

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbraucherprogramm 2014-2020“

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD)

(2012/C 181/16)

Berichterstatterin: **Reine-Claude MADER**

Das Europäische Parlament beschloss am 30. November 2011 und der Rat am 13. Dezember 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 169 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbraucherprogramm 2014-2020“

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 8. März 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 479. Plenartagung am 28./29. März 2012 (Sitzung vom 28. März) mit 109 gegen 11 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Die Kommission hat ihren Vorschlag für eine Verordnung über ein Verbraucherprogramm für den Zeitraum 2014-2020 vorgelegt. Er knüpft nahtlos an die Mitteilung der Kommission „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ an und soll den mündigen Verbraucher in den Mittelpunkt des Binnenmarktes stellen.

1.2 Der EWSA begrüßt, dass für ein Verbraucherprogramm und ein Gesundheitsprogramm jeweils ein eigener Vorschlag vorgelegt wird, sodass beide Themen angemessen behandelt werden können.

1.3 Er nimmt die von der Kommission erklärte Absicht zur Kenntnis, die Verbraucher ins Zentrum der EU-Politik zu rücken, was im aktuellen Kontext von entscheidender Bedeutung ist. Er stellt fest, dass die zu diesem Zweck bereitgestellten Mittel recht bescheiden sind, und fragt sich, wie man dieses Ziel damit wirksam umsetzen kann.

1.4 Der EWSA nimmt die Absicht zur Kenntnis, die statistischen Instrumente zu schaffen, um das Marktgeschehen zu erfassen und seine Entwicklung in wirtschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen und umweltbezogenen Fragen in einer äußerst angespannten Lage zu verfolgen.

1.5 Der Ausschuss nimmt die Absicht zur Kenntnis, Indikatoren für die Weiterverfolgung zu entwickeln, die umso wichtiger sind, als das Programm angesichts der derzeitigen Lage einen langen Zeitraum abdeckt.

1.6 Der EWSA betont, dass es unerlässlich ist, die Sicherheitsnormen für vermarktete Produkte und Dienstleistungen in der EU zu erhöhen, was schärfere Kontrollen und eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden erfordert, die über wirksame Sanktionsmechanismen verfügen müssen.

1.7 Der Ausschuss unterstützt die Maßnahmen zur Verbesserung der Informations- und Bildungsprogramme für Verbraucher und zur Anwendung bewährter Verfahren, damit sachdienliche Informationen aus unabhängigen Quellen bereitgestellt werden. Er macht darauf aufmerksam, dass für die Erzielung nachhaltiger Verbrauchsmuster überprüfbare, hochwertige und allen zugängliche Informationen verfügbar sein müssen.

1.8 Die Rolle unabhängiger Verbraucherorganisationen ist in diesem Zusammenhang entscheidend. Daher empfiehlt der EWSA, ihre finanziellen Mittel deutlich aufzustocken, vor allem damit sie sich mit den erforderlichen Fachkenntnissen ausstatten können, zumal sie ein sehr breites Tätigkeitsfeld abdecken. Zur Wahrung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse müssen sie in die Lage versetzt werden, ihre Funktion als Gegengewicht voll und ganz auszuüben.

1.9 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre jeweiligen nationalen Verbraucherverbände, die maßgeblich zur Vollendung des Binnenmarktes beitragen, anzuerkennen, zu unterstützen und zu finanzieren.

1.10 Der EWSA unterstützt die unterschiedlichen Vorschläge für Initiativen zur Ergänzung alternativer Streitbeilegungssysteme. Er stellt jedoch fest, dass die Frage der Sammelklage nicht angesprochen wird, obwohl sie – wie bereits in mehreren Stellungnahmen hervorgehoben – für die Einhaltung der Rechtsvorschriften unverzichtbar ist.

2. Zusammenfassung des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung

2.1 Mit dem Vorschlag der Kommission soll ein Verbraucherprogramm für den Zeitraum 2014-2020 als Nachfolgeprogramm zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik 2007-2013 aufgestellt werden. Es legt den Rahmen für die Finanzierung von EU-Maßnahmen fest.

2.2 Die Verordnung knüpft nahtlos an die Mitteilung der Kommission „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ an, in der verlangt wird, dass Bürger das Recht haben müssen, in vollem Umfang am Binnenmarkt teilzunehmen.

2.3 Sie wurde ausgearbeitet, nachdem eine Halbzeitbewertung des Aktionsprogramms der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik (2007-2013) durch die unterschiedlichen Interessenträger vorgenommen worden war.

2.4 Aus dieser Bewertung ging hervor, dass das Programm trotz seiner geringen Finanzausstattung und der nur teilweisen Berücksichtigung neuer gesellschaftlicher und umweltbezogener Herausforderungen einen Mehrwert erbringt.

2.5 Das Programm für den Zeitraum 2014-2020 trägt den genannten Beobachtungen Rechnung. Damit die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechend finanziert werden, müssen sie Themen im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen, sozialen und technischen Umfeld berücksichtigen, insbesondere Fragen bezüglich der Globalisierung, der Digitalisierung, der notwendigen Umstellung auf ein nachhaltigeres Verbraucherverhalten, der Bevölkerungsalterung, der sozialen Ausgrenzung und der schutzbedürftigen Verbraucher.

2.6 Das neue Programm wird zur Umsetzung des Ziels der künftigen Verbraucherpolitik, nämlich „den mündigen Verbraucher in den Mittelpunkt des Binnenmarktes zu stellen“, beitragen.

2.7 Der Kommission zufolge beinhaltet dieses Ziel auch einen besseren Schutz der gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten und wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher, die Förderung ihres Rechts auf Information und auf Bildung sowie einen verbesserten Zugang zu wirksamen Rechtsschutzinstrumenten.

2.8 Die Kommission schlägt zur Erreichung dieses allgemeinen Ziels vier Einzelziele vor:

- Konsolidierung und Steigerung der Produktsicherheit durch wirksame Marktüberwachung in der gesamten EU;
- Verbesserung der Verbraucherbildung und -information, Aufklärung der Verbraucher über ihre Rechte, Aufbau einer Daten- und Informationsgrundlage für die Verbraucherpolitik und Unterstützung von Verbraucherorganisationen;
- Konsolidierung der Verbraucherrechte insbesondere durch Regulierungsmaßnahmen und durch die Verbesserung des Zugangs zu Rechtsschutzinstrumenten;
- Unterstützung der Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsbehörden und durch eine bessere Beratung der Verbraucher.

3. Beurteilung des Kommissionsvorschlags

3.1 Der EWSA befürwortet das im Programm festgelegte Ziel, „den mündigen Verbraucher in den Mittelpunkt des Binnenmarktes zu stellen“. Wie die Kommission zu Recht betont, ist auch der EWSA der Auffassung, dass die Einbeziehung der

Verbraucherinteressen in alle Politikbereiche der Europäischen Union hohe Priorität haben sollte, machen doch die Ausgaben der Verbraucher 56 % des BIP aus und tragen somit maßgeblich zur Wiederankurbelung des Wachstums bei.

3.2 Die EU-Organe und die nationalen Regierungen müssen eine Verbraucherpolitik betreiben, die dem 21. Jahrhundert gerecht wird, und anerkennen, dass die Verbraucher der Motor und die Schlüsselakteure eines gut funktionierenden Marktes sind. Ein wirklich wettbewerbsfähiger Markt braucht gut informierte und zuversichtliche Verbraucher. Die Festigung der Stellung des Verbrauchers bzw. seine Emanzipierung ist ein Faktor, der zur Verbesserung der Qualität der Produkte und Dienstleistungen beiträgt und ein wirksameres Funktionieren der Marktwirtschaft ermöglicht.

3.3 Die Verbraucherpolitik sollte weiter gefasst werden und in der EU sollte versucht werden, mehr Wettbewerb und Innovation zugunsten der Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Die Verbraucherpolitik sollte eine Priorität auf der politischen Tagesordnung sein und in alle relevanten Politikbereiche und Arbeitsprogramme aufgenommen werden.

3.4 Der EWSA bedauert in dieser Hinsicht die starke Diskrepanz zwischen den für die Strategie Europa 2020 zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und dem hier angestrebten Ziel. Wenn man die Summe auf die 500 Mio. Verbraucher in den 27 Ländern der EU herunterrechnet, ergibt sich ein Betrag von 5 Cent pro Verbraucher im Jahr, also noch weniger als im Aktionsprogramm 2007-2013, für das der EWSA in seiner Stellungnahme ⁽¹⁾ 7 Cent berechnet hatte.

3.5 Der EWSA begrüßt die Grundzüge, die mit den vier Einzelzielen im Programm festgelegt werden. Dieses Programm knüpft nahtlos an das vorige an und bringt keine Neuerungen, obwohl sich doch die neuen Technologien auf die Marktverhältnisse auswirken. Nach Ansicht des Ausschusses müssen die zur Umsetzung der angestrebten Ziele entwickelten Instrumente gezielter angesetzt und vervollständigt werden.

3.6 Der EWSA schlägt der Kommission vor, eine Liste mit allen EU-Programmen aufzustellen, die sich mit der Förderung und dem Schutz der Interessen der Verbraucher befassen und einen Beitrag dazu leisten, damit die Verbraucherpolitik in alle EU-Programme aufgenommen wird.

3.7 Nach Einschätzung des EWSA ist jedoch die Aufnahme eines fünften Einzelziels über die Vertretung und Einbindung der Verbraucher in den Vorschlag der Kommission notwendig. Der EWSA begrüßt natürlich, dass die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Verbraucherorganisationen in das Programm der Kommission aufgenommen, die Unterstützung für Verbraucherverbände darin bekräftigt und deren Sachkenntnis anerkannt wird. Die Verbesserung der Vertretung von Verbrauchern und die Stärkung der Verbraucherkompetenz verdient eigentlich ein gesondertes Ziel. Damit das Versprechen der Kommission, den Verbraucher in den Mittelpunkt der europäischen Entscheidungen zu stellen, gehalten werden kann, müsste das Programm umgeändert und ein fünftes Ziel eingefügt werden.

⁽¹⁾ ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 1.

3.8 Ein Teil der Mittel des Verbraucherprogramms (Beförderungskosten, Vorbereitungsarbeit und Teilnahme an Expertengruppen) sollte für dieses Ziel aufgewandt werden, damit unabhängige Verbraucherorganisationen die Konsumenten besser in den unterschiedlichen Expertengruppen, in denen eine Mitwirkung der Verbraucher notwendig ist, vertreten können. Entsprechend sollten auch andere EU-Programme ggf. Mittel speziell zur besseren Einbindung von Verbraucherverbänden vorsehen.

3.9 Der EWSA weist die Kommission erneut auf die Notwendigkeit hin, eine ehrgeizige „Europäische Verbraucheragenda“ (im Arbeitsprogramm der Kommission 2012 für das zweite Quartal 2012 abgekündigt) vorzulegen und den Grundsatz des „Empowerment“ zu verfolgen, d.h. die Stellung der Verbraucher im Einklang mit den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft und den vom Europäischen Parlament angenommenen Berichten zu stärken.

3.10 Hinter dem Vorschlag für eine „Europäische Verbraucheragenda“ muss das ernsthafte Bemühen stehen, die Stellung der Verbraucher, gestützt auf die Elemente Sicherheit, sachdienliche Verbraucherberatung und -bildung, Rechte, Rechtsschutz und Zugang zum Recht zu stärken und die Durchführungsmaßnahmen zu intensivieren.

3.11 Die Stärkung der Handlungskompetenz der europäischen Verbraucher („consumer empowerment“) darf jedoch nicht einen Übergang der Verantwortung auf die Verbraucher bedeuten, sondern das Verbraucherprogramm muss v.a. die Bedingungen für einen fairen und gerechten Markt schaffen, in den die Verbraucher Vertrauen haben und dadurch frei konsumieren können, wo immer sie sich befinden. Dieses Vertrauen ist dann gegeben, wenn die Verbraucher ausreichend informiert und sachlich über ihre Rechte beraten werden, um bewusste Kaufentscheidungen treffen zu können.

3.12 Der EWSA hebt die Notwendigkeit der zeitlichen Abstimmung zwischen der „Europäischen Verbraucheragenda“ und dem Vorschlag für eine Verordnung über ein Verbraucherprogramm hervor, damit die Kohärenz und die Qualität zwischen dem Programm und den strategischen Zielen gewährleistet werden.

3.13 Der Ausschuss möchte dabei hervorheben, dass bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und anderer Regulierungsinitiativen durch die Kommission ein hohes Verbraucherschutzniveau (gemäß Artikel 169 des Vertrags) gewährleistet werden muss. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass die Harmonisierung zweckgerecht sein muss und für die Rechte der europäischen Verbraucher keinesfalls einen Rückschritt bedeuten oder zulassen darf, ganz unabhängig von ihrem Herkunftsland. In Anbetracht dessen lehnt der EWSA mögliche Initiativen wie die optionale Regelung, die den bestehenden Verbraucherschutz in Frage stellen könnten, ab, um die Verbraucher als schwächere Vertragspartei, die nicht immer die Mittel für rechtlichen Beistand haben, zu schützen.

3.14 Nach Ansicht des EWSA sollten darüber hinaus Garantien für die Konsultation der Verbraucher und ihrer Vertreter bei der Ausarbeitung von verbraucherrelevanten Texten oder Maßnahmen geboten und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel erhöht werden.

3.15 Dem EWSA liegen insbesondere Maßnahmen am Herzen, die die Sicherheit der Produkte auf dem gesamten Markt verbessern. Er spricht sich für gezielte Maßnahmen zur Zusammenarbeit gemäß der Richtlinie 2001/95/EG⁽²⁾ und für Studien zur Aufstellung neuer Normen oder neuer Sicherheitskriterien aus. Angesichts der Probleme, denen sich die unterschiedlichen Kontrollorgane annehmen müssen, stellt sich aus Sicht des EWSA die Frage, wie viel Mittel sie zur Verfügung haben werden. Seiner Ansicht nach sind hier nationale, von der Kommission koordinierte Informationskampagnen notwendig.

3.16 Der Ausschuss begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Information und Bildung der Verbraucher. Die Verbesserung dieser zwei Aspekte des Verbraucherschutzes wird dazu beitragen, dass Verbraucher ihre Rechte besser kennen und wieder mehr Vertrauen gewinnen. In diesem Zusammenhang betont der EWSA, dass die Rechtsakte der EU für die Bürger transparenter und leichter verständlich sein müssen.

3.17 Der EWSA unterstützt die Schaffung von Daten- und Informationsgrundlagen anhand von Studien, Untersuchungen und Statistiken, damit die Ausarbeitung von Maßnahmen in verbraucherrelevanten Bereichen auf eine bessere Kenntnis des Marktes gestützt werden kann.

3.18 Bezüglich des Projekts DOLCETA, das unter dem derzeitigen Verbraucherprogramm läuft, aber nicht in dieser Form und in diesem Umfang aufrechterhalten werden wird, empfiehlt der EWSA der Kommission, einen Weg zur Bewahrung der damit erworbenen Informationen und Kenntnisse zu finden, damit die erheblichen Investitionen in DOLCETA nicht umsonst waren.

3.19 Er hält jegliche Initiativen, die zu mehr Markttransparenz führen, für wesentlich, unabhängig vom betroffenen Bereich, beispielsweise in Bezug auf Finanzprodukte, den Schutz personenbezogener Daten, Energie, digitale Technologien, Telekommunikation und Verkehr.

3.20 Aus verbraucherpolitischer Sicht ist die Verbraucheraufklärung zwar elementar, damit sich diese ihrer Rolle, Rechte und Pflichten auf den Märkten und in der Gesellschaft bewusst werden und ihr Verhalten entsprechend anpassen, doch muss auch betont werden, dass mangelnde Verbraucherbildung gelegentlich als eine Ausrede von Seiten der Politik und von Unternehmen mit unlauteren Absichten gebraucht wird, damit sie sich ihrer Verantwortung entziehen können und sich weniger um die Schaffung eines verbraucherfreundlichen Umfelds bemühen müssen.

3.21 Nach Ansicht des EWSA sollte man sich vorrangig auf die Anwendung und Verbesserung der Verbraucherrechte konzentrieren.

Außerdem teilt der Ausschuss die Auffassung der Kommission, die erneut darauf hingewiesen hat, wie wichtig die Umsetzung des Ziels der Verbraucheraufklärung und einer verbraucher-nahen Information ist.

⁽²⁾ ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4.

3.22 In jedem Fall kann das Ziel einer besseren Bildung und Information der Verbraucher nicht ohne die unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure verwirklicht werden. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, auf den bestehenden Gegebenheiten aufzubauen, sodass bewährte Verfahren erfasst, ggf. verbessert und so eingesetzt werden können, dass die angewandten Maßnahmen und Instrumente spürbare Auswirkungen auf die Verbraucher haben. Dies setzt voraus, dass ihnen erhebliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.

3.23 Man müsste sich ebenfalls auf die Bildung der Unternehmen konzentrieren, die leider nicht ausreichend über die Verbraucherrechte informiert sind. Andere Programme der EU müssten entsprechende Schulungen über den Verbraucherschutz für Unternehmen anbieten.

3.24 Zweck von Verbraucherorganisationen ist es, Probleme, auf die Verbraucher stoßen, zu erkennen und kohärente Antworten darauf zu finden sowie die Interessen der Verbraucher zu vertreten. Sie setzen sich für die Anwendung der Verbraucherrechte ein und tragen so zu einer Weiterentwicklung der Rechtsnormen bei.

3.25 Aufgrund dieser zentralen Rolle, die den regionalen, nationalen und europäischen Verbraucherorganisationen, welche einen immer breiter gefächerten Sachverstand abdecken müssen, zukommt, ist der EWSA der Meinung, dass ihre Kapazitäten deutlich erhöht werden müssten, indem ihnen mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Er misst der Unterstützung der Vereinigungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen große Bedeutung bei, insbesondere in den Ländern, in denen die Verbraucherbewegung nicht ausreichend entwickelt ist.

3.26 Der EWSA stellt fest, dass ein Viertel des Finanzrahmens dieses Programms den europäischen Verbraucherzentren (EVZ) zufließen wird. Diese Investition ist absolut notwendig und stößt im EWSA auf eine breite Zustimmung. Daher fordert der Ausschuss die Kommission auf, weiterhin jährliche, noch detailliertere Berichte über die Arbeitsweise der europäischen Verbraucherzentren vorzulegen. Sehr wichtig ist, diesen Berichten klare und aussagekräftige Kriterien zugrunde zu legen, um hervorzuheben, dass dieses Netzwerk konkrete Ergebnisse für die europäischen Verbraucher erzielt, auch wenn es sein Potenzial bisher noch nicht voll entfalten konnte.

3.27 Ein wesentliches Element hierbei ist, dass in das nächste verbraucherpolitische Programm ein dynamischer und

herausragender Finanzierungsmechanismus eingebaut wird, der Verbraucherorganisationen in ihrer weiteren Entwicklung hilft.

3.28 In der Frage des Rechtsschutzes stellt der EWSA fest, dass die Kommission Lösungen auf der Grundlage von Mit- oder Selbstregulierung den Vorzug gibt. Er begrüßt die von Fachleuten ergriffenen Initiativen zur Verbesserung der Verfahren. Er wiederholt jedoch, dass Verfahrenweisen des nichtzwingenden Rechts („soft law“) kein Ersatz für Legislativ- oder Regulierungsvorschriften sein dürfen.

3.29 Der EWSA unterstützt die von der Kommission eingeleiteten Schritte für einen vereinfachten Zugang der Verbraucher zu alternativen Streitbeilegungssystemen und begrüßt den Vorschlag für ein Monitoring der Arbeitsweise und der Wirksamkeit solcher Systeme. Er ist der Auffassung, dass diese Regelungen nur dann wirksam sein können, wenn die den Verbrauchern offenstehenden Systeme unabhängig sind.

3.30 Nach Meinung des EWSA bedarf der Vorschlag jedoch der Ergänzung, da die Stärkung der Verbraucherrechte auch bedeutet, dass sie über die geeigneten Rechtsmittel verfügen müssen, um ihre Rechte geltend zu machen. Wie bereits in seiner Stellungnahme zum Programm 2007-2013 sowie in den Stellungnahmen zu Sammelklagen im Rahmen des EU-Verbraucherrechts⁽³⁾ und zum Weißbuch über Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts⁽⁴⁾ schlägt der EWSA vor, auf die Notwendigkeit eines verstärkten Zugangs zum Recht und insbesondere zu einem kollektiven Rechtsbehelf zu verweisen.

3.31 Er unterstützt die zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere die Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, die für die Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes zuständig sind, und die Koordinierung der Überwachung, die die Wirksamkeit der Maßnahmen erhöht.

3.32 Der EWSA ist der Auffassung, dass den Streitbeilegungsverfahren, einschließlich der Online-Verfahren, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Er weist darauf hin, dass neue Ziele festgelegt wurden, v.a. für die europäischen Verbraucherzentren, die zur Information der Verbraucher und zur Beilegung grenzübergreifender Streitfälle beitragen sollen. Er misst einer laufenden Programmbewertung große Bedeutung bei, damit die hierfür vorgesehenen Finanzmittel entsprechend angepasst werden können.

Brüssel, den 28. März 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 40.