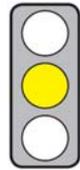


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission entwirft ihre Strategie für die EU-Verbraucherpolitik bis 2014.

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen.



Pro: (1) Die Prüfung des Aufwands, der KMU durch verbraucherrechtliche Vorschriften entsteht, kann unverhältnismäßige Belastungen vermeiden.

(2) Die Verbesserung der Rechtsdurchsetzung, auch über Vertragsverletzungsverfahren, vermindert Rechtsunsicherheit.

Contra: (1) Angesichts ineffizienter Verwaltungsstrukturen in einigen Mitgliedstaaten und angespannter öffentlicher Haushalte ist fraglich, ob neue EU-Vorschriften zur Marktüberwachung und zum zwischenstaatlichen Informationsaustausch die Produktsicherheit wirklich substantiell verbessern können.

(2) Die Förderung „nachhaltigen Konsumverhaltens“ ist ein Indiz für den Abschied der Kommission vom Konzept des mündigen Verbrauchers.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2012) 225 vom 22. Mai 2012: Eine **Europäische Verbraucheragenda** für mehr Vertrauen und mehr Wachstum

Kurzdarstellung

► Hintergrund

Die Kommission entwirft die EU-Verbraucherpolitik bis 2014. Sie definiert dafür Ziele und Handlungsfelder und stellt allgemeine, bereichsübergreifende Initiativen sowie spezielle, auf besondere Handlungsfelder bezogene Initiativen in Aussicht.

► Ziele

Die Kommission verfolgt fünf Ziele:

- Erhöhung der Verbrauchersicherheit: Waren und Dienstleistungen dürfen Verbraucher nicht gefährden.
- Verbesserung des Informationsstands der Verbraucher: Für ihre Entscheidungen am Markt benötigen Verbraucher verlässliche Informationen.
- Bessere Rechtsdurchsetzung und besserer Rechtsschutz: Verbraucherrechte dürfen nicht „nur auf dem Papier stehen“ (Pressemitteilung IP/12/491), sondern müssen behördlich und gerichtlich durchgesetzt werden können.
- Anpassung des Verbraucherrechts an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel: Die rechtlichen Regeln müssen den technischen „Herausforderungen“, namentlich des Internets, gerecht werden.
- Beförderung nachhaltiger Konsumgewohnheiten: Die Kommission will sich „nicht zukunftsfähiger Konsumgewohnheiten“ (S. 3) annehmen.

► Handlungsfelder

- Die Kommission verfolgt ihre Ziele über
 - allgemeine, bereichsübergreifende Initiativen und
 - spezielle Initiativen für die fünf Handlungsfelder Lebensmittel, Finanzdienstleistungen, Energie, Reise und Verkehr sowie Online-Kommunikation.
- Bei allen Initiativen will die Kommission „selbstverständlich“ (S. 7) den Aufwand prüfen, der kleinen und mittleren Unternehmen entsteht (S. 8).

► Allgemeine, bereichsübergreifende Initiativen

– Erhöhung der Verbrauchersicherheit

- Der Rechtsrahmen für die Produktsicherheit soll 2012 überarbeitet und vereinheitlicht werden. Insbesondere sollen die Marktüberwachungsvorschriften überarbeitet werden und u. a. einen besseren Informationsaustausch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten vorsehen (S. 8)
- Die Kommission will die internationale Zusammenarbeit beim Verbraucherschutz, namentlich mit China, intensivieren. Richtschnur soll das Konzept „Sicherheit schon bei der Herstellung“ sein (S. 12).
- Die Kommission will 2012 ein Grünbuch über die Sicherheit von Verbraucherdienstleistungen „in ausgewählten Bereichen“ zur Diskussion stellen (S. 9).
- Auf der Grundlage von Leitlinien für die Bereiche Produktsicherheit und Compliance sollen die zollbehördlichen Einfuhrkontrollen bis 2014 verbessert werden.

– Verbesserung des Informationsstands der Verbraucher und der Unternehmen

- Die Kommission plant für 2013 eine EU-weite Informationskampagne zu Verbraucherrechten.
- Sie will das Netz der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) „stärken“ (S. 10).

- Über das Enterprise Europe Network will die Kommission namentlich kleine und mittlere Unternehmen (KMU) „regelmäßiger“ und „systematisch“ über Regelungen des Verbraucherrechts informieren (S. 10).
- Das Enterprise Europe Network ist ein europaweites Netzwerk aus etwa 500 Organisationen, darunter Handelskammern, regionale Entwicklungsagenturen und Technologiezentren an Hochschulen. Es soll Kooperationen, Technologietransfers und strategische Partnerschaften zwischen KMU unterstützen.
- Im Verbund mit den Unternehmen will die Kommission Standards für den Vergleich von Preis, Qualität und Nachhaltigkeit von Produkten entwickeln. Darüber hinaus soll die „Vereinheitlichung wichtiger Verbraucherinformationen“ in den Blick genommen werden (S. 14).
- Die Kommission will ihr Informationsangebot allgemein verbessern, z. B. das Web-Portal „Ihr Europa“. Neu hinzukommen sollen bereichsspezifische Informationsangebote wie der „e-YouGuide“. Die Zusammenarbeit mit Journalisten und Medien soll verstärkt werden.
- Für die Verbraucherbildung will die Kommission 2012 eine interaktive Plattform einrichten. Zielgruppe sind vor allem Lehrer, die Jugendliche im Alter zwischen 12 und 18 Jahren unterrichten.
- **Verbesserung der Rechtsdurchsetzung und des Rechtsschutzes**
 - Das Netz der nationalen Verbraucherschutzbehörden (CPC-Net) soll weiterhin jährliche „Sweeps“ durchführen und dabei von der Kommission „auch künftig in vielfältiger Weise unterstützt“ werden (S. 11).
 - Sweeps sind koordinierte Aktionen der mitgliedstaatlichen Verbraucherschutzbehörden mit dem Ziel der Durchsetzung des EU-Verbraucherrechts. Namentlich geht es darum, Websites systematisch und EU-weit synchron auf Rechtsverstöße zu durchsuchen, um diese zu unterbinden.
 - Die Kommission beabsichtigt, vermehrt Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen unzureichender Umsetzung und Durchsetzung von EU-Verbraucherschutzvorschriften einzuleiten.
 - Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz [(EG) Nr. 2006/2004] soll evaluiert werden. Auf dieser Grundlage will die Kommission Ende 2014 ggf. Änderungen vorgeschlagen.
 - Das Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen „soll intensiver genutzt werden“ (S. 11).
 - Das Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen (EJN-civil) besteht aus mitgliedstaatlichen Kontaktstellen und weiteren, v. a. auf EU-Recht und Internationales Privatrecht spezialisierten Stellen. Es soll die Kooperation im Justizbereich durch wechselseitige Information erleichtern.
 - In das Europäische Justizportal soll 2013 eine Datenbank zum Verbraucherrecht integriert werden.
 - Die Unterbindung unlauterer Geschäftspraktiken soll besser koordiniert werden. Die Kommission will 2012 die Anwendung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG) überprüfen. Kinder sollen konsequent vor irreführender Werbung, auch online, geschützt werden.
 - Die Kommission will die Durchsetzung der Verbraucherinformationsrechte durch Anwendungsleitlinien für den Online-Bereich bis 2014 verbessern.
 - Mit Leitlinien will die Kommission im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit beseitigen.
 - Für das Europäische Verfahren für geringfügige Forderungen [VO (EG) Nr. 861/2007] will die Kommission 2012 einen „Leitfaden mit praktischen Ratschlägen für Verbraucher und Rechtsanwälte“ herausgeben (S. 13). Die Formulare für das Verfahren sollen 2013 online zur Verfügung stehen. Die Kommission plant zudem, das Verfahren zu evaluieren, u. a. mit Blick auf eine mögliche Anhebung des maximalen Streitwerts (derzeit 2.000 Euro).
 - Die Kommission erwägt, einen EU-Rechtsrahmen für den kollektiven Rechtsschutz zu schaffen (S. 13).
- **Anpassung des Verbraucherrechts an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel**
 - Die Kommission will EU-rechtlich regeln:
 - die elektronische Identifizierung, Authentifizierung und Signatur [Verordnungsvorschlag COM(2012) 238; s. [CEP-Analyse](#)],
 - die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten [Richtlinienvorschlag COM(2012) 372], ggf. einschließlich einer Neuregelung der Abgaben für Privatkopien.
 - Im Nachgang zum Grünbuch Karten-, Internet- und mobile Zahlungen [KOM(2011) 941; s. [CEP-Analyse](#)] will die Kommission im 1. Quartal 2013 „konkrete Vorschläge“ unterbreiten (S. 15).
 - Die Kommission wird im 4. Quartal 2012 ein Grünbuch zu den Fragen der Paketzustellung vorlegen.
- **Beförderung nachhaltiger Konsumgewohnheiten**
 - Verbraucher „sollten“ zu einem nachhaltigeren Konsumverhalten „ermuntert“ werden (S. 5).
 - Die Kommission will prüfen, wie Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit nachhaltigerer Produkte „durch geeignete Anreize oder freiwilliges Handeln“ verbessert werden können (S. 17).
 - Die Methoden zur Ermittlung der Umweltbilanz eines Produkts über dessen gesamten Lebenszyklus sollen harmonisiert werden.
 - Die Kommission will die Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG; s. [CEP-Analyse](#)) im Rahmen des nächsten Ökodesign-Arbeitsplans „schrittweise“ auf „immer mehr Produkte“ anwenden (S. 17).
- **Spezielle, auf besondere Handlungsfelder bezogene Initiativen**
 - **Lebensmittel**
 - Die Verordnung über amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette [(EG) Nr. 882/2004] soll 2012 überarbeitet und vereinfacht werden. Die Zahl der Kontrollen soll erhöht, die Behörden sollen finanziell besser ausgestattet werden.

- Der Rechtsrahmen in den Bereichen Tiergesundheit, Pflanzengesundheit, pflanzliches Vermehrungsgut und Lebensmittelhygiene soll überarbeitet werden. Hier geht es der Kommission insbesondere um die Verbesserung der Kohärenz der Vorschriften und die klarere Definition der Verantwortlichkeiten der Lebens- und Futtermittelunternehmer.
- Die Kommission möchte die Regelungen zu Ursprungsangaben und zur Kennzeichnung alkoholischer Getränke überprüfen.
- Die Prüfung und Zulassung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben nach der Health-Claims-Verordnung [(EG) Nr. 1924/2006; s. [CEP-Analyse](#)] plant die Kommission fortzusetzen.
- **Finanzdienstleistungen**
 - Die Kommission will EU-rechtlich regeln:
 - die Informationen zu Standardprodukten für Privatanleger [Verordnungsvorschlag COM (2012) 352],
 - die Versicherungsvermittlung [Richtlinienvorschlag COM(2012) 360].
 - Die Kommission will 2012 prüfen, ob die Regeln zur Bekämpfung unlauterer Praktiken im Finanzdienstleistungssektor „weiter verschärft oder konsequenter durchgesetzt“ werden müssen (S. 15).
 - Die Anwendung der Verbraucherkredit-Richtlinie (2008/48/EG) soll evaluiert werden. Eine weitere Harmonisierung wird erwogen, z. B. für kleinere Darlehen, spätere Abbuchungen bzw. Kontenbelastungen (Debet) und „verantwortliche“ Kreditvergabe (S. 15).
 - Die Kommission will 2012 einen Legislativvorschlag vorlegen, der „Fragen rund um Bankkonten gewidmet“ ist. Dabei geht es z. B. um Gebührentransparenz und „unkomplizierten“ Anbieterwechsel. (S. 15)
- **Energie**
 - Die Preistransparenz bei Strom und Gas soll verbessert werden. Die Kommission will dafür, nach Abstimmung mit Regulierungsbehörden und Interessengruppen, Leitlinien für den Privatkunden-Energiemarkt erlassen.
 - Verbraucher sollen besser darüber informiert werden, wie sie den Energieverbrauch optimieren können.
 - Die Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung (2010/30/EU; s. [CEP-Analyse](#)) soll 2014 überarbeitet werden und künftig auch im Online-Handel Anwendung finden.
- **Reise und Verkehr**
 - Die Vorschriften zu Fluggastrechten sollen 2013 überarbeitet werden.
 - Die Kommission will Anwendungsleitlinien für die Vorschriften über Fahr- und Fluggastrechte vorlegen.
 - Sie will die Pauschalreiserichtlinie (90/314/EWG) bis Anfang 2013 überarbeiten, insbesondere mit Blick darauf, dass Reisen zunehmend individuell geplant und online gebucht werden.
 - Die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen (RL 1999/94/EG) soll 2013 überarbeitet werden.
- **Online-Kommunikation**
 - Die Kommission legt Vorschläge zum Cloud Computing vor, die „das Verbraucherinteresse umfassend berücksichtigen“ (S. 15) [Mitteilung COM(2012) 529].
 - Der Versand unerwünschter Werbemails („Spam“) soll international koordiniert bekämpft werden.
 - Geprüft werden soll, inwiefern EU-weite Regelungen für mangelhafte digitale Inhalte erforderlich sind.
 - Die Kommission will 2012 eine Mitteilung zum Online-Glücksspiel vorlegen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Verbraucheragenda ist Teil der übergeordneten Strategie „Europa 2020“ für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ [Mitteilung KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)].

Ihr Ziel, das Verbraucherrecht an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel anzupassen, verfolgt die Kommission u. a. auch mit der Reform des EU-Datenschutzrechts [s. KOM(2012) 9], namentlich dem Vorschlag einer Datenschutz-Grundverordnung [KOM(2012) 11; s. [CEP-Analyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Justiz, GD Gesundheit und Verbraucher

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Kommission kündigt eine breite Palette von Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen an. Eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Maßnahmen kann erst nach deren Konkretisierung erfolgen.

Verbraucherschutz ist häufig nur unter Inkaufnahme zusätzlicher Kosten zu haben. Da dies tendenziell zu Preiserhöhungen führt, was dem Verbraucherinteresse wiederum entgegen läuft, müssen Nutzen und Kosten immer wieder gegeneinander abgewogen werden. **Die angekündigte Prüfung der Belastung insbesondere von KMU durch die Initiativen der Kommission ist daher zu begrüßen.**

Erhöhung der Verbrauchersicherheit. Damit Verbraucher sich darauf verlassen können, dass Produkte, die im Binnenmarkt gehandelt werden, sicher sind, muss die Einhaltung der einschlägigen Sicherheitsvorschriften durch die Mitgliedstaaten überwacht werden. Die Marktüberwachung wird jedoch immer anspruchsvoller, da die Vorschriften, die Unternehmen einhalten müssen, immer umfangreicher werden. **Um die Sicherheit der Produkte zu gewährleisten, müssen die Marktüberwachung und der zwischenstaatliche Informationsaustausch effektiver funktionieren. Angesichts ineffizienter Verwaltungsstrukturen in einigen Mitgliedstaaten und angespannter öffentlicher Haushalte ist allerdings fraglich, ob neue EU-Vorschriften substantielle Verbesserungen herbeiführen können.**

Verbesserung des Informationsstandes der Verbraucher und der Unternehmen. Verbraucher und Unternehmen benötigen Informationen über die jeweiligen Rechte und Pflichten. Insbesondere für den grenzüberschreitenden Handel innerhalb des Binnenmarktes herrscht Unsicherheit sowohl auf Seiten der Verbraucher wie auf Seiten von Unternehmen. Die von der Kommission angekündigten Informationskampagnen für Verbraucher und insbesondere KMU über das Netz der Europäischen Verbraucherzentren sowie das Enterprise Europe Network weisen daher in die richtige Richtung.

Verbesserung der Rechtsdurchsetzung und des Rechtsschutzes. Verbraucherschutzvorschriften können nur wirken, wenn sie auch tatsächlich durchgesetzt werden. Wenn dies in Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird, kommt es zu regional divergierenden Schutzniveaus und Rechtsunsicherheit. **Die Verbesserung der Rechtsdurchsetzung, auch über Vertragsverletzungsverfahren, ist daher sachgerecht.**

Beförderung nachhaltiger Konsumgewohnheiten. Die Förderung „nachhaltigen Konsumverhaltens“ ist keine Verbraucherpolitik im engeren Sinne. Hier wird ein politisches Anliegen als ein generelles Anliegen der Verbraucher deklariert, zu dem jene aber erst noch „ermuntert“ werden sollen. Dies **ist ein weiteres Indiz für den Abschied der Kommission vom Konzept des mündigen Verbrauchers.** Ganz abgesehen davon, dass die Kommission eine Konkretisierung des sehr offenen Begriffs „nachhaltige Konsumgewohnheiten“ schuldig bleibt, konkretisiert sie zudem nicht, wie denn eine bessere Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit nachhaltiger Produkte erreicht werden und wer die damit verbundenen Kosten tragen soll. Es steht zu befürchten, dass durch eine ausgedehnte Produktregulierung sowie Eingriffe in das Preissystem in Form von Steuern und/oder Subventionen die Produktgestaltung verstärkt politisch gelenkt werden soll, anstatt Unternehmen die Möglichkeit zu belassen, Produkte zu gestalten, die Verbraucher wollen.

Die Entwicklung einer Umweltbilanz einzelner Produkte, die den gesamten Lebenszyklus berücksichtigt, steht vor der grundsätzlichen Schwierigkeit, dass sich die Umweltauswirkungen bei Mehrproduktunternehmen, insbesondere bei Kuppelproduktion, nur unter rein hypothetischen Annahmen einem bestimmten Produkt zuordnen lassen. Es ist fraglich, ob die Informationslage der Verbraucher hierdurch tatsächlich verbessert wird. Hieran ändert auch die geplante Harmonisierung der Ermittlungsmethodik für Umweltbilanzen nichts.

Die Anwendung der Ökodesign-Richtlinie auf immer mehr Produkte führt zum Verbot von Produkten, die Verbraucher nachfragen würden (z.B. die Glühbirne), und dient in manchen Fällen nicht einmal dem Umweltschutz (s. [CEP-Analyse](#)). Besser wäre es, die Anwendung der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung [2010/30/EU; s. [CEP-Analyse](#)] auszudehnen, damit informierte Verbraucher sich entsprechend ihren Interessen entscheiden können. Beide Richtlinien erfordern freilich ein höheres Ausmaß an Marktüberwachung durch die Mitgliedstaaten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Rechtsgrundlage der Mitteilung ist Art. 169 Abs. 2 AEUV.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch. Insbesondere entspricht die Einbeziehung von Verbraucherinteressen in die einschlägigen Politiken den Vorgaben des EU-Primärrechts (Art. 12 AEUV, Art. 38 GRCh).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Verbraucherschutz ist häufig nur unter Inkaufnahme zusätzlicher Kosten zu haben. Die Prüfung des Aufwands, der KMU durch verbraucherrechtliche Vorschriften entsteht, kann unverhältnismäßige Belastungen vermeiden. Angesichts ineffizienter Verwaltungsstrukturen in einigen Mitgliedstaaten und angespannter öffentlicher Haushalte ist fraglich, ob neue EU-Vorschriften zur Marktüberwachung und zum zwischenstaatlichen Informationsaustausch die Produktsicherheit substantiell verbessern können. Verbraucherschutzvorschriften können nur wirken, wenn sie auch tatsächlich durchgesetzt werden; die Verbesserung der Rechtsdurchsetzung, auch über Vertragsverletzungsverfahren, vermindert Rechtsunsicherheit. Die Förderung „nachhaltiger Konsumgewohnheiten“ ist ein weiteres Indiz für den Abschied der Kommission vom Konzept des mündigen Verbrauchers.