



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 6. November 2020  
(OR. en)

12646/20  
ADD 1

EF 277  
ECOFIN 999

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	5. November 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	SWD(2020) 262 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) zur Richtlinie 2002/65/EG über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2020) 262 final.

Anl.: SWD(2020) 262 final

Brüssel, den 5.11.2020  
SWD(2020) 262 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

zur Richtlinie **2002/65/EG** über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen

{SEC(2020) 375 final} - {SWD(2020) 261 final}

In dieser Arbeitsunterlage werden die wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung der Richtlinie 2002/65/EG über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher (im Folgenden „Richtlinie“) vorgelegt. Die Richtlinie stellt darauf ab, durch eine Harmonisierung der einschlägigen Verbraucherschutzvorschriften einen Beitrag zur schrittweisen Konsolidierung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen im Fernabsatz sowie zu einem hohen Verbraucherschutzniveau zu leisten. Sie deckt sämtliche Finanzdienstleistungen für Verbraucher ab (horizontaler Geltungsbereich), die über jedwede Art von Fernkommunikationsmitteln verkauft werden (technologieneutraler Ansatz).

Im Rahmen der im Dezember 2018 eingeleiteten Evaluierung wurde im Einklang mit den EU-Vorschriften für eine bessere Rechtsetzung geprüft, ob die Richtlinie ihre Ziele erreicht hat und ihren Zweck erfüllt. Dabei wurden die allgemeine Funktionsweise und die praktische Anwendung der Richtlinie bewertet, und es wurde geprüft, ob die Richtlinie angesichts der marktbezogenen und rechtlichen Entwicklungen sowie der aktuellen Bedürfnisse der Interessenträger weiterhin relevant ist. Darüber hinaus enthält die Evaluierung Schlussfolgerungen, die den Entwicklungen seit der Annahme der Richtlinie im Jahr 2002 Rechnung tragen.

Zur Unterstützung der Evaluierung wurde bei einem externen Beratungsunternehmen eine Studie in Auftrag gegeben, die eine rechtliche Analyse, Literaturrecherche, gezielte Konsultationen der Interessenträger, Testkäufe und eine Quantifizierung umfasste. Parallel dazu fanden weitere Konsultationen statt: Ad-hoc-Sitzungen mit den Mitgliedstaaten, mit Industrie- und Verbrauchervertretern sowie mit der Nutzergruppe „Finanzdienstleistungen“. Im Zeitraum von April bis Juli 2019 fand eine öffentliche Konsultation statt.

Die wesentlichen Ergebnisse der Evaluierung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Ziel der Richtlinie, den Verbraucherschutz und das Verbrauchervertrauen zu steigern, wurde zu einem gewissen Grad erreicht. Die Richtlinie hat dazu beigetragen, das Verbrauchervertrauen zu stärken, indem sie eine ausreichende Offenlegung von Informationen fördert, und sie hat Verbraucherinnen und Verbrauchern dabei geholfen, ihr Widerrufsrecht auszuüben. Das Verbrauchervertrauen ist gestiegen, und die Zahl der Verbraucherinnen und Verbraucher, die mit Problemen konfrontiert sind, ist im Zusammenhang mit sämtlichen Finanzdienstleistungen zurückgegangen. Die vorvertraglichen Informationen waren jedoch nur begrenzt wirksam, da praktische Einschränkungen festzustellen waren, die einer nutzerfreundlichen Bereitstellung der erforderlichen Inhalte zum richtigen Zeitpunkt in einem digitalen Umfeld entgegen standen.
- Das Ziel, zur Konsolidierung des Binnenmarkts beizutragen, wurde in begrenztem Umfang erreicht. Angesichts der Hindernisse, die sowohl nachfrageseitig (etwa Unsicherheit hinsichtlich der im Ausland geltenden Verbraucherrechte, Sprachbarrieren) als auch angebotsseitig (z. B. unterschiedliche Steuerregelungen) bestehen und auf die die Richtlinie keinen Einfluss hat, ist der grenzüberschreitende Markt für Finanzdienstleistungen nach wie vor sehr begrenzt. Da mit der Richtlinie auf EU-Ebene

gemeinsame Vorschriften für den Fernabsatz eingeführt wurden, konnten allerdings für Finanzdienstleister in gewissem Maße gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.

- Seit der Annahme der Richtlinie wurden im Rahmen mehrerer produktspezifischer Rechtsvorschriften Bestimmungen eingeführt, die den in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen ähnlich sind. Bei Überschneidungen haben in der Regel produktspezifische Rechtsvorschriften Vorrang vor den Bestimmungen der Richtlinie. Allerdings können solche Überschneidungen zu Rechtsunsicherheit führen, und zwar auch dann, wenn die Richtlinie mit den produktspezifischen Rechtsvorschriften übereinstimmt. Die Richtlinie wird zudem durch horizontale, auf Grundsätzen basierende EU-Rechtsvorschriften ergänzt.<sup>1</sup> Dadurch haben sich Relevanz und Mehrwert der Richtlinie schrittweise verringert, und die derzeitigen Fortschritte im Verbraucherschutz lassen sich nur in begrenztem Maße auf die Richtlinie zurückführen. Die Evaluierung hat jedoch ergeben, dass die Richtlinie nach wie vor ein solides „Sicherheitsnetz“ für den Fernabsatz neuer Finanzprodukte oder von Produkten bietet, für die in den sektorspezifischen Rechtsvorschriften keine Rechte vorgesehen sind, insbesondere in Bezug auf die vorvertragliche Offenlegung von Informationen und das Widerrufsrecht.
- Die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie über vorvertragliche Informationen werden nach wie vor als relevant für Produkte erachtet, die nicht unter produktspezifische Rechtsvorschriften fallen, sowie für neue Produkte. Die Erfahrungen mit der Offenlegung von Informationen zeigen jedoch, dass besser gewährleistet werden muss, dass Informationen in einer Weise dargestellt werden, die an das digitale Umfeld angepasst werden kann, damit die Verbraucherinnen und Verbraucher die wesentlichen Punkte der Informationen verstehen und die Informationen leicht zugänglich sind und rechtzeitig bereitgestellt werden können. Die Bestimmungen der Richtlinie über das Widerrufsrecht sind für eine Reihe von Produktkategorien, die im Fernabsatz verkauft werden, nach wie vor relevant, doch könnte dieses Recht durch zusätzliche Mechanismen besser durchgesetzt werden, damit sichergestellt ist, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher es wirksam ausüben können. Die Bestimmung zur Verhinderung unerwünschter Dienste in der durch die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken geänderten Fassung, mit der Verkaufspraktiken bezüglich unbestellter Waren oder Dienstleistungen verboten werden, ist nach wie vor relevant. Die Bestimmung über unerwünschte Mitteilungen ist irrelevant geworden, da dieser Aspekt in anderen horizontalen EU-Rechtsvorschriften (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und Datenschutz-Grundverordnung) umfassend abgedeckt wird.
- Bei der Kosten-Nutzen-Analyse der Richtlinie wurde festgestellt, dass die Vorteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der

---

<sup>1</sup> Z. B. die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG), die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (2002/58/EG), die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (2000/31/EG) und die Datenschutz-Grundverordnung (2016/679).

Richtlinie stehen. Die Überschneidung mit horizontalen und produktspezifischen Rechtsvorschriften hat keine zusätzlichen Kosten verursacht, da die Auswirkungen der Richtlinie auf die wiederkehrenden Kosten im Zuge der schrittweisen Einführung produktspezifischer Rechtsvorschriften abgenommen haben. Die Evaluierung hat jedoch gezeigt, dass Spielraum für Vereinfachungen und eine Verringerung des Bürokratieaufwands besteht – auch durch eine Straffung des EU-Rechtsrahmens für Finanzdienstleistungen, indem das Zusammenspiel mit sektorspezifischen Rechtsvorschriften berücksichtigt und Aspekten im Zusammenhang mit dem Verfahren, den Mitteln und dem Format für die Bereitstellung von Informationen für die Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung getragen wird.

- Wenngleich der EU-Mehrwert der Richtlinie im Laufe der Zeit möglicherweise zurückgegangen ist, gewährleistet ihr „Sicherheitsnetz“ ein Mindestmaß an Verbraucherschutz in allen Mitgliedstaaten in einer Weise, die so flexibel ist, dass sie – da sie produkt- und technologieneutral ist – auch auf neue Produkte und Gegebenheiten anwendbar ist. Dieser Nutzen könnte sich erhöhen, wenn durch die Digitalisierung von Finanzdienstleistungen der grenzüberschreitende Online-Verkauf zunimmt und es im Bereich der Finanzdienstleistungen mehr Innovation gibt.

Zusammenfassend wird in der Evaluierung der Schluss gezogen, dass die Richtlinie den Verbraucherschutz wirksam gesteigert hat. Wenngleich ihr Beitrag zur Konsolidierung des Binnenmarkts nur begrenzt wirksam war, sind ihre Ziele nach wie vor relevant. Die Richtlinie hat einen Mehrwert auf EU-Ebene, auch wenn einige Aspekte, die ursprünglich mit der Richtlinie angegangen werden sollten, derzeit durch andere produktspezifische EU-Rechtsvorschriften abgedeckt werden, die sich mit der Richtlinie überschneiden. Durch die Digitalisierung treten einige Schwächen der Richtlinie deutlicher zutage, z. B. Schwächen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Informationen über digitale Kanäle im richtigen Umfang, zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Format. Die Ergebnisse der Evaluierung werden in die Überprüfung der Richtlinie einfließen, die in die REFIT-Initiativen des Arbeitsprogramms der Kommission aufgenommen wurde.