



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

2013/2153(INI)

7.11.2013

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Schutz der Verbraucher bei Versorgungsleistungen
(2013/2153(INI))

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Berichtersteller: Josef Weidenholzer

PR_INI

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	8

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zum Schutz der Verbraucher bei Versorgungsleistungen (2013/2153(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 22. Mai 2012 zu einer Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher (2011/2272(INI)),
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. Oktober 2011 zu Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen und der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020¹,
- unter Hinweis auf seine Entschließung zu einer neuen europäischen Agenda der Verbraucherschutzpolitik (2012/2133(INI)),
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. November 2011 zur Reform der EU-Beihilfenvorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2011/2146(INI)),
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken),
- unter Hinweis auf die 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,
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen²,
- in Kenntnis des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2013 über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012 (COM(2013)0627),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 15. November 2012 „Ein funktionierender Energiebinnenmarkt“ (COM(2012)0663),
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

¹ Angenommene Texte, P7_TA(2011)0453.

² ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37.

vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft,

- unter Hinweis auf die Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“),
- in Kenntnis des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr,
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG,
- in Kenntnis des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Basisinformationsblätter für Anlageprodukte (COM(2012)0352),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Charta der Rechte der Energieverbraucher“ (COM(2007)0386),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen funktionierenden Energiebinnenmarkt (COM(2012)0663),
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, so wie sie über Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union in die Verträge aufgenommen wurde, insbesondere auf Artikel 8 (Schutz personenbezogener Daten), Artikel 11 (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit), Artikel 21 (Nichtdiskriminierung), Artikel 23 (Gleichheit von Frauen und Männern), Artikel 25 (Rechte älterer Menschen), Artikel 26 (Integration von Menschen mit Behinderung), Artikel 34 (Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung), Artikel 36 (Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse), Artikel 37 (Umweltschutz) und Artikel 38 (Verbraucherschutz),
- unter Hinweis auf Artikel 12 EUV,
- unter Hinweis auf Artikel 14 EUV sowie auf das zu diesem Vertrag gehörende Protokoll Nr. 26,
- gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (A7-0000/2013),

- A. unter Hinweis auf die unzureichende Definition des Begriffes „Versorgungsdienstleister“ auf Gemeinschaftsebene und die unterschiedliche Interpretation in den Mitgliedstaaten;
- B. unter Hinweis auf die besondere Bedeutung von Versorgungsdienstleistungen wie die Gewährleistung des Rechts der Verbraucher auf freien Zugang und der Notwendigkeit der Schaffung verbindlicher Regeln für den Zugang schutzbedürftiger Verbraucher;
- C. in der Erwägung, dass der derzeitige Rechtsrahmen nicht ausreicht und es verbindlicher Regeln bedarf, die ein höheres Verbraucherschutzniveau sowie den Zugang zu Versorgungsdienstleistungen garantieren;

Allgemeines

- 1. ist der Meinung, dass die durch Versorgungsdienstleister erbrachten Leistungen gemeinsame Elemente haben; regt an, grundlegende Verbraucherschutzrechte, die alle Versorgungsdienstleistungen betreffen, auf Gemeinschaftsebene zu harmonisieren;
- 2. betont, dass auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) unter die durch Versorgungsdienstleister zu erbringenden Dienstleistungen fallen; fordert die Kommission auf, schnellstmöglich einen europäischen Rechtsrahmen für DAWI vorzulegen;
- 3. merkt an, dass Verbraucherschutz nur dann wirksam ist, wenn Rechte auch effektiv durchgesetzt werden können; betont die Notwendigkeit eines Rechtsrahmens für eine europäische Verbandsklage;
- 4. betont, dass Verbraucher gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren auf allen Ebenen an der Definition, Organisation, Umsetzung und Evaluierung von Versorgungsdienstleistungen beteiligt sein sollten;
- 5. betont, dass umfassender Verbraucherschutz starke und unabhängige Verbraucherschutzorganisationen voraussetzt;
- 6. betont, dass allen Verbrauchern ungeachtet ihrer finanziellen Situation das Recht auf Zugang zu Versorgungsdienstleistungen garantiert werden sollte und es für „schutzbedürftige Verbraucher“ besondere Regelungen wie zum Beispiel Gebührenbefreiung geben sollte; merkt an, dass jeder Verbraucher in eine Situation kommen kann, in der er eines besonderen Schutzes bedarf;

Energie

- 7. merkt an, dass die Liberalisierung der Energiemärkte nicht automatisch zu mehr Wettbewerb und niedrigeren Preisen für Verbraucher geführt hat und das Angebot und die Tarife aus Verbrauchersicht verkompliziert hat;
- 8. erinnert daran, dass die sogenannte Energiearmut in vielen Mitgliedstaaten steigt, und ruft die Kommission und Mitgliedstaaten dazu auf, auf dieses Problem zu reagieren, insbesondere da die Anbieter von günstigen Großhandelspreisen profitieren;
- 9. fordert die Kommission auf, die Energiewende zu forcieren, da erneuerbare Energien die

nachhaltigste Form der Energieerzeugung darstellen, und dabei darauf zu achten, dass die Kosten nicht auf die Verbraucher abgewälzt werden;

10. hält fest, dass viele Stromanbieter ihre Daten nicht für Vergleiche bereitstellen und sich ein Wechsel aufgrund restriktiver Kündigungsbedingungen und des Mangels an leicht zugänglichen Vertragsabschlussmöglichkeiten schwierig gestaltet; fordert Maßnahmen, die den Anbieterwechsel erleichtern;
11. bedauert, dass Energiepreise nicht die tatsächlichen Kosten widerspiegeln und externe Kosten wie Umweltschäden nicht ausgewiesen und der Gesamtgesellschaft angelastet werden; fordert Maßnahmen zur tatsächlichen Kostenwahrheit und zur Gewährleistung des Verursacherprinzips;
12. vertritt die Auffassung, dass Unternehmen verpflichtet werden sollten, alle Preise und Preisänderungen übersichtlich zu veröffentlichen, und es Mindeststandards zur Rechnungsgestaltung braucht;
13. meint, dass Verbraucher durch Informationsasymmetrie Nachteile erleiden; fordert Rechtsinstrumente, um die umfassende Information der Verbraucher zu gewährleisten;
14. vertritt die Auffassung, dass beim Einsatz von Smart Metering der Kundennutzen und der Datenschutz im Vordergrund stehen müssen und die Kosten dafür nicht an die Verbraucher weitergegeben werden dürfen;

Telekommunikation

15. fordert legislative Maßnahmen, die allen Verbrauchern den Zugang zu hochwertigen Telekommunikationsdienstleistungen garantieren und die digitale Spaltung verringern;
16. hebt hervor, dass ein offenes und netzneutrales Internet bewahrt werden und der Schutz der Daten und der Privatsphäre der Verbraucher Priorität haben muss, da nur so Vertrauen erreicht werden kann;
17. stellt fest, dass es Datenportabilität und Interoperabilität braucht, um die Abhängigkeit der Verbraucher zu verringern, mehr Wahlfreiheit zu schaffen und Innovation zu ermöglichen; ist der Auffassung, dass ein Anbieterwechsel für alle Verbraucher kostenfrei, ohne Datenverlust und ohne Aufwand jederzeit möglich sein sollte;

Postdienstleistungen

18. stellt fest, dass die Liberalisierung der Postdienstleistungen nicht die versprochenen Vorteile für Verbraucher gebracht hat, sondern vielmehr Strukturen zerstört hat, die kaum wieder aufzubauen sind;
19. betont, dass eine flächendeckende Postdienstversorgung in der gesamten Union auch im ländlichen Raum garantiert werden muss;
20. fordert die Kommission auf, die Auswirkungen der Liberalisierung der Postdienste zu untersuchen, insbesondere ob ein zuverlässiger Universaldienst gewährleistet ist und in den Betrieben menschenwürdige Arbeitsbedingungen herrschen;

Öffentlicher Verkehr

21. erkennt an, dass die Rechte der Verbraucher im Verkehrsbereich in den letzten Jahren verstärkt wurden, erinnert jedoch daran, dass der öffentliche Nahverkehr außerhalb des Anwendungsbereiches dieser Maßnahmen geblieben ist;
22. betont, dass der Zugang zu einem qualitativ hochwertigen, flächendeckenden und frei zugänglichen öffentlichen Nahverkehr auch in weniger gewinnbringenden Regionen Teil der Grundversorgung ist;
23. erinnert daran, dass ein gut funktionierender und für alle frei zugänglicher öffentlicher Verkehr auch aufgrund der alternden Bevölkerungsstruktur künftig an Bedeutung gewinnen wird und auch zur Erreichung der Klimaziele im Rahmen von EU2020 notwendig ist;
24. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Der Begriff „Versorgungsdienstleister“ ist auf Gemeinschaftsebene nicht definiert und wird auch von der Europäischen Kommission unterschiedlich benutzt. Versorgungsdienstleister erbringen sowohl Universaldienstleistungen als auch öffentliche Dienstleistungen, wobei auch die letztgenannten Begriffe von der Kommission in verschiedenster Art und Weise definiert werden. Auch die einzelnen Mitgliedstaaten interpretieren unterschiedlich, welche Dienstleistungen durch Versorgungsdienstleister zur Verfügung gestellt werden müssen. All dies hat zu einer regelrechten Begriffsverwirrung geführt.

Gleichwohl weisen alle oder zumindest die meisten Versorgungsdienstleistungen gemeinsame Elemente auf. Es handelt sich bei allen um Dienstleistungen, die fundamental für das Leben sowie die soziale und kulturelle Teilnahme der Menschen in der europäischen Gesellschaft sind. Der Verbraucher und die Verbraucherin hat somit nicht die Wahl, ob er die Dienstleistung bezieht, sondern lediglich nur, von welchem Dienstleister er sie beziehen will. Somit entsteht oft ein Über-Unterordnungsverhältnis zwischen dem Dienstleister auf der einen, und dem Verbraucher auf der anderen Seite.

Darüber hinaus sind viele dieser Bereiche in den letzten 15 Jahren durch Gesetzgebung auf Gemeinschaftsebene liberalisiert worden. Die einzelnen Gesetzgebungsvorhaben wurden seinerzeit ausgiebig und kontrovers debattiert, und viele Akteure haben sich klar gegen die Liberalisierungsmaßnahmen positioniert. Die durch die Liberalisierung gewünschten Folgen – billigere Preise, eine bessere Auswahl, neue Arbeitsplätze – sind in vielen Mitgliedstaaten ausgeblieben. Vielmehr hat die Umsetzung der Gesetzgebung vielerorts zum Abbau von existierenden Strukturen zum Nachteil der Verbraucher geführt, zu Preiserhöhungen, zu Verkomplizierung von Vertragsbedingungen und zu Verlust von Arbeit.

Um den Umfang des Berichtes einzugrenzen, hat sich der Berichterstatter darauf beschränkt, zunächst einige gemeinsame Elemente der Versorgungsdienstleistungen herauszuarbeiten, die Versorgungsdienstleistungen aus Verbrauchersicht zu betrachten und in diesem Rahmen Empfehlungen zur Verbesserung des momentan existierenden Verbraucherschutzes zu formulieren. Weiters konzentriert sich der Berichterstatter auf vier große Sektoren, die in den vergangenen Jahren liberalisiert und weitgehend im Binnenmarkt integriert wurden: Energie, Telekommunikation, Verkehrs- und Postdienstleistungen.

Dem Berichterstatter geht es darum, notwendige Maßnahmen zur Zugänglichkeit und Qualität von Dienstleistungen durch Versorgungsbetriebe darzustellen. Er erinnert gleichzeitig auch daran, dass der Lissabon Vertrag in Artikel 14 vorsieht, dass im Europäischen Gesetzgebungsverfahren, die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse festzulegen sind. Dabei ist im Besonderen auf Artikel 36 der Grundrechtecharta Bezug zu nehmen. Im Zusatzprotokoll 26 wird auf die Werte und Prinzipien verwiesen:

- Eine möglichst genau den Bedürfnissen der Nutzer entsprechenden Auftragsvergabe und Organisation zu gewährleisten
- die Vielfalt der unterschiedlichen sozialen, kulturellen und geographischen Bedingungen zu berücksichtigen

- ein hohes Niveau an Qualität und Sicherheit zu garantieren
- auf Bezahlbarkeit und Gleichbehandlung Rücksicht zu nehmen
- und unter Berücksichtigung der Nutzerrechte für einen universellen Zugang zu sorgen.

Besonders in Anbetracht der Krise hat sich die Notwendigkeit für Regulierung und Optimierung verstärkt. Allgemeine Dienstleistungen stehen unter einem besonderen Finanzierungsdruck und laufen daher Gefahr, ihrem Auftrag einer universellen Versorgung bedürftiger Personengruppen nicht mehr oder nur mehr eingeschränkt nachkommen zu können. Gleichzeitig sind sie in ihrer Funktion als gesellschaftliche Stabilisatoren gefährdet und vermindern somit das Niveau sozialer Inklusion.

Der Bericht soll einen Beitrag dazu liefern, dass ausgehend von diesen Herausforderungen die Faktoren beschrieben werden, die den universellen Zugang behindern, und thematisieren, wie eine adäquate Berücksichtigung der Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht werden kann.

Neben den Grundsätzen der Verfügbarkeit, Leistbarkeit und Kontinuität soll auch die Ausarbeitung sektorenspezifischer Aktionspläne angeregt werden, und darüber hinaus Hinweise geben, wie ein universeller grundrechtskonformer Zugang gestaltet werden könnte.