

Brüssel, den 23.5.2017
SWD(2017) 208 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Eignungsprüfung

zu

Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken)

Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen

Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse

Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter

Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen

Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung

{SWD(2017) 209 final}

Im Rahmen der REFIT-Eignungsprüfung erfolgte eine umfassende Bewertung der folgenden sechs Richtlinien:

- Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken (im Folgenden „**UGP-Richtlinie**“),
- Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen („**Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln**“),
- Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse („**Richtlinie über Preisangaben**“),
- Richtlinie 1999/44/EG zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter („**Verbrauchsgüterrichtlinie**“),
- Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen („**Richtlinie über Unterlassungsklagen**“) und
- Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung („**Irreführungsrichtlinie**“).

Im Laufe der letzten 25 Jahre entstand aus diesen Richtlinien der Kern der *horizontalen* (d. h. sektorübergreifenden) EU-Rechtsvorschriften im Bereich Verbraucher- und Marketingrecht, die den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) vollständig erfassen: von Werbung über Vertragsschluss bis hin zu Vertragserfüllung¹. Die Richtlinie über Unterlassungsklagen enthält **Verfahrensvorschriften** für den Umgang mit Verstößen gegen Verbraucherrechte und in den anderen fünf Richtlinien sind **materielle Rechte und Pflichten** festgelegt. Das einzige weitere Instrument der *horizontalen* EU-Rechtsvorschriften im Bereich Verbraucherrecht – die seit Juni 2014 angewendete Verbraucherschutzrichtlinie (Richtlinie 2011/83/EU) – wurde parallel zur Eignungsprüfung gesondert bewertet. Der Bewertungsbericht zur Verbraucherschutzrichtlinie wird zeitgleich mit diesem Bericht über die Eignungsprüfung heute veröffentlicht. Im Rahmen der Eignungsprüfung wird unter anderem überprüft, ob die genannten Richtlinien mit der Verbraucherschutzrichtlinie vereinbar sind, die Ergebnisse aus deren Bewertung werden jedoch nicht nochmals dargelegt. **Sowohl die Schlussfolgerungen der Eignungsprüfung als auch die der Bewertung der Verbraucherschutzrichtlinie werden in die Folgemaßnahmen der Kommission im Bereich Verbraucher- und Marketingrecht mit einfließen.**

Im Hinblick auf die **Wirksamkeit** wurde insbesondere geprüft, inwieweit die Ziele der Richtlinien, also Stärkung des Vertrauens und der Rechte der Verbraucher sowie Integration des Binnenmarkts, erreicht wurden. Die Richtlinien, die die Eignungsprüfung umfasst, wurden über einen längeren Zeitraum hinweg und ohne begleitende Folgenabschätzungen angenommen. Es gibt daher keinen gemeinsamen Ausgangspunkt für diese Bewertung. Im Rahmen der Eignungsprüfung wurden daher Daten des Eurobarometers herangezogen, um die Entwicklungen zu verfolgen. Diesen Daten zufolge ist das **Vertrauen der Verbraucher gegenüber Unternehmen und grenzüberschreitenden Käufen** in den letzten zehn Jahren zwar stetig gestiegen, doch hatten die Verbraucher nach eigenen Angaben im Jahr 2016 (20 %) durchschnittlich fast ebenso häufig **Probleme** im Zusammenhang mit Verbraucherrechten wie im Jahr 2008 (21 %).

Diese Ergebnisse zeigen, dass der Verbraucherschutz sich noch nicht wesentlich verbessert hat. Insgesamt können sie dennoch positiv bewertet werden, wenn berücksichtigt wird, dass

¹ Die Irreführungsrichtlinie bezieht sich auf Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen (B2B), hat aber auch indirekte Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Unternehmen bei Verbrauchern Werbung für ihre Produkte machen.

Rechtsverstöße im Internet nun EU-weit mehr Verbraucher gleichzeitig schädigen können. Im Bereich der Durchsetzung, insbesondere bei gemeinsamen Maßnahmen und koordinierten Untersuchungen („Sweeps“) von Webseiten durch nationale Verbraucherschutzbehörden im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Netzwerk)², hat sich gezeigt, dass **die materiell-rechtlichen Vorschriften der bewerteten Richtlinien geeignet sind, bestehenden verbraucherrechtlichen Problemen, auch neuen Formen von Verstößen im Internet, entgegenzuwirken**, auch wenn sie vor der starken Zunahme des elektronischen Geschäftsverkehrs angenommen wurden.

Der Schlussfolgerung des Berichts über die Eignungsprüfung zufolge lassen sich die Ziele dieser Richtlinien im Bereich Verbraucherschutz daher am besten dadurch erreichen, dass **die vorhandenen Vorschriften besser durchgesetzt werden und gleichzeitig das Bewusstsein in diesem Bereich geschärft wird** (bei Verbrauchern, Händlern und Durchsetzungsbehörden). Die Kommission bemüht sich bereits um eine Verbesserung der legislativen Maßnahmen zur Durchsetzung, indem sie die CPC-Verordnung überarbeitet. Sie hat außerdem in der Verbrauchsgüterrichtlinie eine Gesetzeslücke ermittelt, die vor dem Hintergrund der Anforderungen des Digitalzeitalters deutlich geworden ist. Diese besteht darin, dass die Richtlinie keinerlei Vorschriften enthält, die Verbraucher im Falle einer Bereitstellung fehlerhafter digitaler Inhalte schützen. Die Kommission nimmt sich dieser Lücke bereits mit den im Dezember 2015 vorgelegten Vorschlägen zu digitalen Verträgen³ an, die auch eigens einen Vorschlag zur Bereitstellung digitaler Inhalte enthalten. Die Eignungsprüfung hat außerdem ergeben, dass es weiterer **legislativer und nichtlegislativer Maßnahmen bedarf, um die Wirksamkeit der bewerteten Richtlinien zu verbessern**.

Im Rahmen der Bewertung der **Wirksamkeit** wurden Kosten und Nutzen im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinien überprüft. Es zeigte sich, dass alle Interessengruppen weitgehend darin übereinstimmen, dass die Richtlinien in den Bereichen Verbraucherschutz und grenzüberschreitender Handel große Vorteile mit sich bringen. Die geschätzten Einhaltungskosten werden im Verhältnis zum Jahresumsatz und dem großen Nutzen, der sich aus den Richtlinien für das Funktionieren der Verbrauchermärkte ergibt, als angemessen eingestuft.

Im Zuge der Bewertung der **Kohärenz** wurde überprüft, ob die sechs Richtlinien mit anderen EU-Maßnahmen im Bereich Verbraucherschutz vereinbar sind. Die horizontalen Richtlinien, die Gegenstand der Eignungsprüfung sind, dienen als „Sicherheitsnetz“ bei Angelegenheiten, die durch die EU-Verbraucherschutzvorschriften nicht ausdrücklich geregelt werden. Die Bewertung hat jedoch ergeben, dass noch Verbesserungsspielraum besteht, was Vereinheitlichung und die Klarstellung mancher Punkte betrifft. Alle von der Eignungsprüfung erfassten Richtlinien beziehen sich gleichermaßen auf Vertriebskanäle im Internet und herkömmliche Vertriebswege. Der im Dezember 2015 vorgelegte Vorschlag der Kommission zum Fernabsatz von Waren beinhaltet jedoch vollständig harmonisierte Vorschriften, die sich ausschließlich auf den Online-Handel beziehen. Diesbezüglich bestätigt die Eignungsprüfung, dass die Vorschriften kohärent gehalten werden und wie die aktuelle Fassung der Verbrauchsgüterrichtlinie sowohl für Online- als auch Offline-Handel gelten müssen. Die Kommission unterstützt das Parlament und den Rat deshalb bereits aktiv bei

² Eingerichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Verordnung): http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/index_en.htm.

³ Diese bestehen aus einem Vorschlag zur Bereitstellung digitaler Inhalte und einem Vorschlag zum Fernabsatz von Waren. Weitere Informationen zu den Vorschlägen zu digitalen Verträgen finden Sie unter: http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm.

ihren Beratungen über eine mögliche Erweiterung des Anwendungsbereichs des Vorschlags vom Dezember 2015 auf sämtliche Vertriebswege.

Im Hinblick auf die **Relevanz** wurde untersucht, inwieweit die Ziele und der Inhalt der geprüften Richtlinien den Marktentwicklungen und den aktuellen Bedürfnissen und Tendenzen des Verbraucherverhaltens entsprechen. Die Bewertung hat ergeben, dass die auf den Verbraucherschutz und die Integration des Binnenmarkts bezogenen Ziele, die mit all diesen Richtlinien verfolgt werden, nach wie vor von großer Bedeutung sind. Verbraucher legen bei ihrer Entscheidungsfindung weiterhin besonderen Wert auf Verbraucherrechte. Verstöße gegen Verbraucherrechte in der gesamten EU erfordern Durchsetzungsmaßnahmen auf EU-Ebene, woran sich auch in Zukunft nichts ändern wird. Um ihre Wirkung zu entfalten, müssen sich diese auf den gemeinsamen und einheitlichen EU-Rechtsrahmen für Verbraucherschutz stützen, den die sechs geprüften Richtlinien bieten.

Die Bewertung des Kriteriums **EU-Mehrwert** hat ergeben, dass die Richtlinien sowohl die Koordinierung von Durchsetzungsmaßnahmen verbessern als auch zu mehr Rechtssicherheit und Stabilität für grenzüberschreitend tätige Unternehmer in der EU führen, indem sie EU-weit für mehr Kohärenz sorgen. Konkret ermöglichen es die gemeinsamen und harmonisierten Bestimmungen dieser Richtlinien den nationalen Durchsetzungsbehörden, grenzüberschreitenden Verstößen, die Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten schädigen, insbesondere im Rahmen der CPC-Verordnung besser entgegenzuwirken. Des Weiteren haben die Richtlinien den Verbraucherschutz in zahlreichen Mitgliedstaaten gestärkt.

Zusammenfassend hat die Eignungsprüfung ergeben, dass die **vorhandenen Richtlinien weiterhin zweckdienlich sind**, und das auch vor dem Hintergrund der Digitalisierung und des zunehmenden elektronischen Online-Einzelhandels. Sofern die Richtlinien wirksam umgesetzt werden, sind sie geeignet, den gegenwärtig bestehenden Problemen entgegenzuwirken. Aus diesem Grund sind die vorgeschlagenen Folgemaßnahmen stark darauf ausgelegt, zu sensibilisieren und Vorschriften für sämtliche Marktteilnehmer und Durchsetzungsbehörden verständlicher zu machen. Im Einzelnen wurde durch die Eignungsprüfung zur grundsätzlichen Verbesserung der Effizienz, Wirksamkeit und Kohärenz der sechs Richtlinien Handlungsbedarf in den drei folgenden Bereichen ermittelt:

- 1) Es muss sichergestellt werden, dass nicht nur Verbraucher, Unternehmer und deren Verbände, sondern auch Richter und sonstige Angehörige von Rechtsberufen eine **bessere Kenntnis** aller Rechte und Pflichten des EU-Rechts im Bereich Verbraucher und Marketing erwerben.
- 2) Bei Verstößen gegen diese materiell-rechtlichen Bestimmungen muss **verschärfte Durchsetzung** erfolgen und Rechtsbehelfe müssen leichter möglich sein.
- 3) **Gezielte Änderungen** zur Vereinfachung des Regulierungsumfelds sind in Erwägung zu ziehen, wo immer dies voll und ganz gerechtfertigt ist.

Im Rahmen des ersten Handlungsbereichs wird die Kommission zielgerichtete Aufklärungskampagnen durchführen, die sich an Verbraucher und Unternehmen richten. Des Weiteren wird sie sich für Fortbildungen und Kapazitätsaufbau für Angehörige der Rechtsberufe und Verbraucherverbände sowie für die Schaffung einer neuen Datenbank zum Verbraucherrecht einsetzen. Leitlinien zur Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln (nach dem Vorbild vorhandener Dokumente zur UGP- und zur Verbraucherschutzrichtlinie) könnten das Verständnis und die Anwendung der Richtlinie erleichtern. Bei der Eignungsprüfung wurde auch festgestellt, dass Verbraucher mitunter Probleme haben, die Standardvertragsbedingungen zu verstehen. Die Kommission arbeitet bereits mit Interessenträgern auf eine freiwillige Vereinbarung hin, um die Darstellung der Standardvertragsbedingungen und der vorvertraglichen Informationen zu verbessern.

Was den zweiten Handlungsbereich betrifft, wird in der Bewertung darauf hingewiesen, dass Verbraucherrechte auf individuelle Rechtsbehelfe im Rahmen der UGP-Richtlinie fehlen und Verstöße gegen EU-Verbraucherrechte härter bestraft werden müssen. Darüber hinaus besteht offenkundiger Bedarf, die Wirksamkeit der Richtlinie über Unterlassungsklagen zu verbessern. Das kann etwa erreicht werden, indem der Anwendungsbereich der Richtlinie auf zahlreichere Gesichtspunkte des Verbraucherrechts erweitert und das Unterlassungsverfahren weiter harmonisiert wird. Bei solchen Reformen müssen folgende Punkte in angemessenem Maße berücksichtigt werden: i) die laufende Überprüfung der CPC-Verordnung, ii) alternative Streitbeilegung und Online-Streitbeilegung und iii) die Auswertung der 2013 vorgelegten Empfehlung zu kollektivem Rechtsschutz.

Zum dritten Handlungsbereich ist anzumerken, dass im Rahmen der Auswertung festgestellt wurde, dass begrenzte Möglichkeiten bestehen, manche Informationsanforderungen der UGP-Richtlinie abzubauen, die sich mit denen der Verbraucherschutzlinie überschneiden.