierung und sich weiterentwickelnde Geschäftsmodelle ermöglichen es, illegale Praktiken leichter und viel schneller über Grenzen hinweg zu verbreiten.
- Große, multinationale Händler wirken sich stark auf den Grad der Einhaltung der Vorschriften durch ganze Wirtschaftssektoren wie Online-Reisedienste, den elektronischen Handel oder die Unterhaltungsbranche aus.
- Neue Geschäftsmodelle werden durch neue Technologien wie virtuelle Welten und KI angekurbelt und erfordern, dass die Durchsetzungsbehörden Fachwissen auf nationaler Ebene entwickeln.
- Die Anwendung der CPC-Verordnung auf Unternehmer ohne Niederlassung oder Vermögenswerte in der EU/im EWR, die sich an Verbraucher mit Wohnsitz in der EU richten, sollte vereinfacht werden.
- Die Wirksamkeit der CPC-Verordnung wird durch die unterschiedlichen Kapazitäten der nationalen Behörden zur Bearbeitung von CPC-Fällen beeinträchtigt, die auf begrenzte Ressourcen, unterschiedliche Auslegungen der Vorschriften der Verordnung und der EU-Verbraucherschutzvorschriften sowie Unterschiede bei der Umsetzung der Mindestermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen zurückzuführen sind.
- Aufgrund der Schwierigkeiten der CPC-Behörden, die Verhängung von Geldbußen im Rahmen koordinierter Aktionen wirksam zu koordinieren, ist die abschreckende Wirkung der CPC-Verordnung nach wie vor begrenzt.

Es ist davon auszugehen, dass sich diese beobachteten Markttrends in Zukunft fortsetzen und die Durchsetzungsbehörden in der gesamten Union vor ähnliche Herausforderungen stellen werden. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, Überlegungen darüber anzustellen, wie die CPC-Verordnung weiter gestärkt werden kann, und folgenden Fragen nachzugehen:

- Wie könnte die Anwendung der Verordnung auf Unternehmer aus Drittländern, die sich von Ländern außerhalb der EU an Verbraucher richten, klarer gestaltet werden?
- Müssen die CPC-Verfahren so angepasst werden, dass sie auch für die Untersuchung und Ahndung jener Verstöße effektiv funktionieren, die sich besonders stark auf den EU-Binnenmarkt auswirken oder ganze Wirtschaftszweige betreffen?
- Sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um eine einheitlichere Durchsetzung des Verbraucherrechts und eine wirksamere Abschreckungswirkung der CPC-Verordnung zu erreichen, und sollten der Kommission dafür mehr Aufgaben übertragen werden, um auch die kollektiven Interessen der Verbraucher im Binnenmarkt zu stärken?
- Wie kann die Verfügbarkeit elektronischer Durchsetzungsinstrumente erhöht werden, die auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene von der Kommission und den CPC-Behörden eingesetzt werden können?

Um zu ermitteln, wie der CPC-Rahmen möglichst optimal zu einem reibungslosen Funktionieren der Endkundenmärkte in der EU beitragen kann, führt die Kommission derzeit Folgenabschätzungen durch. Dabei werden sämtliche Optionen geprüft, die zur Bewältigung der in diesem Bericht beschriebenen Herausforderungen bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Verfügung stehen, um zu entscheiden, ob der derzeitige Rahmen

beibehalten oder neue Rechtsvorschriften eingeführt werden sollen. Somit wird die Grundlage für eine Entscheidung der Kommission über eine wirksame politische Lösung geschaffen.