



Brüssel, den 11.4.2018
SWD(2018) 98 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zu

Vorschlägen für

RICHTLINIEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

(1) zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993, der Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften

und

(2) über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

{COM(2018) 184 final} - {SWD(2018) 96 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung gezielter Änderungen an den EU-Verbraucherschutzrichtlinien und zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung und Ersetzung der Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher).

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Diese Folgenabschätzung folgt einem Eignungstest des EU-Verbraucherrechts und einer Bewertung der Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher, die beide im Mai 2017 veröffentlicht wurden, sowie einer im Januar 2018 veröffentlichten Bewertung der Empfehlung über den kollektiven Rechtsschutz. Die Ergebnisse zeigen, dass die grundlegenden Vorschriften zwar insgesamt ihren Zweck erfüllen, ihre Wirksamkeit jedoch durch ein mangelndes Bewusstsein für die Rechtslage, eine unzureichende Rechtsdurchsetzung und unzulängliche Rechtsschutzmöglichkeiten für Verbraucher beeinträchtigt wird. Im Jahr 2016 berichteten 20,1 % der Verbraucher in der EU über Probleme im Zusammenhang mit Verbraucherrechten, während 24 % der Unternehmer die Einhaltung des Verbraucherrechts für unzulänglich hielten. Dies führt zu Nachteilen für Verbraucher und einer Wettbewerbsverzerrung auf der Unternehmenseite. Zudem zeigten die Bewertungen, dass es notwendig ist, die Vorschriften zu aktualisieren und die unverhältnismäßigen Belastungen in bestimmten Bereichen zu beseitigen. Die vorliegende Folgenabschätzung befasst sich daher zunächst mit den derzeitigen ineffizienten Mechanismen (1) zur Verhinderung von und Abschreckung vor Verstößen sowie (2) zur Gewährleistung dafür, dass Verbraucher im Schadensfall Rechtsschutzansprüche geltend machen können, insbesondere bei Massenschadensereignissen. Im Anschluss wird die Aktualisierung einiger EU-Verbraucherschutzvorschriften mit Blick auf die digitale Entwicklung und die Beseitigung unverhältnismäßiger Belastungen für Unternehmer in bestimmten Bereichen untersucht. Da die Transaktionen von Verbrauchern im Zuge der Globalisierung und Digitalisierung zunehmen, werden sich diese Probleme mit der Zeit voraussichtlich intensivieren.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die Initiative zielt darauf ab, die Qualität des Verbraucherumfelds weiter zu festigen, da dieses – angesichts eines Anteils der Verbraucherausgaben am BIP der EU in Höhe von 56 % – maßgeblich zum Wirtschaftswachstum beiträgt. Auf der Nachfrageseite sollen die geplanten Maßnahmen die Nachteile für die Verbraucher verringern, deren Vertrauen stärken und diese in die Lage versetzen, die Entwicklung der Märkte selbst mitzubestimmen. Auf der Angebotsseite sollen die Maßnahmen einen fairen Wettbewerb und Rechtssicherheit für Unternehmen schaffen. Im Einzelnen werden folgende Ziele verfolgt: (1) die Verbesserung der Einhaltung des EU-Verbraucherrechts und (2) die Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften sowie die Abschaffung unnötiger Kosten für Unternehmer. Damit sollen die folgenden allgemeinen Ziele verfolgt werden: (1) die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus und (2) ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zugunsten der Verbraucher und Unternehmer.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Der Verbraucherschutz gehört zu den geteilten Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der EU. Die in dieser Folgenabschätzung aufgezeigten Probleme sind weitverbreitet und in der gesamten EU auf dieselben Ursachen zurückzuführen. In Fällen weitverbreiteter illegaler Praktiken, die sich auf Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten auswirken, muss sich die Durchsetzung auf einen gemeinsamen und einheitlichen Rechtsrahmen stützen. Aus dem Bericht über den Eignungstest geht hervor, dass der größte Mehrwert des EU-Verbraucherrechts darin besteht, dass die harmonisierten Vorschriften die nationalen Durchsetzungsbehörden in die Lage versetzen, in verschiedenen Mitgliedstaaten wirksamer gegen grenzüberschreitende Verstöße gegen Verbraucherrechte vorzugehen. Gleichzeitig ermöglichen die harmonisierten Vorschriften den Unternehmern, den grenzüberschreitenden Handel einfacher und kostengünstiger zu gestalten.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Optionen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Was die Nichteinhaltung von Vorschriften angeht, so wurden und werden eine Reihe von Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen, um die in den vorausgegangenen Bewertungen ermittelten Probleme anzugehen. Der Fokus dieser Maßnahmen liegt auf den Problemursachen, die bislang nicht anderweitig angegangen wurden. Nichtlegislative Optionen werden zwar in Betracht gezogen, jedoch handelt es sich bei den vorgeschlagenen Optionen, wie bereits aus den Bewertungen hervorgeht, um gezielte Legislativmaßnahmen. Diese würden die bereits vollzogenen legislativen und nichtlegislativen Schritte ergänzen. In Bezug auf die Aktualisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften werden auch nichtlegislative Konzepte geprüft, wobei jedoch in jedem Fall festgestellt wurde, dass diese voraussichtlich nicht zu einer vollständigen Beseitigung der Problemursachen führen werden. Das bevorzugte Maßnahmenpaket setzt sich aus folgenden Maßnahmen zusammen:

- Abschreckendere und verhältnismäßige Sanktionen für Verstöße gegen die EU-Verbraucherschutzvorschriften,
- Rechtsbehelfe für Opfer unlauterer Geschäftspraktiken,
- Stärkung der Mechanismen für kollektive Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren,
- mehr Transparenz bei B2C-Geschäften auf Online-Marktplätzen,
- besserer Verbraucherschutz bei „kostenlosen“ digitalen Dienstleistungen, d. h. Dienstleistungen, die nicht mit Geld bezahlt werden,
- Aktualisierung der Informationspflichten,
- Ausgleich von Ungleichgewichten beim Widerrufsrecht von im Fernabsatz und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen.

Wer unterstützt welche Option?

Die **Verbraucherverbände** unterstützen alle vorgeschlagenen Maßnahmen mit Ausnahme jener zur Anpassung der Informationspflichten und des Widerrufsrechts. Die **Wirtschaftsverbände** unterstützen die vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf Transparenz der Online-Marktplätze, „kostenlose“ digitale Dienstleistungen (eingeschränkt), Informationspflichten und das Widerrufsrecht. Die weiteren vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf Sanktionen, Rechtsbehelfe, kollektive Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren sowie „kostenlose“ digitale Dienstleistungen stoßen bei den **Wirtschaftsverbänden** auf einen gewissen Widerstand. Viele **Behörden der Mitgliedstaaten** unterstützen die vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf Rechtsbehelfe, kollektive Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren, Transparenz der Online-Marktplätze und „kostenlose“ digitale Dienstleistungen. Einige Behörden äußern Bedenken hinsichtlich der Maßnahmen in Bezug auf Sanktionen, Rechtsbehelfe und das Widerrufsrecht.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Das bevorzugte Maßnahmenpaket, das den Rechtsschutz für Verbraucher einfacher und wirksamer machen und damit die Nachteile für die Verbraucher verringern soll, wird insbesondere den schutzbedürftigen Verbrauchern zugutekommen. Zudem wird es durch eine Verstärkung der abschreckenden Wirkung die Einhaltung der Vorschriften verbessern. Die Maßnahme wird die überarbeitete Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ergänzen und deren wirksames Funktionieren unterstützen. Durch die Einführung besserer Rechtsschutzmöglichkeiten und durch das Schließen von Rechtslücken beim derzeitigen Schutz für digitale Transaktionen wird das Vertrauen der Verbraucher gestärkt. Gesetzestreue Unternehmer werden von einem faireren Wettbewerb profitieren. Aufgrund ausgeglichenerer Vorschriften für das Widerrufsrecht, einer Vereinfachung der Informationspflichten, einer effizienteren Online-Kommunikation mit den Verbrauchern und einer Harmonisierung der Vorschriften, insbesondere für Online-Transaktionen, können konforme Unternehmer, einschließlich KMU, ihre Kosten senken. Auch im Bereich Umwelt ist dank einer wirksameren Abschreckung vor irreführenden Umweltangaben mit positiven Auswirkungen zu rechnen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Für konforme Unternehmer werden im Zusammenhang mit den Maßnahmen in Bezug auf Sanktionen, Abhilfemaßnahmen und kollektive Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren keine nennenswerten Kosten entstehen. Für nicht-konforme Unternehmer werden zusätzliche Kosten aus diesen Maßnahmen entstehen, insbesondere wegen strengerer Sanktionen und besserer Rechtsbehelfsmechanismen für Verbraucher, möglicherweise auch bei Kollektivverfahren, durch welche die unrechtmäßig erzielten Gewinne „abgeschöpft“ werden. Durch die Maßnahme bezüglich „kostenloser“ digitaler Dienstleistungen entstehen für die Anbieter

solcher Dienste zusätzliche Einhaltungskosten. Die Maßnahme bezüglich der Transparenz der Online-Marktplätze ist ebenfalls mit Kosten verbunden, da die Online-Schnittstellen angepasst werden müssen, damit bestimmte Informationen von Drittunternehmern erfasst und an die Verbraucher weitergegeben werden können. Aufgrund der einheitlicheren Vorschriften zwischen den Mitgliedstaaten und einer größeren Rechtsklarheit werden diese beiden Maßnahmen jedoch auch zu Einsparungen führen. Die Maßnahmen bezüglich der Informationspflichten und des Widerrufsrechts führen zu Einsparungen für die Unternehmer. Von negativen ökologischen oder sozialen Auswirkungen ist nicht auszugehen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen?

Im Einklang mit dem bestehenden Besitzstand im Bereich des EU-Verbraucherrechts sind für KMU, einschließlich Kleinunternehmen, keine Ausnahmeregelungen vorgesehen. Diese würden dem allgemeinen Zweck der Verbraucherschutzvorschriften und letztlich auch den Interessen der KMU zuwiderlaufen, da Verbraucher ein geringeres Maß an Schutz genossen und folglich weniger Vertrauen in das verkaufende Unternehmen gehabt hätten. Zuzüglich zu den insgesamt ohnehin geringfügigen Kosten für Unternehmen wird das bevorzugte Maßnahmenpaket die Kosten für Unternehmen, einschließlich der KMU, in Bezug auf das Widerrufsrecht senken und diesen bei Verkaufsgeschäften mit Verbrauchern über Online-Marktplätze eine größere Transparenz gewährleisten. Effizientere Durchsetzungs- und Rechtsschutzmechanismen werden die negativen Auswirkungen des unlauteren Wettbewerbs verringern.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Durch die Maßnahmen in Bezug auf Sanktionen, Abhilfemaßnahmen und kollektive Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren werden Kosten für die Mitgliedstaaten entstehen, die ihre nationalen Vorschriften, z. B. für Sanktionen oder Rechtsschutzmechanismen für Verbraucher, reformieren müssen. Eine strengere Einhaltung der Vorschriften wird jedoch zu geringeren Kosten für Verwaltungs- und Gerichtsverfahren führen, während Mechanismen des kollektiven Rechtsschutzes Kosteneinsparungen bei Gerichtsverfahren in Massenschadensereignissen bewirken werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Durch die Fokussierung des bevorzugten Pakets auf eine bessere Einhaltung des EU-Verbraucherrechts werden die Verbraucherrechte für die einzelnen Verbraucher greifbarer, was zu einer höheren Akzeptanz des Mehrwerts der EU-Vorschriften durch die Bürger und Unternehmen führen wird. Die Maßnahme bezüglich kollektiver Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren kann dazu beitragen, einen besseren Zugang zur Justiz zu schaffen. Auch die Maßnahmen in Bezug auf Sanktionen, Abhilfemaßnahmen und kollektive Unterlassungs- und Rechtsschutzverfahren werden voraussichtlich positive Auswirkungen auf schutzbedürftige Verbraucher und auf die Umwelt haben.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Zusätzlich zu regelmäßigen Kontrollen wird vorgeschlagen, fünf Jahre nach der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten eine Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und Kohärenz der Legislativmaßnahmen sowie deren Mehrwert für die EU durchzuführen, wobei zuvor festgelegte zentrale Fortschrittsindikatoren als Grundlage dienen sollen.