

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss:

Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher

COM(2018) 183 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.



Brüssel, den 11.4.2018
COM(2018) 183 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher

1. EINLEITUNG

1.1. Aufbau eines fairen Binnenmarkts für Verbraucher und Unternehmen

In der EU gelten seit 1987 die strengsten Verbraucherschutzvorschriften weltweit, wobei die Verbraucher über umfassende Verbraucherrechte verfügen. Die Verbraucherausgaben machen 56 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union aus¹. Ein gesundes Verbraucherumfeld ist eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum².

Die Verbraucherrechte der EU sorgen sowohl bei den Bürgern als auch bei den Unternehmen für Vorhersehbarkeit und Vertrauen. Zu ihnen zählt das Recht auf sichere Produkte, auf Rücksendung online erworbener Produkte innerhalb von 14 Tagen sowie auf Nachbesserung oder Austausch eines Produkts innerhalb der Gewährleistungszeit. Dies sind nur einige der konkreten Rechte, die im Alltag der Menschen spürbar sind.

Die europäische Verbraucherschutzpolitik bringt durch wichtige Rechtsvorschriften über die Rechte von Fahrgästen und von Verbrauchern, unlautere Geschäftspraktiken und missbräuchliche Vertragsklauseln greifbare Vorteile. Für die europäischen Bürger und Unternehmen begründet dies ein hohes Maß an Schutz und Sicherheit. Aber der Markt ändert sich schnell.

Um aufbauend auf diesem Erfolg den Herausforderungen des neuen und sich ständig entwickelnden Marktes zu begegnen, hat Präsident Juncker die Kommission neu aufgestellt, um der Verbraucherpolitik eine bedeutendere Rolle zuzuteilen³. Die Kommission hat seit Beginn ihres Mandats im Jahr 2014 über 80 % der Vorschläge umgesetzt, mit denen die zehn vorrangigen Bereiche, die Präsident Juncker in seinen politischen Leitlinien festgelegt hat, angegangen werden sollen⁴. Die Verbraucherinteressen stellen ein zentrales Thema in verschiedenen Initiativen der Kommission dar. Zu nennen sind zum Beispiel die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, die zu Rechtsvorschriften über die Abschaffung der Roaming-Gebühren für die Nutzung von Mobiltelefonen mit Wirkung vom 15. Juni 2017⁵ und über das Verbot von ungerechtfertigtem Geoblocking geführt hat, sodass die Verbraucher ab dem 3. Dezember 2018 Zugang zu Waren oder Dienstleistungen von Websites, deren Standort sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet, haben und diese erwerben können⁶. Ab 1. April 2018 ist zudem die grenzüberschreitende Portabilität von Online-Inhaltsdiensten sichergestellt⁷. Im Rahmen der Energieunion und der Klimapolitik wurde eine Einigung über die Vorschläge der

¹ Eurostat, BIP und Hauptkomponenten (Produktionswert, Ausgaben und Einkommen) [nama_10_gdp], P31_S14_S15. Konsumausgaben von privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

² Die Daten aus den Verbraucherbarometern der Kommission zeigen eine durchgehend positive Beziehung zwischen den Verbraucherbedingungen und der wirtschaftlichen Lage in verschiedenen Mitgliedstaaten.

³ Pressemitteilung, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm

⁴ Arbeitsprogramm der Kommission für 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf; https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_de.

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/end-roaming-charges-travellers-european-union>.

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-negotiators-agreed-end-unjustified-geoblocking>.

⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cross-border-portability-online-content-services>.

Kommission zur Stärkung der Verbraucherrechte im Energiemarkt⁸ sowie zu neuen Emissions- und Kraftstoffverbrauchprüfungen für Kraftfahrzeuge⁹ erzielt. Außerdem gelten ab dem 1. Juli 2018 modernisierte Rechtsvorschriften über Pauschalreisen¹⁰.

Es laufen zudem Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über Vorschläge im Zusammenhang mit digitalen Verträgen, die ein zentrales Thema der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt darstellen. Das Ziel dieser Strategie ist die Modernisierung der Rechtsvorschriften über Verbraucherverträge über die Bereitstellung digitaler Inhalte¹¹ und über den Warenverkauf¹². Angesichts der Bedeutung dieser Vorschläge in Hinsicht darauf, die Verbraucher mit klaren und wirksamen Rechten bei Zugang auf digitale Inhalte auszustatten und sicherzustellen, dass sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen auf einheitliche und wirksame Rechtsvorschriften in ganz Europa vertrauen können, fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, die baldige Annahme der in der Gemeinsamen Erklärung über die Gesetzgebungsprioritäten hervorgehobenen Vorschläge sicherzustellen, die die Präsidenten aller drei Institutionen vereinbart haben.

Auch andere Vorschläge der Kommission werden zu einem hohen Verbraucherschutzniveau beitragen. Besonders der Vorschlag von 2008 über eine Gleichbehandlungsrichtlinie, die unter anderem die Gleichbehandlung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung als Ziel hat, könnte eine bedeutende Auswirkung haben¹³. Zudem wird der von der Kommission 2015 vorgeschlagene Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit eine große Vielfalt von Produkten und Dienstleistungen für Verbraucher mit Behinderungen besser zugänglich machen¹⁴. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, schnell eine Vereinbarung über diesen wichtigen Vorschlag zu erreichen. Sie beabsichtigt, nach deren Annahme einen Vorschlag zu präsentieren, den Rechtsakt zur Barrierefreiheit in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie über Verbandsklagen aufzunehmen¹⁵.

⁸ Z. B. Mitteilung Verbesserte Möglichkeiten für die Energieverbraucher, COM(2015) 339 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015DC0339>; Vorschlag für eine neue Energie-Richtlinie, COM(2016) 864 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0864:FIN>.

⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions_en; https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/cars/docs/faq_wltp_correlation_en.pdf.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive_en.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0634>.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A637%3AFIN>.

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, COM/2008/0426 final vom 2.7.2008: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, COM(2015) 615 final vom 2.12.2015, 2015/0278(COD), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1202>.

¹⁵ Siehe unten am Ende von Abschnitt 1.2.

Dank der Arbeit der Kommission haben sich die Bedingungen für Verbraucher in der ganzen EU verbessert¹⁶ und die Unternehmen haben von zentralen Anlaufstellen für Durchsetzungsmaßnahmen in bestimmten Fragen profitiert (z. B. In-App-Käufe in Online-Spielen, Autovermietung oder illegale Inhalte auf Social-Media-Plattformen¹⁷).

Viele Herausforderungen der Verbraucherpolitik bleiben dennoch bestehen. Die jüngsten groß angelegten missbräuchlichen Praktiken, die die Verbraucher in der ganzen EU betrafen, haben deren Vertrauen in den Binnenmarkt untergraben. Diese weitreichenden Ereignisse betreffen das „Dieselgate“ (bei dem bestimmte Autohersteller in Kraftfahrzeuge Technologien eingebaut hatten, die eine Manipulation der Abgastests ermöglichten) sowie die weitverbreitete Verwendung von missbräuchlichen Vertragsklauseln in Hypothekenverträgen durch Banken¹⁸. Diese Ereignisse haben auch eine Debatte darüber ausgelöst, ob die EU über ausreichend wirksame Instrumente verfügt, um solche Vorfälle in den Griff zu bekommen, also die Verbraucherschutzvorschriften tatsächlich durchzusetzen und geschädigten Verbrauchern zu einer Entschädigung zu verhelfen. Daneben hat sich auch das Thema der unterschiedlichen Zusammensetzungen oder Eigenschaften derselben und in unterschiedlichen Teilen des Binnenmarkts verkauften Waren als ein Grund für Bedenken in verschiedenen Mitgliedstaaten erwiesen.

Die Notwendigkeit der Aktualisierung einiger Verbraucherschutzbestimmungen und der Stärkung der Einhaltung wurde durch eine umfangreiche Bewertung der Verbraucherschutzbestimmungen bestätigt, die die Kommission in 2017 abgeschlossen hat (REFIT „Fitness Check“¹⁹, Bewertung Verbraucherschutzrichtlinie²⁰). Die Bewertung kam zu dem Schluss, dass die EU-Verbraucherschutzbestimmungen zu dem Funktionieren des Binnenmarktes beigetragen und ein hohes Verbraucherschutzniveau erreicht haben. Sie sind insgesamt zweckmäßig, müssen aber besser angewandt und durchgesetzt werden. Die Bewertung zeigt auch Bereiche auf, in denen das EU-Verbraucherrecht aktualisiert und verbessert werden könnte.

¹⁶ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=117250http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=117250.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-enforcement_en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-761_en.htm.

¹⁸ In diesem Bereich gilt die Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 für die ab dem 21. März 2016 abgeschlossenen Hypothekenverträge. Sie verlangt unter anderem von Kreditgebern, Verbrauchern klare und genaue Informationen über die Kreditbedingungen zu liefern und diesen das Recht zu gewähren, den Kredit entgegen den Vertragsvereinbarungen vorzeitig zu tilgen. Für weitere Informationen: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/credit/mortgage-credit_en.

¹⁹ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen - Bericht der Kommission über den Eignungstest des Verbraucher- und Marketingrechts der EU, SWD(2017) 209 vom 23.5.2017, durchgeführt im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) der Kommission.

²⁰ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher, COM(2017) 259 vom 23.5.2017; Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Bewertung der Richtlinie über Verbraucherrechte, SWD(2017) 169 vom 23.5.2017.

Der im Januar 2018 angenommene Bericht über die Empfehlung der Kommission zum kollektiven Rechtsschutz²¹ bestätigt die Ergebnisse der Prüfung von 2017. Er kommt zu dem Schluss, dass Individualrechtsschutzverfahren in „Massenschadensereignissen“, die eine große Zahl von Verbrauchern in der EU betreffen, nicht ausreichend sind.

Diese Ergebnisse können nicht ignoriert werden. Die EU muss Antworten auf die neuen Herausforderungen der Verbraucherpolitik finden und dabei sowohl für die Verbraucher als auch für die Unternehmen einen fairen Binnenmarkt sicherstellen.

1.2 Einführung der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“

Das in dieser Mitteilung vorgestellte Maßnahmenpaket versucht diese Herausforderungen anzugehen und somit die von der Juncker-Kommission versprochene „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ zum Abschluss bringen. Dabei soll sowohl für die Verbraucher als auch für die Unternehmen ein fairer Binnenmarkt für die zukünftigen Jahre sichergestellt werden.

Eine bessere Durchsetzung der Bestimmungen, wirksame Instrumente für den Rechtsschutz und bessere Kenntnisse der Verbraucher über ihre Rechte werden das Verbrauchervertrauen aufbauen. Diese den Verbraucherausgaben beigemessene Bedeutung für die Aufrechterhaltung eines nachhaltigen Wirtschaftsmodells fördert die europäische Wirtschaft.

Die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ baut auf dem vorhandenen verbraucherpolitischen Rahmen auf und bringt diesen mit ihren Vorschlägen für moderne Bestimmungen, die für die heutigen sich ändernden Markt- und Geschäftspraktiken geeignet sind, wirksamere öffentliche und private Durchsetzungsmittel und bessere Rechtsbehelfe ein Stück weiter.

Das Ziel der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ besteht praktisch:

- in der Modernisierung der bestehenden Vorschriften und der Schließung der Lücken in dem derzeitigen gemeinschaftlichen Besitzstand im Verbraucherschutz;
- in der Bereitstellung besserer Rechtsbehelfe für die Verbraucher, der wirksamen Durchsetzung sowie in der Unterstützung einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden in einem fairen und sicheren Binnenmarkt;
- in dem Ausbau der Zusammenarbeit mit Partnerländern außerhalb der EU;
- in der Sicherstellung der Gleichbehandlung von Verbrauchern im Binnenmarkt und der Garantie der Befugnis der zuständigen nationalen Behörden, jegliches Problem mit „zweierlei Qualität“ von Verbrauchsgütern zu bekämpfen;
- in der Verbesserung der Kommunikation und der Kapazitätsbildung, damit sich Verbraucher ihrer Rechte besser bewusst werden und in der Hilfe für die Unternehmer, vor allem kleine und mittlere Unternehmen, ihren Verpflichtungen einfacher nachzukommen;

²¹ Bericht zur Umsetzung der 2013 Empfehlung über kollektiven Rechtsschutz, COM(2018) 40 vom 25.1.2018.

- in dem Erkennen zukünftiger Herausforderungen für die Verbraucherpolitik in einem sich schnell entwickelnden wirtschaftlichen und technologischem Umfeld.

Zur Erreichung dieser Ziele schlägt die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ Änderungen im Rechtsrahmen vor, die durch eine Reihe von nicht Recht setzenden Maßnahmen gemäß den Ausführungen in dieser Mitteilung ergänzt werden. Dieses Legislativpaket beinhaltet die folgenden beiden Instrumente:

- Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates, der Richtlinie 98/6/EG, der Richtlinie 2005/29/EG und der Richtlinie 2011/83, soweit es die bessere Durchsetzung und die Modernisierung von EU-Verbraucherschutzvorschriften betrifft²²;
- Vorschlag für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG. Dieser Vorschlag soll den Rechtsschutz für Verbraucher vereinfachen, wenn viele Verbraucher bei sogenannten Massenschadensereignissen Opfer sind²³.

2. MODERNISIERUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN BESITZSTANDS IM VERBRAUCHERSCHUTZ

Die von der Kommission eingeholten Informationen belegen, dass bestimmte Verbraucherschutzvorschriften modernisiert werden sollten, um den derzeitigen Herausforderungen zu begegnen. Das Ziel der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ ist es, diese Modernisierung über folgende Maßnahmen zu erreichen:

- **Neue Instrumente für Verbraucher - individuelle Rechtsbehelfe.** Verbraucher sollten das Recht auf individuelle Rechtsbehelfe (z. B. finanzielle Entschädigung) haben, wenn sie durch unlautere Geschäftspraktiken geschädigt werden. Das EU-Recht stellt heute keine klaren und ausreichenden Mittel bereit, um die negativen Auswirkungen solcher Praktiken zu beseitigen. Sollte sich zum Beispiel ein neuer Skandal des Typs „Dieselgate“ ereignen, stünden den Verbraucher bei irreführender Werbung Rechtsbehelfe zur Verfügung.
- **Mehr Transparenz für Verbraucher auf Online-Marktplätzen.** Wenn Verbraucher einen Online-Marktplatz besuchen²⁴, dann wissen sie heute nicht immer, von wem sie etwas kaufen (von einem Unternehmer oder einem anderen Verbraucher). Viele Verbraucher haben den Eindruck, etwas von einem Online-Marktplatz zu kaufen und deshalb einen Vertrag mit dieser Plattform abzuschließen. In Wirklichkeit kaufen sie etwas meistens von einem Drittanbieter, der auf dem Online-Marktplatz aufgeführt ist. Die Verbraucher können folglich fälschlicherweise glauben, mit einem Unternehmer zu tun zu haben (und deshalb Verbraucherrechte geltend machen zu können²⁵). Diese

²² COM(2018) 185.

²³ COM(2018) 184.

²⁴ Bei einem Online-Marktplatz handelt es sich um eine Art von E-Commerce-Website, auf der Informationen über Waren oder Dienstleistungen von einer Vielzahl Dritter geliefert werden.

²⁵ Ein Verbraucher, der etwas von einem Unternehmer kauft, kann Verbraucherrechte geltend machen, aber ein Verbraucher, der etwas von einer anderen Privatperson kauft, kann dies nicht.

Verwechslung kann Probleme verursachen, wenn beim Online-Kauf etwas schief läuft, weil es nicht immer einfach ist festzustellen, wer für Fehler haftet. Dies verringert die Möglichkeit, Abhilfe zu erhalten.

Nach den vorgeschlagenen neuen Vorschriften sind Online-Marktplätze verpflichtet, Verbraucher klar über die Identität der Partei zu informieren, mit der sie gerade einen Vertrag schließen (d. h. darüber, ob es sich um einen Unternehmer oder um eine Privatperson handelt). Die Kommission stellt in ihrem Vorschlag zudem klar, dass alle Online-Plattformen Suchergebnisse, die auf erhaltenen Zahlungen von anderen Unternehmern basieren, eindeutig von „natürlichen“ Suchergebnissen unterscheiden müssen, und dass Online-Marktplätze über die wesentlichen Parameter informieren sollten, nach denen sich die Rangfolge der Angebote bestimmt²⁶. Dies wird zu mehr Transparenz auf Online-Marktplätzen führen.

- **Ausweitung des Verbraucherschutzes auf „kostenlose Dienste“.** Eine weitere Lücke besteht im Verbraucherschutz bei „kostenlosen“ digitalen Diensten, für die Verbraucher nicht mit Geld zahlen, sondern ihre personenbezogenen Daten bereitstellen. Zu diesen „kostenlosen“ Diensten gehören Cloud Storage, soziale Netzwerke und E-Mail-Konten. Aufgrund des wachsenden wirtschaftlichen Werts von personenbezogenen Daten können diese Dienste nicht einfach als „kostenlos“ erachtet werden. Deshalb sollten Verbraucher unabhängig davon, ob sie für den Dienst mit Geld oder durch Bereitstellung personenbezogener Daten bezahlen, dasselbe Recht auf vorvertragliche Informationen und auf Vertragskündigung (Widerrufsrecht) innerhalb einer vierzehntägigen „Bedenkzeit“ haben.
- **Entlastung für Unternehmen.** Die Einhaltung des EU-Verbraucherrecht geht nachweislich mit niedrigen durchschnittlichen Kosten für Unternehmen einher. Gewisse Bestimmungen sind in einigen Bereichen jedoch aufgrund des technologischen Wandels überholt oder bedingen unnötige Kosten für Unternehmen. Mit der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ wird vorgeschlagen, unverhältnismäßige Belastungen für Unternehmen, beispielsweise in Bereichen der Kommunikation mit Verbrauchern, zu beseitigen. Den Unternehmen sollte mehr Flexibilität bei der Wahl der am besten geeigneten Mittel der Kommunikation mit den Verbrauchern eingeräumt werden. Sie sollten anstelle von E-Mail-Adressen neue Online-Kommunikationsmittel wie Web-Formulare oder Chats verwenden können, sofern der Verbraucher die Kommunikation mit dem Unternehmer nachverfolgen kann.

Da das Widerrufsrecht eine von zentraler Bedeutung für die Verbraucher und für das Vertrauen im Online-Geschäftsverkehr ist, schlägt die Kommission auch vor, einige Belastungen für Unternehmer im Zusammenhang mit dem Widerrufsrecht bei „Fernabsatzverträgen“ und „außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen“

²⁶ Auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, SWD(2016) 163 final vom 25.5.2016 (Abschnitt 5.2.6), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0163>.

Verträgen zu beseitigen. Wenn ein Verbraucher eine bestellte Ware verwendet und sie nicht nur in derselben Weise ausprobiert, wie er es in einem herkömmlichen Geschäft gemacht hätte, so sollte er nicht länger ein Recht auf Widerruf des Vertrages haben. Damit wird sich die Belastung für Unternehmer im Zusammenhang mit der Rückgabe von gebrauchten Waren verringern.

3. BESSERER RECHTSSCHUTZ FÜR VERBRAUCHER, WIRKSAME DURCHSETZUNG SOWIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT DER BEHÖRDEN IN EINEM FAIREN UND SICHEREN BINNENMARKT

Vorschriften sind nur dann wirksam, wenn sie den Verbrauchern ermöglichen, im Fall eines Verstoßes auf einfache Weise zu ihrem Recht zu kommen, und wenn sie von den nationalen Behörden durchgesetzt werden. Aus diesem Grund beinhaltet die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ Vorschläge für bessere Rechtsschutzmöglichkeiten für Verbraucher und eine wirksamere Durchsetzung bestehender Verbraucherschutzvorschriften.

3.1 Besserer Rechtsschutz für Verbraucher

Die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ will den Rechtsschutz für Verbraucher verbessern durch:

- **Nutzung des vollen Potenzials behördlicher Verfügungen zur Sicherstellung des Rechtsschutzes für Verbraucher bei „Massenschadensereignissen“.** Verbraucher sollten bei Massenschadensereignissen die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche nicht nur einzeln, sondern im Rahmen des kollektiven Rechtsschutzes geltend machen zu können. So könnten zum Beispiel in einem Fall des Typs „Dieselgate“ die Rechtsbehelfe für die Opfer unlauterer Geschäftspraktiken durch eine Verbandsklage kollektiv durchgesetzt werden.

Die Kommission schlägt mit der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ ein modernisiertes System von Verbandsklagen vor, das auf der bestehenden Richtlinie über Unterlassungsklagen aufbaut²⁷. Das System ermöglicht qualifizierten Einrichtungen ohne Erwerbszweck, beispielsweise Verbraucherverbänden oder unabhängigen öffentlichen Stellen, in Fällen eines Massenschadens die Kollektivinteressen der Verbraucher zu verteidigen. Dies wird den einzelnen Verbraucher helfen, ihre Rechte zu sichern. Besonders hilfreich wird dies für Verbraucher sein, die aus verschiedenen Gründen vor einer Einzelklage zurückschrecken. Das System wird eingebaute Schutzmechanismen enthalten, darunter die Beschränkung der Klagebefugnis auf Einrichtungen, die bestimmte Kriterien erfüllen, sowie das Erfordernis der Transparenz im Hinblick auf deren Finanzierungsquellen. So wird die notwendige Balance zwischen dem Zugang zur Justiz und der Verhinderung möglichen Missbrauchs gehalten, wobei sich der Ansatz von dem der Sammelklage nach US-amerikanischem Modell unterscheidet.

²⁷ Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, Abl. L 110, 1.5.2009, S. 30.

- **Stärkung der vorhandenen Instrumente für Verbraucher – Alternative Streitbeilegung und Online-Streitbeilegung.** Verbraucher haben dank der alternativen Streitbeilegung²⁸ und der Online-Streitbeilegung²⁹ Zugang zu einfachen, schnellen und fairen Verfahren zur Lösung ihrer innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Streitigkeiten mit Unternehmen, ohne vor Gericht ziehen zu müssen. Der Rahmen der alternativen Streitbeilegung und der Online-Streitbeilegung gibt Unternehmen auch einen Anreiz zur Entwicklung geeigneter Systeme der Kundenbetreuung³⁰.

Die Kommission wird weiterhin zur größeren Wirksamkeit dieses Rahmens beitragen, indem sie die Akzeptanz desselben seitens der Unternehmer und die Schaffung eines Dialogs zwischen den betreffenden Beteiligten fördert.³¹ Eines dieser Ziele wird sein sicherzustellen, dass Verbraucher diese Mittel zur Streitbeilegung einfach finden und nutzen können.

3.2 Wirksame Durchsetzung und verstärkte Zusammenarbeit der Behörden in einem fairen und sicheren Binnenmarkt

Die wirksame Durchsetzung stellt eine der obersten Prioritäten in diesem Auftrag der Kommission dar. Sie nahm einen zentralen Platz in der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt ein und umfasste eine Initiative zur Aktualisierung der Durchsetzung verbraucherrechtlicher Regeln zu deren Anpassung an das digitale Zeitalter: die Überarbeitung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC)³².

²⁸ Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. L 165, 18.6.2013, S. 63.

²⁹ Richtlinie (EU) 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. L 165, 18.6.2013, S. 1.

³⁰ Die Kommission richtete am 11. November 2017 in Berlin eine Auftaktveranstaltung für „TRAVEL-NET“ aus, einem Netzwerk aus 15 AS-Stellen von 11 Mitgliedstaaten, die sich mit verbraucherrechtlichen Streitigkeiten im Bereich der Personenbeförderung/Reisebranche befassen. Zu den Teilnehmern dieser Veranstaltung gehörten Schlüsselunternehmen aus der Branche der Personenbeförderung. Am 13. Dezember 2017 veranstaltete die Kommission ein Rundtisch-Gespräch mit wichtigsten Marktführern des Einzelhandelssektors für Bekleidung und Schuhe. Die Kommission veranstaltete zudem im Dezember 2017 eine AS-/OS-Informationskampagne für Verbraucher.

³¹ Die Kommission wird im ersten Halbjahr 2018 eine AS-/OS-Informationskampagne starten, um die Beteiligung der Unternehmer an AS-Verfahren oder an der OS-Plattform zu erhöhen. Die Kommission wird am 11. und 12. Juni 2018 die AS-Versammlung 2018 veranstalten. Die Veranstaltung wird Vertreter von allen EU-zertifizierten AS-Stellen, zuständigen AS-Behörden, OS-Kontaktstellen, Europäischen Verbraucherzentren, Verbraucherorganisationen, Unternehmensverbänden, wichtige Einzelhändler und andere AS-/OS-Akteure zusammenbringen.

³² https://ec.europa.eu/info/consumers/consumer-protection-cooperation-regulation/review-consumer-protection-regulation_en.

Die CPC-Verordnung bildet die Grundlage für ein Netzwerk aus nationalen Durchsetzungsbehörden zur Sicherstellung der durchgehenden grenzüberschreitenden Durchsetzung der wichtigsten EU-Verbraucherschutzgesetze. Die überarbeiteten Vorschriften gelten in den Mitgliedstaaten ab 20. Januar 2020³³. Mit Inkrafttreten der neuen CPC-Verordnung gibt es eine Reihe von Mindestbefugnissen für die nationalen Behörden, ein neues Verfahren zur Bekämpfung weitverbreiteter Verstöße gegen den Verbraucherschutz auf Unionsebene und ein besseres Überwachungssystem. Die Kommission wird eine stärkere Koordinierungsfunktion übernehmen und wird zeitnah koordinierte Durchsetzungsuntersuchungen im Fall unionsweiter Verstöße durchführen können³⁴.

Die Kommission ergreift die folgenden Maßnahmen zur Stärkung der Durchsetzung und der Zusammenarbeit der Behörden:

a) Wirksamerer Sanktionen, vor allem für weitverbreitete Verstöße

Verletzt ein Unternehmen heute Verbraucherschutzregeln, so variieren die in den nationalen Bestimmungen festgesetzten Sanktionen in der gesamten EU ziemlich und sind häufig sehr gering. Sie tragen deshalb wenig dazu bei, skrupellose Unternehmer von betrügerischem Verhalten gegenüber den Verbrauchern abzuhalten.

In der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ schlägt die Kommission vor, dass nationale Durchsetzungsbehörden in der ganzen EU ein gemeinsames Kriterium bei der Entscheidung über die finanziellen Sanktionen für Verletzungen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken³⁵, der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln³⁶, der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher³⁷ und der Richtlinie zur Preisangaben³⁸ anwenden. Wenn ein Unternehmer gegen diese Richtlinien in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig verstößt (sogenannte „weitverbreitete Verstöße“³⁹), werden die Behörden gegen den

³³ Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzvorschriften zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, Abl. L 345, 27.12.2017, S 1.

³⁴ Die neue CPC-Verordnung liefert auch den Rahmen für eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Durchsetzungsbehörden, die für die bereichsspezifischen Vorschriften zuständig sind, die unter die CPC-Verordnung fallen. Soweit es andere Bereiche einschlägiger Vorschriften betrifft, die nicht unter die CPC-Verordnung fallen, insbesondere die Datenschutz-Grundverordnung, so fördert die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden nationalen Durchsetzungsbehörden über gemeinsame Workshops und mögliche zukünftige koordinierte Durchsetzungsmaßnahmen.

³⁵ Richtlinie 2005/29 EC 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, der Richtlinien 97/7 und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung 200/2004/EG C des Europäischen Parlaments und des Rates, Abl. L 149, 11.6.2005, S. 22.

³⁶ Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, Abl. L 95, 21.4.93, S. 29.

³⁷ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 199/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Abl. L 304, 22.11.2011, S. 64.

³⁸ 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, Abl. L 80, 18.3.98, S. 27.

³⁹ Die CPC-Verordnung definiert einen „weitverbreiteten Verstoß“ als ein Verstoß, der Verbraucher in mindestens drei Mitgliedstaaten schädigt; „weitverbreitete Verstöße mit Unions-Dimension“ werden als

Unternehmer eine Geldbuße von mindestens 4 % seines Umsatzes verhängen können. Abschreckende Sanktionen dieser Art werden dazu beitragen, Verletzungen zu verhindern und die Fairness wiederherzustellen.

b) Hilfe für die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung für die neue CPC-Verordnung

Die Kommission will die Mitgliedstaaten in den Jahren 2018 und 2019 durch Hilfeleistungen für die nationalen Behörden und durch Überwachung der Anpassung des nationalen Rechtssystems unterstützen. Im Einzelnen wird die Kommission die folgenden Aufgaben erfüllen:

- Sie arbeitet gerade mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten zusammen, um Umsetzungsfragen zu diskutieren und bei Bedarf Anleitungen zu liefern. Die Kommission hat bereits eine Liste von Bedürfnissen der Mitgliedstaaten erstellt und es werden Workshops und Studienbesuche in den Mitgliedstaaten folgen.
- Sie entwickelt derzeit das neue IT-Tool, das die Behörden und die externen Akteure für die wirksame Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen und Benachrichtigungen benötigen. Mit diesem neuen IT-Tool werden die nationalen Durchsetzungsbehörden bei der Erfassung, Ermittlung und dem Verhindern von Geschäftspraktiken, die den gemeinschaftlichen Besitzstand im Verbraucherschutz im grenzüberschreitenden Handel verletzen, zusammenarbeiten können. Parteien wie Verbrauchern und Wirtschaftsverbände können dann über dieses IT-Tool dem CPC-Netzwerk externe Benachrichtigungen zusenden.
- Sie baut gerade ihr Marktwissen auf, um weitverbreitete Verstöße gegen den Verbraucherschutz auf Unionsebene festzustellen und schnell zu bekämpfen. Langfristig wird die Kommission Wege erforschen, um die Überwachung von Praktiken des Einzelhandels auf EU-Ebene zu verbessern, die die Verbraucher und den fairen Wettbewerb schädigen. Dazu könnten Vorgehensweisen gehören, die das Erheben von Online-Beweisen erleichtern und nationalen Behörden dabei unterstützen, Methoden für das Entdecken, das Ermitteln und das gemeinsame Verwerten von Beweisen zu entwickeln und koordinierte Maßnahmen zur Beseitigung schädigender Praktiken einzusetzen.

c) Aufbau von Kapazitäten

Die Kommission wird sich weiter mit Maßnahmen zum Aufbau der Kapazitäten der nationalen Behörden beschäftigen. Die Konzentration wird dabei auf die zunehmende „Digitalisierung“ des Verbrauchermarkts liegen. Zu diesem Kapazitätsaufbau zählen die folgenden Hauptmaßnahmen:

- Finanzierung und Koordinierung für die „E-Enforcement Academy“. Dieses Projekt stellt 1,75 Millionen EUR für den Kapazitätsaufbau der nationalen

Verhaltensweisen zur Schädigung von Verbrauchern in mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die zusammen mindestens zwei Drittel der Bevölkerung der Union ausmachen.

Verbraucherschutzbehörden und der nationalen Behörden für die Sicherheit von Verbraucherprodukten bereit.

- Es liefert den Mitgliedstaaten Unterstützung zur Sicherstellung, dass zuverlässige Beweise über mögliche Verstöße gegen EU-Rechtsvorschriften erhoben werden. Dies wird den Mitgliedstaaten dabei helfen, schneller weitverbreitete Probleme zu erkennen, auf die Verbraucher in der EU treffen.

d) Koordinierte Durchsetzung

Die Kommission wird für die Förderung der Fairness in dem digitalen Binnenmarkt weiter mit den nationalen CPC-Behörden in Bezug auf strategische und gezielte Durchsetzung arbeiten⁴⁰. Dies erfolgt in Form der koordinierten Untersuchung von Websites („Kontrollmaßnahmen“)⁴¹ oder einer koordinierter Vorgehensweise zur Lösung von Angelegenheiten, die eine große Zahl von Verbrauchern in der EU betreffen⁴². Die von der Kommission seit 2014 mit der Durchsetzung gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, positive Ergebnisse für die Verbraucher wie für die Unternehmen zu erreichen (zum Beispiel „One-Stop-Shop“-Lösungen für EU-weite Verstöße gegen EU-Rechtsvorschriften).

Ein wesentliches Thema wird die Bekämpfung unlauterer Praktiken (z. B. irreführende und unbegründete Umweltschutzklagen) und illegaler Online-Inhalte⁴³ sein.

3.3 Einführung von Rechtsvorschriften für die Sicherheit von Non-Food-Produkten

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten auch bei einer besseren Zusammenarbeit im Bereich der Produktsicherheit helfen⁴⁴. Die Sicherstellung des Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit der Verbraucher vor gefährlichen Produkten ist von wesentlicher Bedeutung, unabhängig davon, ob diese Produkte online oder offline gekauft werden. Die Maßnahmen hierfür lauten:

a) Modernisierung des Schnellwarnsystems

Das Europäische Schnellwarnsystem wird von der Kommission betrieben. Es stellt sicher, dass die Information über gefährliche Non-Food-Produkte, die irgendwo in Europa vom Markt zurückgerufen und/oder von Verbrauchern zurückgenommen wurden, schnell zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ausgetauscht werden.

⁴⁰ Siehe die Mitteilung der Kommission über die Halbzeitprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt - *A Connected Digital Single Market for All* - COM(2017) 228 final vom 10.5.2017, S. 5-6.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/eu-wide-screening-websites-sweeps_en.

⁴² https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-enforcement_en.

⁴³ Mitteilung über den Umgang mit illegalen Online-Inhalten - Mehr Verantwortung für Online-Plattformen, COM(2017) 555 final vom 28.9.2017; Empfehlung der Kommission für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, C(2018) 1177 vom 1.3.2018.

⁴⁴ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, Abl. L 11, 15.1.2002, S. 4.

Damit die Marktüberwachungsbehörden effizienter tätig werden können, überarbeitet die Kommission unter anderem die Leitlinien für das Schnellwarnsystem zur Optimierung der Vorteile für die Verbraucher.

b) Die beste Nutzung der koordinierten Marktüberwachung

Die Kommission hat zur Verbesserung der Arbeitsweise des Binnenmarkts zugunsten der Verbraucher Geldmittel für koordinierte Maßnahmen der Marktüberwachung im Bereich Produktsicherheit bereitgestellt. Dies führte zu mehr als 25 koordinierten Marktüberwachungsmaßnahmen in verschiedenen Produktsektoren (z. B. Kinderspielzeug, Babyartikel). Die Kommission wird weitere gemeinsame Aktionen der EU-Behörden unterstützen, um den Wissensaustausch und die Stärkung des Netzwerks der Marktüberwachungsbehörden auch vor dem Hintergrund des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung für die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte⁴⁵ zu fördern. Diese Unterstützung wird dazu beitragen, gefährliche Produkte in der ganzen EU zu verfolgen und zu entfernen.

Der vorab erwähnte Vorschlag der Kommission für eine Verordnung für die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte will den Rahmen für die Marktüberwachung von Produkten sowohl im Binnenmarkt als auch an den Außengrenzen einschließlich der strukturellen Zusammenarbeit und des Austausches im Bereich Marktüberwachung mit internationalen Partnern, stärken.

4. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

a) Kooperationsvereinbarungen zum Ausbau der Koordinierung mit Partnern außerhalb der EU

Die Organe, die Verbraucherrechtsvorschriften durchsetzen, haben weltweit mit sehr ähnlichen (wenn nicht sogar identischen) Geschäftspraktiken und Marketingstrategien zu tun. Diese Probleme koordiniert anzugehen kann nur zu einer besseren Einhaltung durch Unternehmen führen.

Die Kommission will an bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit im Bereich des Verbraucherschutzes zwischen der EU und wichtigen Ländern wie den USA, Kanada und in Zukunft auch China, arbeiten.

Diese internationale Kooperation wird durch den stärkeren Rahmen für die Koordinierung der Durchsetzungsbehörden innerhalb der EU gemäß der überarbeiteten CPC-Verordnung erleichtert, die als Grundlage für das Suchen von Kooperationsvereinbarungen mit Drittländern herangezogen werden kann. Solche Vereinbarungen könnten festlegen: Mechanismen für Amtshilfe zwischen Behörden; an die digitale Wirtschaft angepasste Instrumente für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Websites, die weltweite Betrügereien begehen; ein neues „One-Stop-Shop“-Verfahrens zur Bekämpfung groß angelegter Verstöße gegen Verbraucherrechte durch Unternehmen auf globaler Ebene; effizientere Überwachungssysteme.

⁴⁵ COM(2017) 795 final vom 19.12.2017.

b) Produktsicherheit: eine globale Herausforderung

Lieferketten sind global und Verbraucher können Produkte einfach online direkt von Ländern außerhalb der EU kaufen. Aus diesem Grund ist die internationale Kooperation für die Sicherheit der Verbraucher in der EU entscheidend. Eine Zusammenarbeit im Bereich der Produktsicherheit ist sowohl mit den Erzeugerländern als auch mit Ländern mit ähnlichen Produkten auf ihren Märkten notwendig, damit die Marktüberwachung durch die EU-Mitgliedstaaten die größtmögliche Wirkung erzielt.

Die Kommission wird die Zusammenarbeit mit China weiter verbessern⁴⁶ und das Bewusstsein der Hersteller über die EU-Anforderungen an die Produktsicherheit steigern. Die Kommission wird auch internationale Initiativen für die weltweite Verbesserung der Sicherheit von online verkauften Produkten unterstützen.

Die Kommission wird schließlich weiter den wirksamen Verbraucherschutz in zukünftigen bilateralen und multilateralen Handelsverhandlungen vorantreiben. Sie wird hierfür spezifische Regeln über die Zusammenarbeit im Bereich der Produktsicherheit in Handelsabkommen aufnehmen. Dies wird den entsprechenden Informationsaustausch über gefährliche Produkte unter Einbeziehung der Erzeugerländer ermöglichen.

5. SICHERSTELLUNG DER GLEICHBEHANDLUNG VON VERBRAUCHERN IM BINNENMARKT: BEKÄMPFUNG DES PROBLEMS DER „ZWEIERLEI QUALITÄT“ VON VERBRAUCHSGÜTERN

Präsident Juncker führte in seiner Rede zur Lage der Union 2017 Folgendes aus: *„Ich kann nicht akzeptieren, dass den Menschen in manchen Teilen Europas [...] qualitativ schlechtere Lebensmittel verkauft werden als in anderen, obwohl Verpackung und Markenkennzeichnung identisch sind. [...] nun müssen wir die nationalen Behörden mit umfassenderen Befugnissen ausstatten, sodass diese flächendeckend gegen diese, ja, illegalen Praktiken vorgehen können.“*

Die Kommission hat bereits einige wichtige Schritte zur Bekämpfung dieser Probleme unternommen.

Im September 2017⁴⁷ nahm die Kommission eine Reihe von **Leitlinien für die Anwendung des EU-Lebensmittel- und Verbraucherschutzes** zur Bekämpfung des Problems von Produkten „zweierlei Qualität“ an. Das Ziel der Leitlinien ist es, den nationalen Behörden bei der Feststellung zu helfen, ob ein Unternehmen gegen EU-Vorschriften verstößt, wenn es in verschiedenen Ländern Produkte unterschiedlicher Zusammensetzung mit identischer Markenkennzeichnung verkauft.

Die Kommission hat in **Gesprächen mit Vertretern der Wirtschaft** Unternehmen dazu aufgefordert, ungerechtfertigte und irreführende Produktdifferenzierungen einzustellen, die

⁴⁶ 2017 waren mehr als die Hälfte der gefährlichen Produkte, die im EU-Schnellwarnsystem für gefährliche Non-Food-Produkte gemeldet wurden, chinesischen Ursprungs, siehe Jahresbericht https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rapex/reports/index_en.htm.

⁴⁷ Bekanntmachung der Kommission C(2017) 6532 vom 26.9.2017 zur Anwendung des EU-Lebensmittel- und Verbraucherschutzes auf Fragen der Produkte von zweierlei Qualität – Der besondere Fall der Lebensmittel.

keinen spezifischen Marktanforderungen entsprechen. Einige Hersteller haben bereits begonnen, die Zusammensetzung ihrer Produkte anzupassen, um sicherzustellen, dass innerhalb der EU dieselben Produkte verkauft werden. Weitere Änderungen werden in ihren Strategien der Differenzierung und der Verbraucherinformation erwartet.

Die Kommission hat die **Bereitstellung für Mittel zur Unterstützung der Durchsetzung** durch die EU-Mitgliedstaaten und für die Entwicklung eines **gemeinsamen Ansatzes für vergleichende Warentests für Lebensmittel** angeboten. Die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission entwickelt diese Methode derzeit mit der Unterstützung von 16 Mitgliedstaaten und Akteuren und wird im Mai 2018 eine Testkampagne starten. Die Tests werden einen gängigen Korb aus Produkten abdecken, die in den meisten Mitgliedstaaten vermarktet werden, und chemische sowie sensorische Tests beinhalten. Die Ergebnisse werden Ende 2018 erwartet. Sollte es notwendig sein, wird die Kommission zusammen mit den Behörden der Mitgliedstaaten die Problematiken behandeln, die sich aus dem ersten Testergebnis über den gängigen Produktkorb ergeben.

Gleichzeitiger zu diesen laufenden Arbeiten geht die Kommission davon aus, dass einige der Maßnahmen, die in der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ vorgeschlagen werden, insbesondere strengere Sanktionen für illegale Praktiken, individuelle Rechtsbehelfe für irreführende Verbraucher und kollektive Rechtsschutzverfahren, es für Unternehmer schwieriger und kostenaufwändiger werden lässt, Verbraucher durch die Vermarktung von Produkten „zweierlei Qualität“ irrezuführen.

Unternehmer steht es frei, Waren mit unterschiedlichen Zusammensetzungen oder Eigenschaften zu vermarkten und zu verkaufen und ihre Produkte dabei an die örtlichen Verbraucherpräferenzen anzupassen oder der Notwendigkeit zu folgen, auf verschiedene Trends in der Nachfrage, Logistikfragen und neu entstehende Technologien zu antworten. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sie die Rechtsvorschriften der EU (ob über Produktsicherheit, Etikettierung oder andere horizontale oder sektorspezifische Rechtsvorschriften) uneingeschränkt einhalten. Produkte derselben Marke können ausnahmsweise verschiedene Eigenschaften haben. Eine wesentliche unterschiedliche Zusammensetzung in identischen Markenwaren kann jedoch Bedenken hervorrufen, wenn solche Produkte in einer Art vermarktet werden, die das Potenzial hat, den Verbraucher in die Irre zu führen.

Damit kein Raum für Zweifel darüber gelassen wird, dass die EU-Rechtsvorschriften ungerechtfertigte und irreführende Produktdifferenzierungen im Binnenmarkt verbieten, will die Kommission die nationalen Behörden mit klareren Regeln ausstatten, um sicherzustellen, dass sie unlauterer Praktiken einfacher bekämpfen können. Die Kommission schlägt deshalb vor, in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ausdrücklich aufzunehmen, dass eine Vermarktung von Produkten als identisch mit demselben und in verschiedenen anderen Mitgliedstaaten vermarkteten Produkt, die jedoch deutlich andere Zusammensetzungen oder Eigenschaften besitzen, eine irreführende Handlung im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie begründet.

6. BEWUSSTSEINSBILDUNG UND AUFBAU VON KAPAZITÄTEN

Die Bewertung der Verbraucherschutzvorschriften durch die Kommission im Jahr 2017 („Eignungstest“) hat ergeben, dass ein eingeschränktes Bewusstsein der Verbraucher und der Unternehmer über ihre Rechte und Pflichten die geringe Einhaltung des EU-Verbraucherschutzrechts weiterhin verschärft, wobei das Bewusstsein zwischen den EU-Mitgliedstaaten erheblich variiert. Die von Verbrauchern mitgeteilten Probleme lagen 2016 bei 20 %, dieselbe Rate wie in 2008, was eine geringe oder gar keine Verbesserung in zehn Jahren bedeutet. Gleichzeitig wussten zum Beispiel nur 41 % der EU-Bürger, gemäß den EU-Rechtsvorschriften einen Anspruch auf eine kostenlose Nachbesserung oder einen Ersatz eines mangelhaften Produkts zu haben.

Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2018 und danach die unten erläuterten Schritte unternehmen, um das Wissen über die Verbraucherrechte zu verbessern und eine neue Kultur der Einhaltung der EU-Verbraucherschutzgesetze anzuregen.

6.1 Dialog mit den Verbrauchern und Informationskampagne

Die Kommission startete im November 2017 eine umfassende Diskussion als Teil der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ mit dem Ziel, die Akteure, die an der Verbesserung der Verbraucherrechte in der EU arbeiten, zusammenzubringen und darüber zu diskutieren, wie „die EU-Verbraucherschutzvorschriften neu zu gestalten sind, damit sie für das 21. Jahrhundert passen“⁴⁸.

Die Kommission wird als Teil der Initiative im Laufe des Jahres 2018 eine Reihe von „Dialoge mit Verbrauchern“ in den Mitgliedstaaten mit einem länderspezifischen Ansatz organisieren. Das Ziel der Dialoge ist es, den Menschen zu erklären, was die EU gerade für sie als Verbraucher tut und ihre Meinung darüber zu hören, wie die EU ihre Belange besser bewältigen kann.

Die Kommission wird in 2018 außerdem eine umfassende Informationskampagne durchführen, um das Bewusstsein der Europäer über ihre derzeitigen Verbraucherrechte in der EU zu erhöhen. Die Kampagne wird sich vor allem, aber nicht ausschließlich, auf die Mitgliedstaaten konzentrieren, in denen die Bürger das geringste Wissen über die Verbraucherrechte gezeigt haben.

6.2 Ausbildung, Schulung, Ausbau von Kapazitäten und andere Informationsinstrumente

- Im März 2018 ging das *Consumer Law Ready* Programm online⁴⁹. Mit diesem Programm sollen kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) im EU-Verbraucherschutzrecht geschult werden, um ihnen bei einer leichteren Erfüllung ihrer gesetzlichen Vorgaben zu helfen. Das Programm wird von einem Konsortium aus Verbraucher- und Unternehmensverbänden durchgeführt. Diese Organisationen schulen „Lead Trainers“, die ihrerseits „örtliche Trainer“ in allen Mitgliedstaaten

⁴⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-5047_en.htm.

⁴⁹ www.ConsumerLawReady.eu. *Consumer Law Ready* ist ein von der Europäischen Kommission auf Verlangen des Europäischen Parlaments organisiertes Pilotprojekt.

schulen. Diese lokalen Trainer werden dann wiederum Schulungen für KMUs anbieten. Dieser Multiplikatoreffekt wird eine weite Verbreitung garantieren.

- Die neue *Datenbank zum Verbraucherrecht* wird als Teil des Europäischen Justizportals ab dem dritten Quartal 2018 zur Verfügung stehen⁵⁰. Diese gibt allen und besonderes Rechtsanwälten und Durchsetzungsbehörden Zugang zu nationalen Rechtsvorschriften, die die wichtigsten EU-Verbraucherrichtlinien umsetzen. Daneben gewährt sie Zugang zu bedeutenden Rechtsprechungen von Mitgliedstaaten und des Europäischen Gerichtshofs sowie zu wichtigen nationalen Verwaltungspraktiken.
- Die Europäische Kommission fördert eine *Selbstregulierungsmaßnahme* der europäischen Unternehmen über Grundprinzipien für eine bessere Präsentation von Verbraucherinformationen, die auch Standardbestimmungen umfasst. Die Ergebnisse dieser Initiative werden im Sommer 2018 erwartet.
- Die Kommission wird Anfang 2019 *Leitlinien für die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen* erarbeiten, die europäische Verbraucher gegen von Unternehmen verwendete missbräuchliche Standardvertragsklauseln schützt. Die REFIT Eignungsprüfung hat ergeben, dass der auf Grundsätzen basierende Ansatz der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln noch wirksam ist und zu einem hohen Verbraucherschutz beiträgt. Das Ziel der Leitlinien, die sich auf zahlreiche Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs gründen, ist die Beantwortung von Fragen, die bei der Anwendung der Richtlinie aufgetreten sind, zum Beispiel im Zusammenhang mit den Rechtsfolgen der Unverbindlichkeit missbräuchlicher Vertragsklauseln und die Pflicht der nationalen Gerichte, von Amts wegen zu prüfen, ob eine unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/13/EWG fallende Vertragsbedingung missbräuchlich ist.
- Die Kommission hat sich verpflichtet, in ihren Bemühungen im Bereich der Verbraucheraufklärung fortzufahren, da nur sachkundige Verbraucher ihre Rechte wirksam nutzen können. Der Umfang der derzeitigen erfolgreichen Projekte der Verbraucheraufklärung wie das „*Consumer Classroom*“ könnte durch die Beeinflussung des Verhaltens anderer Zielgruppen, mit besonderem Fokus auf schutzbedürftige Verbraucher, erweitert werden.
- Die Kommission wird ihre Bemühungen beim *Aufbau der Kapazität von Verbraucherorganisationen* in einer breit gefächerten Weise fortsetzen. So wird sie zum Beispiel versuchen, die Rolle von Verbraucherorganisationen als Wächter und wichtige Pfeiler der Zivilgesellschaft in Ländern zu stärken, in denen sie noch relativ schwach sind. Auch sollten Ihre Kompetenz und Stimme bei der Gestaltung der Politik auf nationaler Ebene gefestigt werden.

⁵⁰ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

7. VORBEREITUNG DER VERBRAUCHERPOLITIK FÜR ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Während sich das Paket „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ mit den wichtigsten Herausforderungen für den Verbraucherschutz in der heutigen EU befasst, entwickeln sich die Märkte natürlich weiter und ändern sich schnell. Die Verbraucherschutzvorschriften müssen sich ständig anpassen und entwickeln können, um relevant zu bleiben und neue Bereiche von Herausforderungen für Verbraucher angehen zu können. Ein Beispiel hierfür könnten neue komplexe und nicht transparente Transaktionen sein. Die Kommission wird die Verbrauchermärkte weiter überwachen, um auftretende Probleme festzustellen und Verhaltenseinsichten für ihre Politikgestaltung entwickeln.

Die Kommission untersucht gerade die folgenden Bereiche:

- **Künstliche Intelligenz.** Künstliche Intelligenztechnologien bringen für Verbraucher neue Möglichkeiten. Gleichzeitig können sie aber Probleme mit sich bringen in Bezug auf (i) die Komplexität und das potenzielle Fehlen von Transparenz dieser Technologien, (ii) die fehlende Kontrolle der Nutzer über die von ihnen bereitgestellten Daten oder (iii) Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierung, Vorurteile, Sicherheit und Haftung für Schäden. Die Kommission wird weitere Recherchen darüber durchführen, welche die besten Wege sind, diese Technologien transparenter zu machen⁵¹. Die Kommission wird auch Verbraucherorganisationen auf nationaler und auf EU-Ebene bei dem Aufbau von Wissen unterstützen und die Transparenz von Anwendungen, die mit künstlicher Intelligenz betrieben werden, fördern, um das Vertrauen der Verbraucher aufzubauen.
- **Internet der Dinge.** Laut den Prognosen wird es 2020 mindestens 6 Milliarden mit Internet verbundene Produkte in der EU und 25 Milliarden weltweit geben⁵². Es ist wichtig sicherzustellen, dass diese Produkte und Technologien für Verbraucher sicher sind, während eine breite Auswahl garantiert und Innovation nicht unterdrückt wird. Die Kommission wird prüfen, ob der derzeitige Rechtsrahmen für Produktsicherheit im Hinblick auf die neuen Herausforderungen, die diese neuen Technologien mit sich bringen, zweckmäßig ist oder ob es Lücken zu schließen gibt. Die Kommission wird in diesem Sinne weiterhin die Zusammenhänge zwischen Cyber-Sicherheit⁵³ und Produktsicherheit untersuchen und dabei Instrumente ermitteln, die die Produktsicherheit und die Auslegungssicherheit verbessern können. Die Kommission hat auch eine Sachverständigengruppe gegründet, die prüfen wird, ob und in welchem Umfang bestehende Haftungssysteme an die entstehenden Marktrealitäten angepasst sind, und dabei der Entwicklung der neuen Technologien im weiten Sinne, einschließlich künstlicher Intelligenz, fortgeschrittener Robotik, des Internets der Dinge und der Themen über Cybersicherheit, folgen.

⁵¹ Die Kommission plant, am 25. April 2018 eine Mitteilung über künstliche Intelligenz zu verabschieden.

⁵² Gartner Report (2013) „Prognosen 2015: das Internet der Dinge“. Newsroom verfügbar auf: <http://www.gartner.com/newsroom/id/2970017>, STAMFORD, Conn., 12. Dezember 2013.

⁵³ Sieh auch das von der Kommission im September 2017 verabschiedete Cybersicherheit-Paket https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-477_en.

- **Mobiler E-Commerce.** Die zunehmende Bedeutung mobilen E-Commerce kann Verbraucher in verschiedener Weise gefährden, auch aufgrund der Art und Weise, wie ihnen die verlangten Informationen präsentiert werden. Die Kommission leitet gerade eine Verhaltensstudie ein, die sich auf die Auswirkung von online genutzten Marketing- und Offenlegungspraktiken auf Verbraucher konzentrieren wird. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf Finanzdienstleistungen für Privatkunden und insbesondere, wie diese vermarktet und über mobile Geräte verkauft werden.
- **Nachhaltiger Verbrauch.** Der steigende weltweite Verbrauch verursacht einen zunehmenden Druck auf die Umwelt. Deshalb ist es außerordentlich wichtig, Verbrauchern nachhaltige Produkte und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen und sie zu einem umweltverträglicheren Verbrauch anzuregen. Bei den Verbrauchern entsteht ein wachsendes Interesse an nachhaltigen Produkten. Sie müssen in die Lage versetzt werden, informierte Kaufentscheidungen treffen und einen einfachen Zugang zu umweltfreundlichen Produkten haben zu können. Es sind zusätzliche Anstrengungen zur Sensibilisierung notwendig, damit Verbraucher mehr über die verschiedenen Kennzeichnungsinstrumente der EU⁵⁴, wie das EU-Umweltzeichen, wissen und damit sichergestellt wird, dass sie diese richtig verstehen.

Die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ kommt der Umwelt zugute, da eine bessere Durchsetzung und bessere Möglichkeiten für Individualrechtsschutz gegen unlautere Praktiken falsche umweltbezogene Behauptungen oder vorsätzliche Obsoleszenzpraktiken verhindern können und den Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft ergänzen⁵⁵. Dies umfasst zum Beispiel Recherchen über vorzeitige Obsoleszenz⁵⁶ und die Pilotprojekte über ökologische Fußabdrücke⁵⁷, deren Ziel die Einschränkung falscher Behauptungen durch Bereitstellung harmonisierter Berechnungs- und Prüfmethoden von gelieferten Umweltinformationen ist.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ hat für die Juncker-Kommission Priorität. In den letzten Jahren wurde bereits viel für die Verbesserung der Verbraucherrechte und die Sicherheit für Unternehmen in Bereichen wie grenzüberschreitende Portabilität von Inhalten, Roaming-Gebühren und Geoblocking sowie im Energiesektor erreicht. Dies muss nun mit modernisierten Verbraucherschutzvorschriften, die für die Herausforderungen der sich heute schnell entwickelnden Märkte geeignet sind, privater und staatlicher Durchsetzung und besseren Rechtsbehelfen voll umgesetzt und

⁵⁴ Das EU-Umweltzeichen (auf Non-Food-Produkten und Dienstleistungen), das EU-Biosiegel (auf Lebensmitteln), die EU-Energieverbrauchskennzeichnung (auf Haushaltsgeräten), die EU-Richtlinie über Fahrzeugkennzeichnung (CO₂-Emission und Kraftstoffverbrauch bei Neufahrzeugen), die EU-Reifenkennzeichnungsverordnung (Nasshaftung, Lärm und Rollwiderstand von Reifen), Datumsangaben auf Lebensmitteln zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, Ökodesign-, Informationsanforderungen usw.

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>.

⁵⁶ Wie <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/ce-sc5-02-2018.html>.

⁵⁷ http://ec.europa.eu/environment/eusdd/smgp/ef_pilots.htm.

ergänzt werden. Dies ist das Ziel dieser Mitteilung und ihrer Vorschläge. Die Vorschläge werden spürbare Änderungen im Interesse der Verbraucher und der Wirtschaft herbeiführen, die auf dem Verbrauchervertrauen beruhen.

Insgesamt werden die in dieser Mitteilung genannten Vorschläge und Initiativen in Bezug auf die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ den europäischen Verbrauchern, die nach Auswahl und Fairness suchen, ebenso eindeutige Vorteile bringen wie den europäischen Unternehmen, die Sicherheit und Vertrauen im gesamten Binnenmarkt suchen.

Die Kommission fordert das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten auf, in dem Rat in den nächsten Jahren zusammenzuarbeiten, um die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen über die Gesetzessammlung vor den Europäischen Parlamentswahlen im Mai 2019 zu vereinbaren. Es ist ein umfassenderes Engagement notwendig, damit alle Akteure an einer öffentlichen Debatte darüber teilnehmen, wie Verbraucherbelange besser angegangen werden können, ohne die zukünftigen Herausforderungen außer Acht zu lassen. Die Kommission wird in den nächsten Jahren mit den Mitgliedstaaten und mit allen Akteuren zur Anregung dieser öffentlichen Debatten zusammenarbeiten.

Mit der „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ wird den europäischen Verbrauchern wie den europäischen Unternehmen die Sicherheit und der Schutz garantiert, den sie brauchen. Die „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ betrifft die Stärkung von Verbrauchern durch Förderung der Fairness und den Vertrauensaufbau innerhalb des Binnenmarkts. Sie wird sicherstellen, dass es keine Verbraucher zweiter Klasse in der Europäischen Union gibt und dass europäische Unternehmen innerhalb eines Regulierungsrahmens tätig sind, der den heutigen Herausforderungen entspricht und gleiche Wettbewerbsbedingungen in gesamten Binnenmarkt anbietet.