

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2009
KOM(2009) 336 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**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“)**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
1.1.	Hintergrund	3
1.2.	Umfang und Methodik	3
2.	Der institutionelle Rahmen für die Rechtsdurchsetzung: Einrichtung des Netzes	4
2.1.	Einrichtung des Netzes: Benennung der Behörden.....	4
2.2.	Entwicklung des IT-Instruments: das System für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.....	5
2.3.	Der Ausschuss	6
2.4.	Änderungen am Anhang der Verordnung	6
3.	Funktionsweise des Netzes – eine erste Bewertung	7
3.1.	Allgemeines.....	7
3.2.	Das IT-Instrument	7
3.3.	Arbeitsweise des Netzes: Hauptmängel	8
4.	Der breitere Rahmen für die Zusammenarbeit	9
4.1.	Gemeinsame Tätigkeiten und Austausch von Beamten.....	9
4.2.	Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf dem Gebiet der Rechtsdurchsetzung	10
5.	Fazit	10
5.1.	Allgemein.....	10
5.2.	Konsolidierung des Netzes.....	11
5.3.	Verbesserung der Effizienz und Effektivität des Netzes.....	11
5.4.	Festigung des Rahmens für die Verwaltungszusammenarbeit.....	12

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz¹ (im Folgenden: „Verordnung“) wurde am 27. Oktober 2004 erlassen und trat nach zwei Jahren intensiver Vorbereitung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten am 29. Dezember 2006 in Kraft.

Sie bildet die Grundlage für die Einrichtung eines EU-weiten Netzes von Behörden, die in den Mitgliedstaaten für die Durchsetzung des Verbraucherrechts zuständig sind (im Folgenden: „Netz“); das Netz nahm im Dezember 2006 seine Arbeit auf. Im Rahmen ihres Geltungsbereichs harmonisiert die Verordnung zum Teil die Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse dieser Behörden und sieht Verfahren für den Austausch einschlägiger Informationen und/oder die Einleitung von Durchsetzungsmaßnahmen zur Unterbindung von Verstößen in grenzüberschreitenden Fällen vor.² Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, tätig zu werden, wenn Amtshilfeersuchen über das Netz eingehen, und sie müssen die dem Netz angeschlossenen Behörden mit angemessenen Mitteln ausstatten, damit sie ihren Verpflichtungen nachkommen können. Die Verordnung legt außerdem einen breiteren Rahmen für die Entwicklung von Initiativen auf dem Gebiet der Verwaltungszusammenarbeit fest, für die die Kommission Mittel bereitstellt.

Da die Verordnung Bestandteil des EWR-Abkommens ist³, gelten dieselben Rechtsvorschriften und Verfahren auch in den EFTA-Ländern, die das EWR-Abkommen anwenden. Diese sind voll in die Tätigkeiten des Netzes eingebunden.

Durch Bereitstellung eines wirksamen Instruments für die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung und eines Rahmens für den Austausch vorbildlicher Verfahren und für die gemeinsame Arbeit sollen die langfristigen Ziele der Verordnung erreicht werden, nämlich in der gesamten EU ein einheitlich hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten und das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt zu stärken.

1.2. Umfang und Methodik

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung aus Artikel 21 der Verordnung nach, der vorschreibt, dass sie dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre über die Anwendung der Verordnung berichtet.

¹ 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.

² Das Netz setzt sich für den Schutz der kollektiven Interessen der Verbraucher ein und befasst sich deshalb nicht mit Reklamationen einzelner Verbraucher.

³ Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 92/2006 vom 7. Juli 2006.

Der Bericht betrifft die ersten beiden Jahren der Operativität des Netzes, also die Jahre 2007 und 2008. Gegebenenfalls wird auch auf die vorbereitenden Maßnahmen in der Zeit vor 2007 Bezug genommen, die dafür gesorgt haben, dass das Netz seine Arbeit pünktlich im Dezember 2006 aufnehmen konnte.

Der Bericht basiert auf den Berichten, die alle zwei Jahre von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden⁴ und mit denen sie ihrer Pflicht zur Berichterstattung aus der Verordnung nachkommen; ferner auf statistischen Daten, die mit dem vom Netz verwendeten IT-Instrument erhoben wurden, sowie auf den praktischen Erfahrungen, die erstmals mit EU-weiten, von der Kommission koordinierten Überprüfungsaktionen⁵ gesammelt wurden.

2. DER INSTITUTIONELLE RAHMEN FÜR DIE RECHTSDURCHSETZUNG: EINRICHTUNG DES NETZES

Die ersten beiden Kapitel der Verordnung enthalten die institutionellen und sonstigen Bestimmungen für die Einrichtung des Netzes bis Ende 2006.

2.1. Einrichtung des Netzes: Benennung der Behörden

Damit das Netz gebildet werden kann, verpflichtet die Verordnung die Mitgliedstaaten zur Benennung der für die Durchsetzung des Verbraucherrechts zuständigen Behörden sowie einer zentralen Verbindungsstelle, deren Aufgabe es ist, die Anwendung der Verordnung auf nationaler Ebene zu koordinieren. Sie müssen auch dafür sorgen, dass diese Behörden über das in der Verordnung festgelegte Mindestmaß an Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen und über angemessene Mittel verfügen, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen.

Alle Mitgliedstaaten hatten erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, um ihre innerstaatlichen Rechtsordnungen so umzugestalten, dass sie den Anforderungen der Verordnung genügten; insbesondere mussten die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit notwendigen Strukturen geschaffen werden. Die meisten Anpassungen betrafen die Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse der nationalen Verbraucherbehörden, die den Mindestanforderungen des Artikels 4 der Verordnung zu entsprechen hatten. Mitunter mussten auch neue Behörden geschaffen und das innerstaatliche System der Rechtsdurchsetzung geändert werden, um zu gewährleisten, dass die einschlägigen Behörden über die in der Verordnung vorgesehenen Durchsetzungsbefugnisse verfügten.

Bis zum Ende des Berichtszeitraums hatten alle Mitgliedstaaten – bis auf zwei, bei denen die förmliche Mitteilung der für die Durchsetzung der Richtlinie über

⁴ Die zweijährlichen Berichte der Mitgliedstaaten werden im Portal Europaveröffentlicht.

⁵ EU-weite Aktionen zur Überwachung des gemeinsamen Marktes und zur Durchsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften werden von den Behörden durchgeführt, die dem Netz angeschlossen sind.

unlautere Geschäftspraktiken⁶ zuständigen Behörden noch ausstand – der Kommission die Liste der Behörden übermittelt.

Gemäß Artikel 5 der Verordnung wird das Behördenverzeichnis von der Kommission im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.⁷

Die Kommission beobachtet den Prozess der Behördennotifizierung sehr genau. Wegen der großen Anzahl der beteiligten Behörden hat sie in zwei Fällen Bedenken hinsichtlich der Effizienz der benannten innerstaatlichen Verwaltungsstellen geäußert und die Mitgliedstaaten gebeten, den mitgeteilten Durchsetzungsrahmen noch einmal zu überdenken. In beiden Fällen wurde eine Alternative vorgeschlagen, jedoch wegen Verzögerungen des nationalen Verfahrens zur Benennung der neuen Behörden noch nicht umgesetzt.

Was die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Mittel angeht, so lässt sich die Situation lediglich aufgrund der Informationen in den nationalen Berichten nicht vollständig bewerten. Die in diesen Berichten genannten Daten beziehen sich nur selten ausschließlich auf Tätigkeiten im Bereich der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und sind nicht vergleichbar. Offenbar werden die in der Verordnung vorgesehenen Aufgaben im Allgemeinen von Beamten erfüllt, die diese Aufgaben neben ihrer regulären Arbeit wahrnehmen, und es ist somit schwer festzustellen, welche Mittel für das Netz bereitgestellt werden. Obgleich alle Behörden zumindest eine Kontaktperson für Fragen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz benannt haben, scheint es in Bezug auf die administrative Kapazität erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu geben.

2.2. Entwicklung des IT-Instruments: das System für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

Artikel 10 der Verordnung sieht die Entwicklung eines IT-Instruments vor, das die Behörden für den Informationsaustausch nutzen müssen. Die Entwicklung und Unterhaltung des Systems für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ist Aufgabe der Kommission.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten eng in dieses Projekt eingebunden und eine Gruppe von Pilotanwendern eingerichtet, die sich an der Durchführung der vor der Entwicklung der Systemfunktionen notwendigen Analysen und an der Erprobung neuer Versionen beteiligt.

Eine erste Version mit einem Grundstock an Funktionen war schon vor der Errichtung des Netz operationell. Seitdem wurde das System mehrmals verbessert, um es benutzerfreundlicher zu gestalten, funktionsfähiger zu machen und neue Funktionen zu entwickeln.

⁶ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22-39.

⁷ ABl. C 40 vom 23.2.2007 und ABl. C 286 vom 28.11.2007. Eine Aktualisierung, die den seit Juni 2007 mitgeteilten Änderungen Rechnung trägt, befindet sich in Vorbereitung.

2.3. Der Ausschuss

Gemäß Artikel 19 wird die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Durchführungsaufgaben von einem Ausschuss unterstützt, dem Vertreter der Mitgliedstaaten angehören. Den Vorsitz im Ausschuss führt die Kommission.

Eine der ersten Aufgaben des Ausschusses bestand darin, eine Regelung für die Tätigkeit des Netzes festzulegen, die einige in der Verordnung verankerte Grundsätze klarstellen. Sie regelt die Fristen, die Mindestanforderungen in Bezug auf die bei Amtshilfeersuchen zu erteilenden Informationen und die verschiedenen Zugangsrechte zum Informationsaustausch über das IT-Instrument. Die Kommission erließ die Durchführungsbestimmungen⁸ rechtzeitig im Dezember 2006, als das Netz seine Arbeit aufnahm.

2.4. Änderungen am Anhang der Verordnung

Die Verordnung enthält einen Anhang, in dem die Rechtsakte aufgeführt sind, auf die sich die Zusammenarbeit bezieht. Es handelt sich dabei vorwiegend um Rechtsvorschriften der EU auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes, aber auch auf einigen anderen Gebieten.⁹

Der Anhang wurde während des Berichtszeitraums geändert, damit auch die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken mit einbezogen werden konnte. Über drei weitere Vorschläge zur Ausweitung des Anhangs wird noch beraten. Sie betreffen das Spamverbot¹⁰ sowie die Fahrgastrechte im See- und Busverkehr¹¹. Obgleich es weitere Vorschläge für die Durchsetzung auch anderer EU-Rechtsvorschriften mithilfe des Netzes gibt, möchte die Kommission zunächst einmal das Netz konsolidieren, bevor sie weitere Änderungen am Anhang der Verordnung vornimmt.

⁸ Entscheidung der Kommission vom 22. Dezember 2006 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden bezüglich der Amtshilfe, zuletzt geändert durch die Entscheidung 2008/282/EG der Kommission vom 17. März 2008; ABl. L 32 vom 6.2.2007 und ABl. L 89 vom 1.4.2008.

⁹ Hierzu gehören beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über die Rechte von Fluggästen, ABl. L 46 vom 17.2.2004 oder die Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr, ABl. L 178 vom 17.7.2000.

¹⁰ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation: Artikel 13 betrifft den Verbraucherschutz (ABl. L 2001 vom 31.7.2002, S. 37).

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Passagierrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden [KOM(2008)816].

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden [KOM(2008)817].

3. FUNKTIONSWEISE DES NETZES – EINE ERSTE BEWERTUNG

3.1. Allgemeines

Nach einem anfangs relativ schleppenden Start wurde das Netz rasch stärker beansprucht, so dass schließlich in zwei Jahren insgesamt 719 Amtshilfeersuchen zu bearbeiten waren¹², von denen 327 im Jahr 2007 und 392 im Jahr 2008 gestellt wurden. 40 % der Informationsersuchen und 30 % der Durchsetzungsersuchen wurden in dieser Zeit von den Behörden abschließend beschieden.

In den meisten Fällen handelte es sich um Informationsersuchen (39 % aller Fälle); in 37 % aller Fälle wurden Durchsetzungsmaßnahmen zur Unterbindung eines bestätigten Rechtsverstößes beantragt. Die Zahl der Durchsetzungsersuchen hat sich in zwei Jahren nahezu verdoppelt; damit war hier der stärkste Anstieg zu verzeichnen.

Außerdem hat das Netz zwei gemeinsame Marktüberwachungs- und Durchsetzungsaktionen in Form von Internetumfragen durchgeführt, und zwar eine über Websites für den Verkauf von Flugtickets (2007), und eine über Websites für den Verkauf von Klingeltönen für Mobiltelefone (2008). Die Durchsetzungsphase der im Jahr 2008 durchgeführten Aktion ist noch nicht abgeschlossen.

In den meisten dabei aufgedeckten Fällen ging es um Verstöße gegen die Vorschriften über irreführende Werbung¹³ (nahezu ein Drittel aller Fälle) und um Online-Geschäftspraktiken (Internet und Mailings). Die beiden EU-weiten Aktionen trugen zum Anstieg der Amtshilfeersuchen in denjenigen Branchen bei, in denen die Behörden ermittelten (Verkehr und Kommunikation). Auffallend ist das Fehlen oder die sehr geringe Zahl von Fällen¹⁴ im Zusammenhang mit bestimmten Richtlinien.¹⁵

Die Arbeit des Netzes hat für die Verbraucher bereits greifbare Ergebnisse gebracht. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die Umfrage zu den Fluggesellschaften hat bewirkt, dass diese ihre Online-Buchungsverfahren und Websites allmählich verbessert haben, um den Anforderungen des EU-Rechts gerecht zu werden.

3.2. Das IT-Instrument

Die steigende Zahl der Fälle und die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten zeigen, dass das IT-Instrument generell den Erwartungen der Behörden gerecht wird und seinen Zweck – nämlich den Informationsaustausch zu erleichtern – erfüllt.

¹² Das Verfahren der Zusammenarbeit sieht vor, dass Behörden entweder nur die anderen betroffenen Behörden benachrichtigen („Warnung“) oder einschlägige Informationen einholen, die sie für ihre eigenen Ermittlungen und Durchsetzungsmaßnahmen benötigen („Informationsersuchen“), oder aber, dass sie eine andere Behörde bitten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine rechtswidrige Praxis zu unterbinden („Durchsetzungsersuchen“).

¹³ Dabei handelte es sich bis Ende 2007 um Verstöße gegen die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung. Danach wurden die Vorschriften über irreführende Werbung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern in die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken übernommen.

¹⁴ D. h. weniger als 10 Ersuchen in zwei Jahren, bei denen es sich meist um Warnungen handelte.

¹⁵ Nähere Angaben finden Sie in Anlage I.

Gleichwohl sind noch weitere Verbesserungen notwendig. Die Mitgliedstaaten haben insbesondere folgende Probleme angesprochen:

- Die vom System genutzte Verbindung zum sicheren TESTA-Netz ist sehr teuer. Dies ist vor allem ein Problem für diejenigen Behörden, die das System selten benutzen, weil es in ihrem Zuständigkeitsbereich nur wenige Fälle gibt.
- Es gibt Verzögerungen bei der Implementierung von neuen Programmen oder Aktualisierungen.
- Dem IT-Instrument fehlen bestimmte Funktionen, insbesondere solche zur Unterstützung der vorbereitenden Arbeiten und der Koordinierung gemeinsamer Marktüberwachungs- und Durchsetzungsaktionen gemäß Artikel 9 der Verordnung.

Ferner ist zu gewährleisten, dass alle Nutzer in der Lage sind, das IT-Instrument vorschriftsgemäß zu verwenden, d. h. auch diejenigen, deren Tätigkeitsbereich wenig Berührungspunkte zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz aufweist. Einige Mitgliedstaaten hätten es gerne, wenn das System mit mehrsprachigen Schnittstellen versehen würde.

3.3. Arbeitsweise des Netzes: Hauptmängel

Die seit der Einrichtung des Netzes gesammelten Erfahrungen zeigen auch, dass die Zusammenarbeit der Behörden in einigen Punkten unzulänglich ist:

- Eine bedeutende Anzahl an bezeichneten Behörden sind entweder gar nicht an das System angeschlossen oder nutzen es nicht aktiv, d. h. sie ersuchen nicht um Amtshilfe, obgleich dies eine Voraussetzung für ein effektives Funktionieren des Netzes ist. Ein Drittel der Behörden, die über einen Zugang zum System einschließlich Kennwort verfügen, nutzen diesen nicht aktiv.¹⁶
- Die Bearbeitung der Ersuchen dauert immer länger. Zum Vergleich: während Informationsersuchen bis Juni 2008 innerhalb von 81 Tagen erledigt wurden, waren es Ende 2008 schon 148 Tage. Dies lässt sich zum Teil mit der Komplexität grenzüberschreitender Fälle erklären, ist aber oft ein Anzeichen dafür, dass vorgeschriebene Fristen oder sonstige Verfahrensvorschriften nicht eingehalten werden.
- Die Art und Weise der Nutzung des IT-Instruments seitens der Behörden ist derart unterschiedlich, dass sich dies negativ auf ihre Zusammenarbeit auswirken könnte. Dies gilt beispielsweise für die Warnungen. Im Netz gibt es insoweit praktisch zwei Fraktionen, von denen die eine für eine möglichst umfassende Übermittlung an alle Behörden ist, während die andere ein selektiveres Vorgehen bevorzugt. Im Mittelpunkt dieser Diskussion stehen finanzielle Erwägungen, denn die Behörden müssen prüfen, ob der Verstoß auch die Verbraucher ihres eigenen Landes betrifft. Mitunter fehlen wichtige

¹⁶ Siehe die entsprechenden Ausführungen in Anlage 1.

Angaben, so dass die Behörden um Klarstellung bitten oder langwierigere Nachforschungen anstellen müssen.

- Die Durchführungsvorschriften müssen im Lichte der praktischen Erfahrungen mit der Arbeit des Netzes in den letzten beiden Jahren überprüft werden. Die Vorschriften für die Streichung von Fällen (insbesondere von Warnungen) sind zu uneinheitlich, und bestimmte Datenschutzaspekte bedürfen der Klarstellung. Ferner wäre zu überprüfen, ob bestimmte Vorschriften wie etwa diejenigen, die sich auf die Fristen für die Übermittlung der Ersuchen oder für die Rückmeldung beziehen, realistisch sind.
- Die Verordnung Nr. 261/2004 über die Rechte von Fluggästen, auf die sich die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ebenfalls bezieht, sieht die Einrichtung eigener nationaler Durchsetzungsstellen vor. Diese Stellen sind befugt, gegenüber allen in ihrem Hoheitsgebiet tätigen in- und ausländischen Unternehmern Durchsetzungsmaßnahmen zu treffen. Dieser Umstand könnte dazu beigetragen haben, dass das Netz in diesem Bereich selten in Anspruch genommen wird.

Auch hat die Arbeit des Netzes im Bereich der Rechtsdurchsetzung gezeigt, dass eher übergreifende Probleme gelöst werden müssen, wenn das Netz sein Potenzial voll entfalten soll:

- Es ist notwendig, zu einem gemeinsamen Verständnis der relevanten Fakten und einer übereinstimmenden Auslegung des EU-Verbraucherrechts zu gelangen, z. B. zu einer Definition der „kollektiven Interessen der Verbraucher“. Unterschiedlich beantwortet wird auch die Frage, wie das geltende Verbraucherrecht mit anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der EU zusammenspielt.
- Wenn Behörden ihre Befugnisse ausüben, stellt sich die Frage nach der gerichtlichen Zuständigkeit und dem anwendbaren Recht; fraglich ist zudem, wie weit die durch die Verordnung eingeführte Pflicht zur Zusammenarbeit reicht.
- Das Netz muss sichtbar an Profil gewinnen, wenn es maximale Wirkung erzielen und sich zu einer Kraft entwickeln soll, die EU-weit von Verstößen abschreckt.

4. DER BREITERE RAHMEN FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT

4.1. Gemeinsame Tätigkeiten und Austausch von Beamten

Die Verordnung regelt nicht nur die Verfahren der Zusammenarbeit, sondern soll den Austausch vorbildlicher Verfahren und die Zusammenarbeit durch Mitarbeit an gemeinsamen Projekten oder Tätigkeiten sowie durch einen systematischen Austausch von Beamten fördern, wofür die Kommission Mittel bereitstellt. Das Spektrum der Aktivitäten ist deshalb sehr weit gefasst: Es reicht von Seminaren über Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen bis hin zu Projekten, in denen gemeinsame Standards, Methoden und Durchsetzungstechniken entwickelt werden.

Das Netz hat in den ersten beiden Jahren seiner Arbeit mehrere Projekte und Austauschprogramme eingeleitet, jedoch die von der Kommission im Jahr 2008 bereitgestellten Mittel nur in begrenztem Maße genutzt. Als Hauptgründe hierfür werden von den Mitgliedstaaten genannt:

- Die Tätigkeiten und das Austauschprogramm sind bei den Behörden nicht gut bekannt.
- Es besteht die Gefahr einer zu großen Streuung der Ressourcen, wenn diese auf viele verschiedene Projekte verteilt werden. Dies könnte die Wirksamkeit des Netzes beeinträchtigen.
- Komplizierte Antragsverfahren und Bestimmungen über die Gewährung von Mitteln sind insbesondere für die Projektleiter nur schwer zu verstehen.

4.2. Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf dem Gebiet der Rechtsdurchsetzung

Artikel 18 der Verordnung ist die Rechtsgrundlage für den Abschluss von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit Durchsetzungsbehörden in Drittstaaten.

Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung ist eine stärkere Zusammenarbeit auch mit Behörden außerhalb der Europäischen Union sinnvoll, vor allem mit den Behörden von Ländern, die bereits enge wirtschaftliche Beziehungen zu den Mitgliedstaaten unterhalten. Derzeit werden die Kontakte zu den Behörden der USA und der Schweiz intensiviert. Diskussionen mit den Mitgliedstaaten haben ergeben, dass sie der Zusammenarbeit mit diesen beiden Staaten Priorität einräumen.

5. FAZIT

5.1. Allgemein

Die Verordnung hat sich als äußerst wirksames Instrument zur Verbesserung des Verbraucherschutzes in der gesamten EU erwiesen. Sie hat eine Lücke gefüllt, denn nunmehr können nationale Durchsetzungsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen wirksam Geschäftspraktiken unterbinden, durch die Verbraucher geschädigt werden, und mit vereinter Kraft einen verlässlichen Rahmen für die Durchsetzung des Verbraucherrechts in der EU schaffen.

Das Netz hat für die Verbraucher bereits spürbare Ergebnisse gebracht. So führte die Zusammenarbeit zwischen den spanischen und französischen Behörden im April 2008 zur Verhaftung von 87 Personen, die von Spanien aus ein betrügerisches Lotteriespiel betrieben hatten. Die EU-weiten Aktionen sind ein weiteres gutes Beispiel für diese Zusammenarbeit.

Die Bewertung der ersten beiden Jahre seiner Tätigkeit zeigt aber auch, dass das Netz sein volles Potenzial noch nicht erreicht hat und dass es noch eine Reihe von Unzulänglichkeiten gibt. Die Kommission hält es daher für ihre vordringliche Aufgabe, diese Probleme durch Ausschöpfung des derzeitigen Rechtsrahmens in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu lösen. Als letztes Mittel gegen Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen aus der Verordnung dauerhaft und

systematisch nicht nachkommen, steht ihr das Recht zu, Vertragsverletzungsverfahren gegen sie einzuleiten.

5.2. Konsolidierung des Netzes

Die Kommission wird sich für eine Konsolidierung des Netzes einsetzen, indem sie dafür sorgt, dass alle von den Mitgliedstaaten benannten Behörden das IT-System aktiv nutzen. Das IT-Instrument wird weiter verbessert, insbesondere mit Blick auf die Entwicklung neuer Funktionen und die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit. Zum Jahresende 2008 wurden die Schulungskapazitäten durch Gründung eines Netzes nationaler Lehrkräfte ausgebaut.

Ein wichtiges Problem, das in diesem Zusammenhang zu lösen sein wird, besteht darin, dass einerseits den Behörden angemessene Mittel zugewiesen werden müssen, dass andererseits aber auch den Zwängen Rechnung zu tragen ist, die sich aus der derzeitigen Wirtschaftskrise ergeben. Ein weiteres Problem bildet die Beantwortung der Frage, warum die Behörden die Verfahren der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auf bestimmten Gebieten nicht nutzen.

5.3. Verbesserung der Effizienz und Effektivität des Netzes

Das Netz dürfte seine Arbeitseffizienz durch eine Reihe von Maßnahmen verbessern, die zu gegebener Zeit auch eine Überarbeitung der Verordnung umfassen könnten:

- Im Jahr 2010 sollen die Durchführungsvorschriften überarbeitet werden, damit Regelungslücken beseitigt und geltende Vorschriften im Lichte der in den letzten beiden Jahren gesammelten Erfahrungen überprüft werden können. Ferner soll damit eine einheitlichere und zügigere Bearbeitung von Amtshilfeersuchen gewährleistet werden.
- Der Austausch von Meinungen, Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren in den Sitzungen des Ausschusses und in den Fachworkshops wird der Entwicklung von gemeinsamen Standards und Techniken, Handbüchern und sonstigen Unterlagen für die Nutzer zugute kommen (z. B. Leitlinien sowie häufig gestellte Fragen).
- Die alljährliche Verabschiedung des im Jahr 2008 eingeführten Aktionsplans zur Durchsetzung des Verbraucherrechts soll zur weiteren Fokussierung der Arbeit des Netzes beitragen. Die vom Netz europäischer Verbraucherzentren¹⁷ und im Verbraucherbarometer¹⁸ zusammengetragenen Daten sowie Informationen der nationalen Behörden sollen eine solidere wissenschaftlichen Grundlage des Aktionsplans bilden und damit eine weitere Stärkung und Konzentration der vom Netz in Angriff genommenen Maßnahmen bewirken. Die jährlichen Pläne sollten sich gegebenenfalls in einen globalen Rahmen

¹⁷ Das ECC-Net ist eine gemeinsame Initiative der Kommission und der Mitgliedstaaten, bei der Verbraucher praktische Informationen, Ratschläge zu ihren Rechten und Hilfe bei grenzüberschreitenden Reklamationen erhalten können.

¹⁸ Erste Ausgabe des Verbraucherbarometers, KOM(2008) 31 endg.; zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers, KOM(2009) 25/3.

langfristigerer Prioritäten einfügen, die mit den Mitgliedstaaten zu vereinbaren wären.

- Gemeinsame Maßnahmen wie die EU-weiten Aktionen sollten weiterhin eine wichtige Rolle für die Arbeit des Netzes spielen, da sie dafür sorgen, dass die Behörden bei der vom Binnenmarkt geforderten Marktüberwachung und Rechtsdurchsetzung die EU-Perspektive nicht aus den Augen verlieren. Wenn das Netz dann im Laufe der Zeit mehr Erfahrungen sammelt, könnten auch neue Arten der Durchführung gemeinsamer Marktüberwachungs- und/oder Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen in Erwägung gezogen werden.
- Das Netz sollte sich um ein gemeinsames Verständnis des EU-Verbraucherrechts bemühen. Die Kommission berät die Behörden dabei, indem sie Seminare und Workshops veranstaltet, auf denen über spezielle Themen diskutiert werden kann, oder indem sie vorhandene Instrumente wie das Kompendium des EU-Verbraucherrechts¹⁹ oder die geplante, vor allem auf die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zugeschnittene Datenbank fördert.
- Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten festlegen, mit welchen Mitteln der Bekanntheitsgrad des Netzes am besten erhöht werden kann (etwa durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit in den Medien oder durch eine entsprechende Website). Dies wäre auch ein starkes Signal für die Märkte. Maßnahmen zur Sensibilisierung der Verbraucher würden diesem Zweck ebenfalls dienen.

5.4. Festigung des Rahmens für die Verwaltungszusammenarbeit

Dem Netz käme ein weiterer Ausbau des Potenzials für die in der Verordnung geregelte Zusammenarbeit zugute. Denkbar wären u. a. Projekte der Kommission zur Verbesserung der Erhebung von Daten zu Verbraucherfragen oder die Erarbeitung einer gemeinsamen Klassifizierung von Beschwerden. Derartige Maßnahmen schaffen ein positives Umfeld für die Vertrauensbildung bei den Behörden und für den Austausch von Wissen, Fachkenntnissen und vorbildlichen Verfahren. Damit leisten sie einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität und Effektivität der Rechtsdurchsetzung in der gesamten EU.

Deshalb stellt die Förderung solcher gemeinsamer Aktionen durch finanzielle Beiträge nach wie vor eine Priorität der Kommission dar. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die zur Verbesserung der Arbeit des Netzes beitragen, etwa in Form von Handbüchern, gemeinsamen Standards oder Methoden (z. B. das im Jahr 2008 von einer Gruppe von Behörden entwickelte Handbuch für die Durchführung von EU-weiten Aktionen, das im laufenden Jahr 2009 getestet wird). Sitzungen zur Vorbereitung gemeinsamer Maßnahmen sollten den Behörden dabei helfen, mit Verwaltungsproblemen fertig zu werden, auf die sie bei der Beantragung von EU-Geldern stoßen könnten.

¹⁹ Das Verbraucherkompendium bringt den Besitzstand im Verbraucherrecht, die einschlägige Rechtsprechung des EuGH, die nationalen Umsetzungsmaßnahmen und das nationale Fallrecht zusammen.

ANHANG I

1. Gesamtzahl der Amtshilfersuchen

<i>Jahr</i>	<i>Warnungen (Art. 7)</i>	<i>Informations- ersuchen (Art. 6)</i>	<i>Durchsetzungs- ersuchen (Art. 8)</i>	<i>INSGESAMT Nur Mitgliedstaaten</i>	<i>INSGESAMT Einschließlich der Ersuchen aus EWR- Ländern</i>
2007	71	161	95	317	327
2008	100	122	170	384	392
INSGESAMT	171	283	265	701	719

2. Amtshilfersuchen nach Richtlinien, gegen die verstoßen wurde(2007 – 2008)

	<i>Art. 6 Information</i>		<i>Art. 7 Warnungen</i>		<i>Art. 8 Durchsetzung</i>		<i>GE- SAMT</i>
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	
Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken	1	86	0	40	4	73	204
Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung	48	0	34	0	35	0	117
Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr	3	9	7	20	15	48	102
Richtlinie 93/13/EG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen	21	10	15	7	10	14	77
Richtlinie 97/7/EG über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz	11	4	4	11	9	22	61
Richtlinie 97/55/EG zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung zwecks Einbeziehung der vergleichenden Werbung	40	0	4	0	3	0	47
Richtlinie 94/47/EG über Teilzeitnutzungsrechte an Immobilien	27	0	1	1	0	0	29

Richtlinie 85/577/EG über außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge	1	10	0	6	1	0	18
Richtlinie 2001/83/EG über Humanarzneimittel	2	0	3	2	6	2	15
Richtlinie 1999/44/EG zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter	2	1	1	3	3	4	14
Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über Nichtbeförderung, Annullierung oder große Verspätung von Flügen	1	1	1	2	3	4	12
Richtlinie 98/6/EG über Preisangaben	0	0	0	1	2	3	6
Richtlinie 90/314/EG über Pauschalreisen	2	1	0	2	1	0	6
Richtlinie 2002/65/EG über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher	0	0	1	3	1	0	5
Richtlinie 87/102/EWG über Verbraucherkredite	1	0	0	1	0	0	2
Richtlinie 89/552 über die Ausübung der Fernseh tätigkeit	0	0	1	1	0	0	2

3. Amtshilfeersuchen nach Branchen (2007 – 2008)

	<i>2007</i>			<i>2008</i>			<i>GESAMT</i>
	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 8</i>	<i>Art. 7</i>	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 8</i>	<i>Art. 7</i>	
Bekleidung und Schuhe	1	0	0	0	5	0	6
Kommunikation	0	2	1	4	25	15	47
Bildung	1	0	0	0	2	0	3
Lebensmittel und alkoholfreie Getränke	1	1	1	2	0	0	5
Hausrat und Haushaltsführung	0	1	0	1	1	1	4
Gesundheit	6	11	6	5	14	6	48
Wohnung, Wasser, Strom,	0	0	0	1	0	0	1

Gas und andere Brennstoffe							
Sonstige Waren und Dienstleistungen	30	10	9	8	24	12	93
Nicht klassifizierbar	10	9	4	59	39	35	156
Freizeit und Kultur	35	13	4	15	13	17	97
Hotel- und Gaststätten-gewerbe	5	2	1	19	0	8	35
Verkehr	72	46	45	8	47	6	224
INSGESAMT	161	95	71	122	170	100	719

4. Dauer der Bearbeitung von Amtshilfeersuchen im Rahmen des Systems der Zusammenarbeit (Durchschnitt)

	Juni 2008	Oktober 2008	Dezember 2008
Informationsersuchen (Art. 6)	81	132	148
Durchsetzungsersuchen (Art. 8)	123	173	177

5. Amtshilfeersuchen im Jahr 2007, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten

	<i>Informations- ersuchen</i>	<i>Warnungen</i>	<i>Durchsetzungs- ersuchen</i>	<i>INSGESAMT</i>
	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 7</i>	<i>Art. 8</i>	
Belgien	42	51	35	128
Bulgarien	4	0	8	12
Tschechische Republik	1	0	1	2
Dänemark	12	0	0	12
Deutschland	1	2	2	5
Estland	1	1	6	8
Irland	0	0	0	0
Griechenland	0	0	0	0
Spanien	0	0	0	0
Frankreich	19	7	14	40
Italien	0	2	0	2
Zypern	0	0	0	0
Lettland	0	1	3	4
Litauen	0	0	0	0

Luxemburg	0	0	0	0
Ungarn	68	2	0	70
Malta	0	0	0	0
Niederlande	3	0	0	3
Österreich	1	0	1	2
Polen	0	0	1	1
Portugal	0	0	0	0
Rumänien	0	0	0	0
Slowenien	0	0	0	0
Slowakei	0	0	2	2
Finnland	5	0	0	5
Schweden	3	0	4	7
Vereinigtes Königreich	0	5	9	14
<i>INSGESAMT</i>	160	71	86	317

6. Amtshilfeersuchen im Jahr 2008, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten

	<i>Informations- ersuchen</i>	<i>Warnungen</i>	<i>Durchsetzungs- ersuchen</i>	<i>GESAMT</i>
	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 7</i>	<i>Art. 8</i>	
Belgien	28	43	48	119
Bulgarien	0	0	2	2
Tschechische Republik	0	0	0	0
Dänemark	0	1	13	14
Deutschland	3	2	7	12
Estland	10	0	2	12
Irland	0	0	0	0
Griechenland	0	0	0	0
Spanien	0	0	8	8
Frankreich	7	0	9	16
Italien	1	1	0	2
Zypern	0	0	0	0
Lettland	0	1	10	11
Litauen	0	0	0	0

Luxemburg	0	0	0	0
Ungarn	6	4	20	30
Malta	0	0	0	0
Niederlande	2	4	7	13
Österreich	1	1	1	3
Poland	2	0	7	9
Portugal	0	1	0	1
Rumänien	0	0	0	0
Slowenien	0	0	0	0
Slowakei	0	0	3	3
Finnland	0	20	11	31
Schweden	15	10	8	33
Vereinigtes Königreich	43	12	10	65
<i>INSGESAMT</i>	118	100	166	384

7. Eingang von Amtshilfeersuchen bei den Mitgliedstaaten im Jahr 2007

	<i>Informations- ersuchen</i>	<i>Warnungen</i>	<i>Durchsetzungs- ersuchen</i>	<i>INSGESAMT</i>
	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 7</i>	<i>Art. 8</i>	
Belgien	7	54	0	67
Bulgarien	2	55	0	57
Tschechische Republik	4	55	0	59
Dänemark	7	55	2	64
Deutschland	10	55	7	72
Estland	2	53	2	57
Irland	7	56	9	72
Griechenland	2	55	1	58
Spanien	10	52	10	72
Frankreich	6	56	3	65
Italien	3	54	2	59
Zypern	3	56	1	60
Lettland	5	54	4	63
Litauen	2	54	1	57

Luxemburg	4	56	2	62
Ungarn	4	55	4	63
Malta	1	54	0	55
Niederlande	27	60	15	102
Österreich	4	56	7	67
Polen	3	55	3	61
Portugal	5	55	0	60
Rumänien	3	49	1	53
Slowenien	2	54	1	59
Slowakei	8	55	2	65
Finnland	3	54	1	58
Schweden	6	54	5	65
Vereinigtes Königreich	18	63	9	90
INSGESAMT	158	*)	92	*)

*) Warnungen werden gleichzeitig an mehrere Behörden geschickt. Eine Warnung kann deshalb bei der Gesamtzahl der in einem Mitgliedstaat eingegangenen Warnungen mehrfach gezählt werden.

8. Eingang von Amtshilfeersuchen bei den Mitgliedstaaten im Jahr 2008

	<i>Informations- ersuchen</i>	<i>Warnungen</i>	<i>Durchsetzungs- ersuchen</i>	<i>INSGESAMT</i>
	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 7</i>	<i>Art. 8</i>	
Belgien	9	70	6	85
Bulgarien	0	63	0	63
Tschechische Republik	2	63	1	66
Dänemark	1	64	1	66
Deutschland	13	68	20	101
Estland	0	64	7	71
Irland	2	63	19	84
Griechenland	5	63	0	68
Spanien	29	59	10	98
Frankreich	5	65	18	88
Italien	3	51	8	62
Zypern	0	64	0	64
Lettland	1	63	2	66
Litauen	1	63	3	67

Luxemburg	1	68	1	70
Ungarn	3	55	3	61
Malta	1	54	0	55
Niederlande	24	59	37	120
Österreich	3	66	3	72
Polen	1	63	1	65
Portugal	1	63	4	68
Rumänien	0	53	0	53
Slowenien	1	64	2	67
Slowakei	4	63	5	72
Finnland	1	74	0	75
Schweden	2	72	5	79
Vereinigtes Königreich	8	65	11	84
<i>INSGESAMT</i>	<i>121</i>	<i>*)</i>	<i>167</i>	<i>*)</i>

*) Warnungen werden gleichzeitig an mehrere Behörden geschickt. Eine Warnung kann deshalb bei der Gesamtzahl der in einem Mitgliedstaat eingegangenen Warnungen mehrfach gezählt werden.

9. Zugänge zum System und Prüfung der Nutzung

	<i>Zahl der bezeichneten Behörden, die nie einen Zugang beantragt haben</i>	<i>Zahl der Behörden, die das System nicht genutzt haben, obwohl sie einen Zugang hatten</i>	<i>Gesamtzahl der bezeichneten Behörden, die Zugang zum System haben</i>
<i>November 2008</i>	<i>12</i>	<i>127</i>	<i>252</i>
<i>Februar 2009</i>	<i>n/a</i>	<i>78</i>	<i>252</i>