



Brüssel, den 9.12.2015
SWD(2015) 275 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**zwei Vorschlägen für Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates
über**

(1) bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte

und

**(2) bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Online-Warenhandels zur Änderung des
Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein
Gemeinsames Europäisches Kaufrecht**

{COM(2015) 634 final}

{COM(2015) 635 final}

{SWD(2015) 274 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu den Vorschlägen für Richtlinien über die Bereitstellung digitaler Inhalte und über den Online-Warenhandel und andere Formen des Fernabsatzes von Waren

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Bei der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt geht es um die Bereitstellung digitaler Inhalte und den Online-Warenhandel, da der Anteil des elektronischen Handels im EU-Einzelhandelssektor schneller wächst als der Offline-Handel und das beträchtliche Wachstumspotenzial des elektronischen Handels genutzt werden sollte.

39 % der Unternehmen, die ihre Produkte online, aber nicht grenzüberschreitend verkaufen, führen als eines der größten Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel das unterschiedliche Vertragsrecht der Mitgliedstaaten an. Dies gilt insbesondere für die Mängelhaftung (dies führen 49 % der EU-Einzelhändler, die online verkaufen, und 67 % der Händler an, die derzeit versuchen, in den grenzüberschreitenden Online-Handel einzusteigen, oder dies in Betracht ziehen). Durch das unterschiedliche einzelstaatliche Vertragsrecht sind den Einzelhändlern, die an Verbraucher verkaufen, einmalige Kosten in Höhe von etwa 4 Mrd. EUR entstanden. Am stärksten von diesen Kosten betroffen sind Kleinstunternehmen sowie kleine Unternehmen.

Das Verbrauchervertrauen bei grenzüberschreitenden Online-Käufen ist gering. Einer der Hauptgründe hierfür ist, dass die Verbraucher ihre wichtigsten vertraglichen Rechte nicht genau kennen. Ihnen entgehen folglich günstige Gelegenheiten, und sie können nur aus einem beschränkteren Angebot zu weniger wettbewerbsfähigen Preisen auswählen. Des Weiteren sind die Verbraucher im Nachteil, weil ihre vertraglichen Rechte bei mangelhaften digitalen Inhalten nicht eindeutig geregelt sind. Die finanziellen Schäden, die Verbrauchern aufgrund der jüngsten Probleme mit vier Arten von digitalen Inhalten und dem Zeitaufwand für die Lösung dieser Probleme in den letzten 12 Monaten entstanden sind, belaufen sich Schätzungen zufolge auf 9 bis 11 Mrd. EUR..

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Das übergeordnete Ziel besteht darin, zum rascheren Wachstum des digitalen Binnenmarkts zum Nutzen sowohl der Verbraucher als auch der Unternehmen beizutragen. Das jährliche BIP der EU soll dauerhaft um etwa 4 Mrd. EUR zunehmen. Der Abbau vertragsrechtlicher Hindernisse beim grenzüberschreitenden Online-Handel senkt zum einen die Geschäftskosten, die durch unterschiedliches Vertragsrecht entstehen, zum anderen wirkt er der Unsicherheit der Unternehmen entgegen, die durch die Komplexität des Rechtsrahmens verursacht wird. Die Initiative wird das Verbrauchervertrauen durch einheitliche Vorschriften und klare Verbraucherrechte stärken.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Im Alleingang wären die Mitgliedstaaten nicht in der Lage, die Hindernisse, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften ergeben, abzubauen. Keiner der Mitgliedstaaten könnte aus eigener Kraft die allgemeine Kohärenz seiner Gesetzgebung mit den anderen Mitgliedstaaten sicherstellen. Im Fall von Waren wird den Verbrauchern beim Online-Kauf und anderen Formen des Fernabsatzes durch diese Initiative eine vollständige Harmonisierung ausgewählter Vertragsrechtsvorschriften zugutekommen. Den Unternehmen entstehen geringere Kosten, somit können die Verbraucher von einem größeren Angebot zu wettbewerbsfähigeren Preisen profitieren. Im Fall von digitalen Inhalten bietet die Initiative Unternehmen, die ihre Geschäftstätigkeit auf andere Mitgliedstaaten ausweiten wollen, Rechtssicherheit. Gleichzeitig wird sie für kohärente Verbraucherrechte mit einem wirksamen Verbraucherschutz sorgen. Dadurch können die Verbraucher künftig im gesamten digitalen Binnenmarkt digitale Inhalte und Waren leichter online erwerben und die Unternehmen können diese leichter online anbieten. Da die Mitgliedstaaten bereits damit begonnen haben, eigene Vorschriften in diesem Bereich zu erlassen, verhindert die Initiative die Fragmentierung der Rechtsvorschriften für digitale Inhalte.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen politischen Optionen wurden erwogen? Wird eine davon

bevorzugt? Warum?
<p>Die bevorzugte Option (Option 1: vollständige Harmonisierung ausgewählter Vorschriften für digitale Inhalte und Waren) wird die vertragsrechtlich bedingten Kosten von Unternehmern bei grenzüberschreitenden Transaktionen verringern. Durch den stärkeren Wettbewerb wird der Handel insgesamt zunehmen. Die Verbraucher können von einer größeren Auswahl zu wettbewerbsfähigeren Preisen profitieren. Sie werden in der gesamten EU eindeutig festgelegte Rechte und folglich mehr Vertrauen in den digitalen Binnenmarkt haben. Folgende Optionen wurden ebenfalls erörtert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Option 2: vollständige Harmonisierung ausgewählter Vorschriften für digitale Inhalte – Anwendung des Rechts des Mitgliedstaats des Unternehmers in Verbindung mit bestehenden harmonisierten Vorschriften für Waren; • Option 3: vollständige Harmonisierung ausgewählter Vorschriften für digitale Inhalte und Beibehaltung der bisherigen Regelungen für Waren; • Option 4: Mindestharmonisierung der Vorschriften für digitale Inhalte und Beibehaltung der bisherigen Regelung für Waren ; • Option 5: freiwilliger europäischer Mustervertrag in Verbindung mit einem EU-Gütesiegel.
Wer unterstützt welche Option?
<p>In Bezug auf <u>digitale Inhalte</u> hält die Mehrheit der Interessenträger aus der Wirtschaft allgemein ein Tätigwerden der EU in Form einer vollständigen Harmonisierung für erforderlich; die IT-Branche ist hier eher geteilter Meinung. Auch Verbraucherorganisationen sehen Handlungsbedarf und unterstützen eine vollständige Harmonisierung, sofern ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet ist. Die meisten Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, begrüßen ebenfalls Maßnahmen zu digitalen Inhalten auf EU-Ebene. In Bezug auf <u>Waren</u> sind die Unternehmen für ein Tätigwerden auf EU-Ebene. Zwar spricht sich der Großteil für eine vollständige Harmonisierung aus, dennoch gibt es einige, die die Anwendung des Rechts des Mitgliedstaats des Unternehmers vorziehen würden. Mehrere Mitgliedstaaten und Verbraucherverbände sind gegen eine Änderung der Rom-I-Verordnung. Die Verbraucherverbände würden eine vollständige Harmonisierung nur dann unterstützen, wenn ein hohes Verbraucherschutzniveau gegeben ist und die bestehenden nationalen Verbraucherschutzniveaus nicht gesenkt werden. Die Mitgliedstaaten sind sich über den Handlungsbedarf uneinig. Sowohl bei digitalen Inhalten als auch bei Waren wurde in fast allen Rückmeldungen befürwortet, sich nur mit Verträgen <u>zwischen Unternehmen und Verbrauchern</u> zu befassen. Die meisten Interessenträger warnen vor der möglichen Fragmentierung zwischen dem Online-Verkauf und dem Offline-Verkauf von Waren. Allerdings wird die Kommission die notwendigen Schritte ergreifen, um einer solchen Fragmentierung vorzubeugen, und die Vorteile eines Handelns zum jetzigen Zeitpunkt überwiegen das Risiko einer Fragmentierung der Rechtsvorschriften.</p>
C. Auswirkungen der bevorzugten Option
Was sind die Vorteile der bevorzugten Option?
<p>Die bevorzugte politische Option wird vertragsrechtlich bedingte Hindernisse für den grenzüberschreitenden Online-Handel beseitigen, sowohl für die Verbraucher als auch für die Unternehmer. Der Abbau dieser Hindernisse bietet einen Anreiz für den grenzüberschreitenden Handel: Nach Aufhebung der vertragsrechtlichen Hindernisse würde die Anzahl der Unternehmen, die im grenzüberschreitenden Online-Handel tätig sind, um mehr als 5 Prozentpunkte steigen. Einer sehr konservativen Schätzung zufolge hieße das, dass 122 000 Unternehmen zusätzlich ihre Produkte grenzüberschreitend online verkaufen könnten. Bei den Intra-EU-Ausfuhren wäre ein Anstieg um 0,04 % zu erwarten; das entspricht rund 1 Mrd. EUR.</p> <p>Ein größerer Wettbewerb im Online-Einzelhandel würde in allen Mitgliedstaaten zu einem Rückgang der Endkundenpreise führen, EU-weit um durchschnittlich 0,25 %. Infolge des Preisrückgangs und des größeren Verbrauchervertrauens aufgrund der einheitlichen EU-Rechtsvorschriften würde die Nachfrage der Verbraucher steigen. Die Verbrauchsausgaben der Privathaushalte, die das Verbraucherwohl widerspiegeln, würden in allen Mitgliedstaaten steigen, EU-weit durchschnittlich um +0,23 %, was ca. 18 Mrd. EUR entspricht. Die Anzahl der Verbraucher, die grenzüberschreitend online einkaufen, könnte um fast 7 Prozentpunkte zunehmen. Somit würden zwischen 8 und 13 Millionen zusätzliche Verbraucher grenzüberschreitende Online-Einkäufe tätigen. Zudem würde der durchschnittliche Betrag, den die Käufer pro Jahr beim grenzüberschreitenden Einkauf ausgeben, um 40 EUR steigen. Dieser Anstieg bei Angebot und Nachfrage hätte unmittelbare Auswirkungen auf die wichtigsten makroökonomischen Variablen in allen Mitgliedstaaten und in der EU als Ganzes. Alles in allem</p>

wird von einem Zuwachs des realen BIP der EU in Höhe von 0,03 % ausgegangen; das kommt einem dauerhaften Anstieg des jährlichen BIP der EU von rund 4 Mrd. EUR gleich.

Welche Kosten sind mit der bevorzugten Option verbunden?

In Bezug auf die Befolgungskosten werden den Unternehmen bei der Anpassung ihrer Verträge an die neuen Bestimmungen einmalige Kosten entstehen. Diese Kosten belaufen sich pro Unternehmen auf etwa 7000 EUR. Allerdings werden die Kosten mehr als wettgemacht, da ausfuhrwillige Unternehmer dadurch in die Lage versetzt werden, an Verbraucher in allen EU-Mitgliedstaaten zu verkaufen, ohne dass zusätzliche vertragsrechtlich bedingte Kosten durch die Anpassung ihrer Verträge an das Vertragsrecht des jeweiligen Mitgliedstaats entstehen. Auch aus den konkreten Folgen der Anwendung der neuen Bestimmungen auf die Verträge mit den Verbrauchern werden den Unternehmen Kosten entstehen. Der Umfang dieser Kosten lässt sich jedoch nicht abschätzen, denn er hängt beispielsweise davon ab, ob und in welchem Maß das Unternehmen fehlerhafte Produkte verkauft.

Was sind die Auswirkungen für Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Für Unternehmen ist die Einhaltung der neuen Richtlinie mit Kosten verbunden, letztlich werden aber die Vorteile überwiegen, die sich ihnen aufgrund der vollständig harmonisierten Rechtsvorschriften für die EU-weite Ausfuhr von Waren und digitalen Inhalten bieten. Kleinstunternehmen und KMU werden von den neuen Rechtsvorschriften nicht ausgenommen: Ausnahmen würden das Vertrauen der Verbraucher, die bei ihnen einkaufen, mindern. Es ist nicht gerechtfertigt, Verbrauchern einen geringeren Schutz zu gewähren, wenn sie Produkte bei KMU statt bei größeren Anbietern erwerben. Die Vorteile, die sie von EU-weiten Vorschriften hätten, würden dadurch zunichte gemacht. Die Initiative wird jedoch gerade für KMU Vorteile mit sich bringen, da diese stärker von den Kosten betroffen sind, die mit der Anpassung ihrer Verträge an die Vorschriften anderer Mitgliedstaaten verbunden sind, und KMU häufig auf ihren heimischen Markt beschränkt sind. Der grenzüberschreitende Handel ist für sie eine wichtige Möglichkeit, Größenvorteile zu nutzen. Für KMU ist es oft schwierig, Kunden zu finden. Im Online-Geschäft fiele das weniger ins Gewicht, da das Internet Online-Verkäufe zu geringeren Kosten (im Vergleich zum Offline-Handel) ermöglicht.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Abgesehen von der Verpflichtung, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und durchzusetzen, gibt es keine praktischen Auswirkungen für die öffentlichen Verwaltungen. Einheitliche vertragsrechtliche EU-Vorschriften zu fehlerhaften Produkten erleichtern die Durchsetzung in den Mitgliedstaaten und insbesondere grenzüberschreitende gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen der Behörden für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Die Initiative wird sich positiv auf die Grundrechte auswirken. Sie wird ein einheitliches und hohes Verbraucherschutzniveau in der gesamten EU gewährleisten (Artikel 38 der Charta der Grundrechte), auch wenn dies in Bezug auf Waren in manchen Mitgliedstaaten das Schutzniveau verändern wird. Die Verbraucher werden sich des wirtschaftlichen Werts ihrer personenbezogenen Daten im Sinne der Artikel 7 und 8 der Grundrechte-Charta und nach Maßgabe gegenwärtigen und künftigen EU-Rechts stärker bewusst sein. Unternehmen werden im In- und Ausland leichter verkaufen können (Artikel 16). Einheitliche Vorschriften erleichtern die Ausübung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor Gericht (Artikel 47).

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die politische Strategie überprüft?

Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinien überwachen und fünf Jahre nach deren Inkrafttreten eine Bewertung vornehmen, inwieweit sie ihren Zielsetzungen gerecht werden.