



Rat der
Europäischen Union

144549/EU XXV. GP
Eingelangt am 24/05/17

Brüssel, den 23. Mai 2017
(OR. en)

9660/17

CONSOM 233
JUSTCIV 126

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. Mai 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 259 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der 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 Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 259 final.

Anl.: COM(2017) 259 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2017
COM(2017) 259 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der 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 Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

{SWD(2017) 169 final}

{SWD(2017) 170 final}

Bericht über die Anwendung der 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 Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

1. Einleitung

Die Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher¹ (im Folgenden „Richtlinie“ oder „Verbraucherschutzrichtlinie“) wurde am 25. Oktober 2011 verabschiedet. Zweck der Richtlinie ist es, durch Angleichung bestimmter Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf Verträge, die zwischen Verbrauchern und Unternehmen geschlossen werden, ein hohes Verbraucherschutzniveau in der gesamten EU zu erreichen und damit zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.

Die Richtlinie musste bis zum 13. Dezember 2013 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden, so dass sie ab dem 13. Juni 2014 in allen Mitgliedstaaten der EU anwendbar war.

Artikel 30 der Richtlinie verpflichtet die Kommission zur Vorlage eines Berichts an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der Vorschriften der Richtlinie über digitale Inhalte und das Widerrufsrecht.

Die Kommission hat die Richtlinie anhand der folgenden Quellen bewertet:

- externe Studie über die Anwendung der Verbraucherschutzrichtlinie²;
- Bericht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses³;
- verschiedene Konsultationen von Interessenvertretern⁴ und
- andere Datenquellen⁵.

Die Bewertung wurde in einer begleitenden Arbeitsunterlage zu diesem Bericht zusammengestellt, der die wichtigsten Feststellungen enthält. Da die Richtlinie weniger als drei Jahre, nachdem die nationalen Vorschriften zu ihrer Umsetzung anwendbar sein sollten, bewertet wurde, war nur relativ begrenzt Datenmaterial vorhanden. Da sich die Richtlinie immer noch in einer frühen Phase der Umsetzung befindet, soll diese Bewertung auf die Fortschritte bei ihrer Umsetzung und ersten Anwendung eingehen.

¹ ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64.

² Durchgeführt von einem Konsortium unter der Führung von Risk & Policy Analysts Ltd., Abschlussbericht abrufbar unter http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

³ Informationsbericht des EWSA: Verbraucherschutzrichtlinie (Bewertung) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Von externen Beratern für die Studie durchgeführte Konsultationen (Online-Fragebogen und Befragungen von Verbrauchern, Unternehmen, nationalen Handels- und Verbraucherverbänden, Strafverfolgungsbehörden, Ministerien, europäischen Verbraucherzentren); öffentliche Online-Konsultation (Mai - September 2016); Sitzungen der Fitness Check Stakeholder Consultation Group und bestehender Netzwerke (wie der Europäischen Beratenden Verbraucherguppe (European Consumer Consultative Group), dem Netz für Verbraucherpolitik (Consumer Policy Network); Gespräche auf dem Europäischen Verbrauchergipfel von 2016.

⁵ Analysen von Beschwerdedaten, Ergebnisse des „Sweep“ der Verbraucherschutzrichtlinie (koordinierte Überprüfungsmaßnahmen der nationalen Behörden unter Leitung der Kommission, siehe Fußnote 11), Testkäufe und Verhaltensexperimente, Ergebnisse der Erklärungsstudie über Verbraucherfragen in der kollaborativen Wirtschaft.

Die Verbraucherschutzrichtlinie wurde parallel in einer breiter gefassten REFIT-Eignungsprüfung der Verbraucher- und Marketingvorschriften der EU bewertet und die Ergebnisse der Richtlinienbewertung flossen in den Abschlussbericht der Eignungsprüfung⁶ ein. Einige der für die Eignungsprüfung durchgeführten Konsultationen (beispielsweise im Rahmen der Konsultationsgruppe der Interessenvertreter (Stakeholder Consultation Group) und des Verbrauchergipfels) wurden auch genutzt, um für die Bewertung der Verbraucherschutzrichtlinie Meinungen und Daten zu sammeln.

2. Ziele und wichtigste Vorschriften der Richtlinie

Mit der Verbraucherschutzrichtlinie wurden die Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz und die Richtlinie 85/577/EWG betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen aufgehoben. Die Verbraucherschutzrichtlinie führte vollständig harmonisierte Vorschriften für Fernabsatz- (online) und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge über Waren und Dienstleistungen sowie für digitale Inhalte ein. Mit ihr wurden außerdem bestimmte Vorschriften der Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen und der Richtlinie 1999/44/EG zu bestimmten Aspekten des Verbrauchergüterkaufs und der Garantien für Verbrauchergüter geändert.

Nach Artikel 1 der Richtlinie besteht ihr Zweck darin, durch Angleichung bestimmter Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf Verträge, die zwischen Verbrauchern und Unternehmen geschlossen werden, ein hohes Verbraucherschutzniveau in der gesamten EU zu erreichen und damit zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.

In Erwägungsgrund 4 der Richtlinie wird erklärt, dass diese Harmonisierung notwendig ist, um einen echten Binnenmarkt für Verbraucher zu fördern, in dem ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Verbraucherschutzniveau und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gewährleistet ist.

Während die früheren Richtlinien für Fernabsatz- und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge zwischen Verbrauchern und Unternehmen nur eine bestimmte Mindestharmonisierung der relevanten Verbraucherschutzbestimmungen bieten, ist die Verbraucherschutzrichtlinie eine vollständig harmonisierte Richtlinie. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten in ihrem Geltungsbereich keine nationalen Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen dürfen, die nicht im Einklang mit der Richtlinie stehen, sofern die Richtlinie nichts anderes bestimmt (Artikel 4).

Die Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, für innerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge zusätzliche vorvertragliche Informationspflichten einzuführen (Artikel 5 Absatz 4) und in sechs Bereichen auf einzelstaatlicher Ebene von Regelungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Berichte

⁶ Der Abschlussbericht ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

über den Gebrauch dieser Regelungsmöglichkeiten vorzulegen, die die Kommission im Einklang mit Artikel 29 der Verbraucherschutzrichtlinie auf ihrer Webseite verfügbar macht.

Die meistgenutzten Regelungsmöglichkeiten sind⁷:

- 20 Mitgliedstaaten wenden die Vorschriften der Richtlinie nicht auf solche außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge an, bei denen die vom Verbraucher zu zahlende Gegenleistung 50 EUR nicht überschreitet (oder niedrigere Beträge gemäß den nationalen Rechtsvorschriften) (Artikel 3 Absatz 4 der Verbraucherschutzrichtlinie);
- 15 Mitgliedstaaten führen sprachliche Anforderungen in Bezug auf die Vertragsinformationen für Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge ein, um damit sicherzustellen, dass diese Angaben vom Verbraucher ohne Weiteres verstanden werden (Artikel 6 Absatz 7 der Verbraucherschutzrichtlinie);
- 7 Mitgliedstaaten wählten eine vereinfachte Informationsregelung für Verträge, die außerhalb von Geschäftsräumen geschlossen werden, in Bezug auf Reparatur- oder Instandhaltungsarbeiten, die 200 EUR nicht übersteigen und die der Verbraucher ausdrücklich angefordert hat (Artikel 7 Absatz 4 der Verbraucherschutzrichtlinie);
- 16 Mitgliedstaaten verlangen ein schriftliches Einverständnis für Verträge, die telefonisch geschlossen werden (Artikel 8 Absatz 6 der Verbraucherschutzrichtlinie).

Im Vergleich zu der früheren rechtlichen Mindestharmonisierung des Rechtsrahmens gemäß der Richtlinie 97/7/EG und der Richtlinie 85/577/EWG beziehen sich die neuen Vorschriften der Verbraucherschutzrichtlinie auf:

- eine weitere Harmonisierung der vorvertraglichen Informationspflichten für innerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (Artikel 5 Absatz 1) und die vollständige Harmonisierung der vorvertraglichen Informationspflichten für Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (Artikel 6 Absatz 1);
- Einbeziehung digitaler Inhalte in den Geltungsbereich, mit damit zusammenhängenden spezifischen Vorschriften, beispielsweise über Informationen über die Funktionsweise und die Interoperabilität sowie das Widerrufsrecht (Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben g und h; Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben r und s; Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c; Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b und Artikel 16 Buchstabe m);
- formale Anforderungen für Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge, z. B. die „Schaltflächen-Bestimmung“ für Bestellungen mit Zahlungsverpflichtung (Artikel 7 und 8);
- vollständig harmonisiertes 14-tägiges Widerrufsrecht für Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge - wenn auch mit einigen Ausnahmen (Artikel 16) - und klarere Rückzahlungsrechte (Artikel 9 bis 15);
- neue Rechtsvorschriften in Bezug auf die Lieferung und den Risikoübergang (Artikel 18 und 20);

⁷ Ausführliche Informationen finden sich in den Tabellen unter: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

- die Pflicht, nicht mehr als den Grundtarif für telefonische Kontaktaufnahmen des Verbrauchers mit dem Unternehmer im Zusammenhang mit bereits geschlossenen Verträgen zu verlangen (Artikel 21);
- Verbot ungerechtfertigter Entgelte für Zahlungsmittel (Artikel 19) und von Zustimmungen durch Voreinstellungen (Artikel 22);
- Befreiung der Verbraucher von der Pflicht zur Zahlung für unbestellte Waren oder Dienstleistungen (Artikel 27);
- Einführung eines EU-weiten Muster-Widerrufsformulars (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h, Artikel 11 und Anhang I Teil B).

3. Umsetzung und Durchführung

In Artikel 28 der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zur Umsetzung der Richtlinie bis zum 13. Dezember 2013 nationale Maßnahmen zu erlassen und zu veröffentlichen, um diese ab dem 13. Juni 2014 anzuwenden.

Von Oktober 2012 bis April 2014 organisierte die Kommission fünf Umsetzungs-Workshops, um die Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe zu unterstützen⁸. Trotzdem setzten 17 Mitgliedstaaten⁹ die Richtlinie verspätet um, so dass sie erst ab Ende 2014 in allen 28 Mitgliedstaaten anwendbar war.

Die Mitgliedstaaten wählten unterschiedliche Umsetzungsmethoden: Einige Mitgliedstaaten setzten die Verbraucherschutzrichtlinie um, indem sie sie in bestehende Rechtsvorschriften integrierten (z. B. in ihr Bürgerliches Gesetzbuch), andere verabschiedeten einen neuen Rechtsakt und setzten die Verbraucherschutzrichtlinie fast wörtlich um, und wieder andere wählten eine Kombination aus beiden Methoden.

Die Kommission führte eine umfassende Prüfung der Umsetzung der Verbraucherschutzrichtlinie in allen Mitgliedstaaten durch und eröffnete infolgedessen 21 bilaterale strukturierte Dialoge mit den betroffenen nationalen Behörden (sogenannte EU-Pilotfälle). Diese Umsetzungsüberprüfung ergab, dass die meisten Mitgliedstaaten zunächst einige Definitionen und Schlüsselbegriffe der Richtlinie nicht in nationales Recht umgesetzt hatten. Die betroffenen Mitgliedstaaten änderten ihre Umsetzungs Vorschriften wesentlich oder schlugen erhebliche Änderungen vor, um diese Probleme zu lösen und ihre Rechtsvorschriften mit der Richtlinie in Einklang zu bringen. Die Kommission führt ihre bilateralen Dialoge mit den meisten Mitgliedstaaten fort, um eine vollständige Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen. Zwar beeinträchtigen Fälle, in denen die Umsetzung nicht vollständig bzw. nicht korrekt erfolgte, eindeutig das Erreichen der in der Richtlinie festgelegten Ziele, doch liegen der Kommission nur wenige Daten über die tatsächlichen Auswirkungen der verspäteten bzw. falschen Umsetzung in der Praxis vor, da alle genannten EU-Pilotfälle (mit Ausnahme eines Pilotfalls) von Amts wegen und nicht aufgrund von Beschwerden eingeleitet wurden.

⁸ Die Workshops fanden am 5. Oktober 2012, 8. März 2013, 19. September 2013, 11. Dezember 2013 und am 11. April 2014 statt.

⁹ Die folgenden Mitgliedstaaten setzten die Richtlinie verspätet um: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

Die Dienststellen der Kommission gaben im Juni 2014 nach Konsultationen mit den für die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie den Interessenvertretern von Unternehmen und Verbrauchern einen Leitfaden zur Verbraucherschutzrichtlinie¹⁰ (im Folgenden „Leitfaden zur Verbraucherschutzrichtlinie“) heraus. Der Leitfaden zur Verbraucherschutzrichtlinie soll den nationalen Behörden und Gerichten helfen, die Richtlinie einheitlich und kohärent anzuwenden, und Anleitungen für die wichtigsten Konzepte und Vorschriften der Richtlinie bieten. Er enthält auch praktische Beispiele, die zeigen, wie die Richtlinie funktionieren soll.

2015 koordinierte die Kommission einen „Sweep“¹¹ in 26 Mitgliedstaaten, Norwegen und Island, um zu prüfen, ob Unternehmer bei online angebotenen Waren die vorvertraglichen Informationspflichten gemäß der Verbraucherschutzrichtlinie einhalten¹². Während vor dem Sweep nur 37 % der Webseiten die Anforderungen erfüllten, waren es nach dem Sweep 88 % der Webseiten.

Zwischen dem Frühjahr 2014 und dem Frühjahr 2016 organisierte die Kommission eine Aufklärungskampagne über Verbraucherrechte, um Unternehmer und Verbraucher allgemein besser über die EU-weiten Verbraucherrechte zu informieren, die in einigen EU-Verbraucherrichtlinien festgelegt sind, unter anderem über das Widerrufsrecht gemäß der Verbraucherschutzrichtlinie¹³.

4. Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung

4.1. Wirksamkeit

Die Untersuchung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten vor der Durchführung der Richtlinie ergab, dass es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Verbraucherschutzvorschriften in Bezug auf Verträge zwischen Unternehmen und Verbrauchern gab. Mit Ausnahme begrenzter Bereiche, in denen einzelstaatliche Regelungsmöglichkeiten bestehen, wurden diese Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten mit der Verbraucherschutzrichtlinie größtenteils beseitigt, was zu einer erhöhten Rechtssicherheit für Unternehmer und Verbraucher, insbesondere im grenzüberschreitenden Rahmen, beigetragen hat.

Die Vergleichsanalyse der rechtlichen Situation in allen Mitgliedstaaten vor und nach der Umsetzung der Richtlinie hat auch ergeben, dass der Verbraucherschutz in den meisten, wenn nicht sogar allen Mitgliedstaaten gestärkt wurde. Im Einklang mit den Zielen der Richtlinie, wird dies wahrscheinlich das Vertrauen der Verbraucher sowohl bei inländischen als auch bei grenzüberschreitenden Käufen, insbesondere Online-Käufen, steigern. Einer Analyse von

¹⁰ Leitfaden der GD JUST zur Verbraucherschutzrichtlinie, Juni 2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_de.pdf.

¹¹ Ein „EU-Sweep“ ist eine EU-weite Untersuchung von Webseiten. Er wird in Form von gleichzeitigen, koordinierten Prüfungen durchgeführt, um Verstöße gegen das Verbraucherrecht zu ermitteln und anschließend die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Siehe auch: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Weitere Informationen zu dem Sweep zur Verbraucherschutzrichtlinie von 2015 siehe: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

Eurostat zufolge ist die Zahl der grenzüberschreitenden Online-Käufe zwischen 2012 und 2016 gestiegen¹⁴. Darüber hinaus zeigt die verfügbare Eurobarometer-Umfrage in Bezug auf das Erreichen eines größeren Vertrauens und einer größeren Kompetenz der Verbraucher, dass 76 % der Verbraucher im Jahr 2016 der Ansicht waren, dass die Händler und Dienstleistungsanbieter im Allgemeinen die Regelungen und Bestimmungen der Verbrauchervorschriften einhalten, was einem Anstieg um 14 Prozentpunkte im Vergleich zu 2006 entspricht.

Die Bewertung stellte jedoch auch einige Aspekte heraus, die die Wirksamkeit der Verbraucherschutzrichtlinie einschränken. Zu diesen gehören:

- mangelndes Bewusstsein der Verbraucher und Unternehmer für die Bestimmungen der Richtlinie;
- Schwierigkeiten bei der Auslegung einiger Bestimmungen, u. a. die Definition des „Grundtarifs“ (Artikel 21)¹⁵, der Begriff „außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossener Vertrag“ bei Verträgen, die außerhalb von Geschäftsräumen geschlossen werden (Artikel 2 Absatz 8), die Unterscheidung zwischen Verträgen mit digitalen Inhalten und Verträgen über bezahlte Online-Dienste, der Zeitpunkt, ab dem die 14-tägige Bedenkzeit bei Verträgen beginnt, die sowohl Elemente von Kauf- als auch Dienstleistungsverträgen enthalten (Artikel 9) und die Berechnung des Wertverlusts der Waren, wenn dieser Wertverlust auf einen zur Prüfung der Beschaffenheit, Eigenschaften und Funktionsweise der Waren nicht notwendigen Umgang mit den Waren zurückzuführen ist (Artikel 14 Absatz 2);
- mangelnde Einhaltung durch die Unternehmer;
- Probleme in Bezug auf die Durchführung, insbesondere mit Blick auf die geringen nationalen Durchführungsmaßnahmen und die unterschiedlichen Methoden bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften;
- die unterschiedlichen Sanktionen der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen die Richtlinie können ebenfalls problematisch sein, da die Höchststrafen in einigen Mitgliedstaaten nicht ausreichend „wirksam, angemessen und abschreckend“ (Artikel 24) für Unternehmer jeder Größe zu sein scheinen.

4.2. Effizienz

Es gibt noch keine klaren Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Richtlinie insgesamt auf die Kosten für Unternehmen, da es nicht möglich war, die Kosten und Vorteile ihrer Durchführung zu schätzen. Insbesondere legten die im Rahmen der Bewertung konsultierten

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (Schaubild 8).

¹⁵ In seinem Urteil vom 2. März 2017 in der Rechtssache C-568/15, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. gegen comtech GmbH*, hat der Gerichtshof der Europäischen Union klargestellt, dass der „Begriff „Grundtarif“ in Art. 21 der Richtlinie 2011/83/EU ... dahingehend auszulegen [ist], dass die Kosten eines auf einen geschlossenen Vertrag bezogenen Anrufs unter einer von einem Unternehmer eingerichteten Service-Rufnummer die Kosten eines Anrufs unter einer gewöhnlichen geografischen Festnetznummer oder einer Mobilfunknummer nicht übersteigen dürfen. Soweit diese Grenze beachtet wird, ist es unerheblich, ob der betreffende Unternehmer mit dieser Service-Rufnummer Gewinne erzielt.“

Interessenvertreter keine quantitativen Schätzungen der Auswirkungen der Verbraucherschutzrichtlinie vor und konnten keinen direkten Kausalzusammenhang zwischen der Umsatzsteigerung und der Einführung der Verbraucherschutzrichtlinie herstellen. Aufgrund der kurzen Zeit seit Umsetzung der Richtlinie liegen auch nur sehr begrenzt Daten über die tatsächlichen Kosten und Vorteile vor. Die Analyse basiert daher auf qualitativen Informationen. Durch die nur begrenzt verfügbaren Daten ist es nicht möglich, endgültige Schlüsse über die Höhe der Kosten zu ziehen, die den Unternehmen durch die Einhaltung der Richtlinie entstehen. Die befragten Unternehmen stellten keine finanzielle Schätzung der Kosten bereit und es waren nur wenige finanzielle Belege verfügbar. Hinsichtlich der qualitativen Prüfung wurde von einigen spezifischen Belastungen, insbesondere für KMU, berichtet. Diese betreffen vor allem die vorvertraglichen Informationspflichten, insbesondere hinsichtlich sich überschneidender Informationspflichten und dem Widerrufsrecht. Interessenvertreter berichteten unter anderem über Wertverluste in Verbindung mit zurückgesandten Waren, die auf einen zur Prüfung der Beschaffenheit, Eigenschaften und Funktionsweise der Waren nicht notwendigen Umgang mit den Waren zurückzuführen sind, da es für die Unternehmer schwierig sei, den Wertverlust der zurückgesandten Waren zu schätzen und sie wieder zu verkaufen. Es wurden außerdem Bedenken hinsichtlich der Tatsache angemeldet, dass Unternehmer den Kunden Rückzahlungen leisten müssen, ohne die Möglichkeit zu haben, die zurückgesandten Waren zu prüfen, sobald der Kunde einen Beleg für die Rücksendung der Ware vorgelegt hat (Artikel 13 Absatz 1).

4.3. Kohärenz

Die Richtlinie wird insgesamt als kohärent mit anderen EU-Rechtsvorschriften betrachtet und es wurden keine größeren Probleme festgestellt. Nichtsdestotrotz gibt es ein spezielles Zusammenspiel der Richtlinie mit anderen Rechtsvorschriften im Bereich Verbraucher und Marketing, anderen horizontalen und sektorspezifischen Rechtsvorschriften (insbesondere Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr und Dienstleistungsrichtlinie) sowie neuen Vorschlägen, die in Zukunft weiter vereinheitlicht und geklärt werden könnten. Beispielsweise überschneiden sich bestimmte Informationspflichten in Bezug auf die „Aufforderung zum Kauf“ (Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) mit den vorvertraglichen Informationspflichten der Verbraucherschutzrichtlinie; diese könnten in möglichen legislativen Folgemaßnahmen der REFIT-Eignungsprüfung und der Bewertung der Verbraucherschutzrichtlinie angegangen werden. Das Ergebnis der Verhandlungen über die vorgeschlagene Richtlinie über die Bereitstellung digitaler Inhalte sollte ebenfalls in allen etwaigen Änderungen der auf digitale Inhalte bezogenen Bestimmungen der Verbraucherschutzrichtlinie berücksichtigt werden (siehe Abschnitt 5 weiter unten).

4.4. Bedeutung

Die Bewertung ergab, dass die ursprünglichen Ziele der Richtlinie heute noch genau so gelten wie zum Zeitpunkt, als die Richtlinie zum ersten Mal vorgeschlagen wurde. Insbesondere die Ziele hinsichtlich der Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus und gleicher Rahmenbedingungen für Unternehmer bei Onlineverträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern sind weiterhin sehr relevant, vor allem im Rahmen der Strategie für den

digitalen Binnenmarkt. Die Bestimmungen in Bezug auf Fernabsatzverträge werden in Zukunft wahrscheinlich noch relevanter, da die Anzahl der Onlinekäufe durch die Verbraucher weiter zunimmt.

Die auf die Informationspflichten bezogenen Bestimmungen der Verbraucherschutzrichtlinie werden immer noch als relevant betrachtet. Ausgenommen hiervon ist die Pflicht zur Bereitstellung der Faxnummer und E-Mail-Adresse nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c, sofern andere moderne Kommunikationsmittel (z. B. webbasierte Formulare) es dem Verbraucher ermöglichen, den Unternehmer effizient zu kontaktieren und der Beleg hierfür auf einem dauerhaften Datenträger gespeichert werden kann. In der Bewertung wird außerdem angeregt zu untersuchen, wie die Darstellung der vorvertraglichen Informationen und der Standardvertragsbedingungen vereinfacht werden kann. Darüber hinaus fordern insbesondere Verbraucherverbände und einige Wirtschaftsverbände aufgrund der steigenden Bedeutung von Online-Plattformen die Einführung besonderer Transparenzerfordernisse für Online-Marktplätze. Damit soll sichergestellt werden, dass die Verbraucher über die Identität und Qualität („Unternehmer“ oder „Verbraucher“) der Anbieter, über unterschiedliche Verbraucherschutzniveaus bei Verträgen mit Unternehmern im Gegensatz zu Verträgen mit Verbrauchern und über die voreingestellten Rankingkriterien beim Anzeigen von Angeboten informiert werden.

4.5. EU-Mehrwert

Ein Tätigwerden der EU bleibt die angemessenste Reaktion und wird die in der Richtlinie festgelegten Ziele wahrscheinlicher erreichen können als nationales Handeln. Mittels des Harmonisierungsansatzes der Richtlinie wurde die Fragmentierung in der Regulierung zwischen den Mitgliedstaaten konsequent verringert, was dazu beigetragen hat, das Vertrauen der Verbraucher bei grenzüberschreitenden Käufen zu steigern und die Befolgungskosten für die Unternehmer bei grenzüberschreitenden Verkäufen zu senken, wie von den im Rahmen der Bewertung konsultierten Interessenvertretern betont wurde. Harmonisierte Rechtsvorschriften sind außerdem notwendig, um wirksame grenzüberschreitende Durchsetzungsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

5. Rechtsvorschriften über digitale Inhalte

Mit der Richtlinie werden erstmals im EU-Verbraucher- und Marketingrecht spezifische vorvertragliche Informationspflichten für digitale Inhalte sowie Vorschriften über das Recht auf Widerruf von Verträgen über digitale Inhalte, die nicht auf physischen Datenträgern bereitgestellt werden, festgelegt. Diese Vorschriften sind insbesondere relevant für die Verfolgung der Ziele der Strategie für den digitalen Binnenmarkt.

Digitale Inhalte sind „Daten, die in digitaler Form hergestellt und bereitgestellt werden“ (Artikel 2 Absatz 11 der Verbraucherschutzrichtlinie). Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Verbraucherschutzrichtlinie in Bezug auf digitale Inhalte heißt es im Leitfaden zur Verbraucherschutzrichtlinie vom Juni 2014 wie folgt:

„In Anbetracht des Unterschieds, der in Erwägungsgrund 19 gemacht wird, unterliegen Verträge über digitale Online-Inhalte zudem der Richtlinie selbst dann, wenn sie keine Bezahlung eines Preises durch den Verbraucher vorsehen.“¹⁶

Obwohl der Leitfaden zur Verbraucherschutzrichtlinie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenvertretern erstellt wurde, sind einige interessierte Parteien der Auffassung, dass die Anwendung der Verbraucherschutzrichtlinie in Bezug auf „kostenfreie“ digitale Inhalte nicht eindeutig ist. Während die Kommission die Auslegung im Leitfaden der Verbraucherschutzrichtlinie bestätigt, kann es in der Tat in der Praxis schwierig sein, zwischen Verträgen über digitale Inhalte und Verträgen über Onlinedienste zu unterscheiden, deren Hauptzweck es ist, einen Dienst und keine digitalen Inhalte an sich bereitzustellen; letztere fallen nur dann als „Dienstleistungsverträge“ in den Geltungsbereich der Richtlinie, wenn sie gegen Bezahlung eines Preises bereitgestellt werden.

Im Prinzip gelten alle Bestimmungen der Verbraucherschutzrichtlinie auch für Verträge über die Bereitstellung von digitalen Inhalten. Darüber hinaus werden in einigen Bestimmungen spezifische Anforderungen in Bezug auf digitale Inhalte festgelegt:

- vorvertragliche Informationspflichten hinsichtlich der Funktionsweise und der Interoperabilität (Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben g und h; Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben r und s);
- Widerrufsrecht — Beginn der Widerrufsfrist und Informationspflicht hinsichtlich des Verlusts des Widerrufsrechts im Falle eines Downloads (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b);
- Ausnahmen vom Widerrufsrecht (Artikel 16 Buchstabe m).

Digitale Inhalte sind weiterhin ein wichtiger Bereich, in dem sich die Verbraucher nicht so geschützt fühlen wie bei Verkaufs- und Dienstleistungsverträgen. Die Feststellungen der Bewertung lassen darauf schließen, dass die geringe Wirksamkeit der Vorschriften über digitale Inhalte aus dem mangelnden Bewusstsein sowohl der Unternehmer als auch der Verbraucher, der mangelnden Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmer und der geringen Umsetzung durch die nationalen Behörden resultiert. Die Unternehmer wiesen in dieser Hinsicht auf einige Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung und dem Verständnis dieser Vorschriften hin, insbesondere hinsichtlich der vorvertraglichen Informationspflichten in Bezug auf das Widerrufsrecht. Hinsichtlich des Bewusstseins zeigten die Daten, dass der geringste Kenntnisstand bei den vorvertraglichen Informationspflichten zu digitalen Inhalten und dem Widerrufsrecht bei digitalen Inhalten zu verzeichnen war. Die Bewertung ergab, dass die Vorschriften über digitale Inhalte nur selten eingehalten wurden; insbesondere stellte sich heraus, dass Unternehmer die Verbraucher nicht grundsätzlich darüber informieren, in welchen Fällen sie ihr Widerrufsrecht verlieren.

¹⁶ Seite 77 des Leitfadens zur Verbraucherschutzrichtlinie.

Die Bewertung ergab außerdem, dass einige der auf digitale Inhalte bezogenen Vorschriften der Verbraucherschutzrichtlinie nochmals überprüft werden könnten, um sie besser mit den aktuellen Bedürfnissen innerhalb der EU abzustimmen. Insbesondere gilt die Verbraucherschutzrichtlinie derzeit nicht für die Bereitstellung „kostenloser“ Online-Dienstleistungen. Zu diesen Dienstleistungen gehören Cloud-Speicher- und Webmail-Dienste, bei denen die wichtigste Vertragspflicht der Unternehmer nicht darin besteht, digitale Inhalte bereitzustellen, sondern vielmehr einen Dienst zum Erstellen, Verarbeiten, Speichern oder Teilen von Daten, die der Verbraucher produziert, anzubieten. Nach den Beratungen des Rates über den Vorschlag für eine Richtlinie zu Verträgen über die Bereitstellung digitaler Inhalte auf der Tagung des Rates Justiz und Inneres im Juni 2016 forderten die Minister die Kommission ausdrücklich auf, *„in ihren Bericht über die Anwendung der Verbraucherschutzrichtlinie eine Bewertung der Anwendung der Verbraucherschutzrichtlinie und insbesondere der in dieser Richtlinie vorgesehenen vorvertraglichen Informationspflichten auf alle von der [im Dezember 2015 vorgeschlagenen] Richtlinie über digitale Inhalte abgedeckten Arten von Verträgen über die Bereitstellung digitaler Inhalte aufzunehmen; damit soll ein Beitrag zur Beurteilung der Frage geleistet werden, inwieweit es erforderlich sein könnte, die beiden Instrumente (insbesondere die darin verwendeten Definitionen) zur Gewährleistung größerer Kohärenz aneinander anzupassen“*.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Geltungsbereich der Richtlinie auf Verträge über „kostenlose“ digitale Dienstleistungen ausgeweitet werden muss, um sicherzustellen, dass sie in vollem Umfang ihre Gültigkeit behält und aktuelle Herausforderungen bewältigen kann; gleichzeitig muss gegebenenfalls dafür gesorgt werden, dass in der Richtlinie digitale Dienstleistungen und digitale Inhalte gleich behandelt werden.

6. Schlussfolgerungen und künftiges Vorgehen

Die Kommission wird anhand der Feststellungen der Bewertung Folgemaßnahmen ergreifen, indem sie

- die Sensibilisierung der Verbraucher und Unternehmer für ihre Rechte und Pflichten fördert. Zu diesem Zweck startete die Kommission im Dezember 2016 ein Pilotprojekt zur Schulung von KMU zum EU-Verbraucher- und Marketingrecht. Das Pilotprojekt soll die Unternehmer in Bezug auf ihre Pflichten und die entsprechenden Verbraucherrechte erheblich sensibilisieren;
- weitere Leitlinien zu den Bestimmungen erwägt, bei denen die Bewertung ergab, dass sie nicht klar genug sind;
- die kürzlich eingeleitete Selbstregulierungsinitiative in der REFIT-Gruppe der Interessenträger leitet, um mit einer Vielzahl von Interessenträgern eine Einigung über eine Reihe von wichtigen Grundsätzen sowohl für vorvertragliche Informationen nach der Verbraucherschutzrichtlinie als auch für Standardvertragsbedingungen herbeizuführen. Diese Bemühungen greifen natürlich weiteren Legislativmaßnahmen nicht vor, insbesondere für den Fall, dass sich der Selbstregulierungsansatz als nicht zufriedenstellend erweist.

- vorbehaltlich des Ergebnisses einer Folgenabschätzung mögliche gezielte Änderungen der Richtlinie in Bezug auf folgenden Aspekte untersucht:
 - Erweiterung des Geltungsbereichs auf Verträge über „kostenlose“ digitale Dienstleistungen und somit Anwendung der vorvertraglichen Informationspflichten und des Widerrufsrechts auf alle digitalen Dienstleistungen. Diese Änderung sollte klarstellen, dass die Richtlinie auch Verträge über die Bereitstellung von digitalen Inhalten erfasst, die nicht gegen Bezahlung eines Preises bereitgestellt werden;
 - Vereinfachung einiger bestehender Informationspflichten, insbesondere um den technischen bzw. Marktentwicklungen mehr Rechnung zu tragen, z. B. indem Unternehmen erlaubt wird, modernere Mittel zur Kommunikation mit Verbrauchern zu nutzen, vorausgesetzt, diese Mittel ermöglichen es dem Verbraucher, den Unternehmer effektiv zu kontaktieren und Belege für die Kommunikation auf einem dauerhaften Datenträger aufzubewahren;
 - Reduzierung der Belastung der Unternehmer, insbesondere der KMU, die einige Interessenvertreter als unverhältnismäßig ansehen. Dies betrifft Bestimmungen zum Widerrufsrecht für Waren, die vom Verbraucher in einem zur Prüfung der Beschaffenheit, Eigenschaften und Funktionsweise nicht notwendigen Maß benutzt wurden, sowie die Vorschriften über eine Rückzahlung, bevor der Unternehmer die Waren zurückerhalten hat;
 - Erhöhung der Transparenz der Informationen, die Verbrauchern auf Online-Marktplätzen über die Identität und Qualität („Unternehmer“ oder „Verbraucher“) der Anbieter, über das unterschiedliche Verbraucherschutzniveau bei Verträgen mit Unternehmen im Gegensatz zu Verträgen mit Verbrauchern und über die voreingestellten Rankingkriterien beim Anzeigen von Angeboten bereitgestellt werden, und Festlegung der Folgen für Verstöße gegen die Transparenzanforderungen;
- die Durchsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten voranbringt, unter anderem durch gemeinsame Maßnahmen im Rahmen der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.