Council of the European Union

Brussels, 26 February 2018
(OR. en)

6510/18

Interinstitutional File:
2015/0288 (COD)

JUSTCIV 39
CONSOM 41
INST 75
PARLNAT 43
CODEC 244

COVER NOTE

From:	The Austrian Bundesrat
date of receipt:	13 February 2018
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Amended proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on certain aspects concerning contracts for the sales of goods, amending Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council and Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council [13927/17 - COM(2017)637] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality[1]

Delegations will find enclosed the opinion of the Austrian Bundesrat on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2017&number=637&extension=null

Reinhard Todt

REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesrat
Der Präsident

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

Wien, 7. Februar 2018
GZ: 27000.0040/1-L2.1/2018

Der EU-Ausschuss des Bundesrates hat in seiner Sitzung am 7. Februar 2018 im Zuge der Beratungen über die EU-Vorlage

COM(2017) 637 final
Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenhandels, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

beiliegende **Mitteilung gemäß Art. 23f Abs. 4 B-VG** beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen

(Reinhard Todt)

Beilage

An die
Präsidentin des
Rates der Europäischen Union
Frau Ekaterina ZAHARIEVA

Präsident des Bundesrates
A-1017 Wien, Parlament
Tel. +43 1 401 10-2204 (2387)
reinhard.todt@parlament.gv.at
DVR: 0050369

51/MT-BR/2018

M I T T E I L U N G

an das Europäische Parlament, den Rat und an die Europäische Kommission

gemäß Art. 23f Abs. 4 B-VG

des EU-Ausschusses des Bundesrates

vom 7. Februar 2018

COM(2017) 637 final

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenhandels, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

Mit der von der Europäischen Kommission schon Ende 2015 vorgeschlagenen Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Online-Warenhandels und anderer Formen des Fernabsatzes von Waren sollte im Wesentlichen ein neues, vollharmonisiertes Gewährleistungsregime für den Warenkauf im Fernabsatz eingeführt werden. Mit dem nunmehr vorliegenden geänderten Vorschlag über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenhandels (COM (2017) 637 final) vom 31.10.2017 wird der Vorschlag auf alle Kaufverträge – die auch Verträge über herzustellende Waren umfassen – unabhängig von der Art des Vertriebes ausgedehnt. Die derzeit geltende Richtlinie 1999/44 über den Verbrauchsgüterkauf soll aufgehoben werden.

Der EU-Ausschuss des Bundesrates hat den gegenständlichen Vorschlag insbesondere auch unter dem Blickwinkel der einerseits Unternehmerinnen und Unternehmer wie Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits betreffenden Aspekte geprüft und kommt zum Schluss, dass der gegenständliche Entwurf unverhältnismäßig ist und mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht im Einklang steht.

Das Gewährleistungsrecht ist im UnternehmerInnen-VerbraucherInnen-Bereich durch die Verbrauchsgüterkauf-RL 1999/44 bereits europaweit - und zwar unabhängig von der Form des Vertriebs - mindestharmonisiert vereinheitlicht.

Einerseits ist zu befürchten, dass es im Rahmen der Vollharmonisierung zu einem sachlich nicht berechtigten Hinaufschrauben des Verbraucherschutzstandards kommt, so etwa – wie im Vorschlag bereits vorgesehen - zu einer längeren Vermutungsfrist für das Vorliegen eines Mangels bei Übergabe (zwei Jahre statt sechs Monaten) oder zu einem Recht auf Wandlung des Vertrags auch bei geringfügigen Mängeln.

Verbrauchervertreterinnen- und Vertreter warnen wiederum vor der „Sperrwirkung" einer vollharmonisierten Rechtslage, sodass geltendes Verbraucherschutzniveau abgesenkt werden könnte. Zudem haben schon die Verhandlungen zur Verbraucherrechte-RL gezeigt, dass die Vorschriften über die Gewährleistung aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten und Institutionen nicht sinnvoll vollharmonisiert werden konnten. Selbst im sachlich begrenzten Bereich des RL-Vorschlages über digitale Inhalte konnte im Rat keine Vollharmonisierung erreicht werden, sondern wird in dessen Allgemeiner Ausrichtung die Länge der Haftungsdauer nur mindestharmonisiert und auch die Regelung der Verjährung den Mitgliedstaaten überlassen.

Der Bundesrat hat aber zudem folgende Erwägungen getroffen:

Die Sperrwirkung einer Vollharmonisierung bezieht sich nicht nur darauf, dass die ganz spezifischen Gewährleistungsregelungen vollständig einer allfälligen neuen Richtlinie zu entsprechen hätten und keinerlei Abweichungen, auch nicht zugunsten der Verbraucher, zulässig wären, sondern würde darüber hinaus in einschneidender Form in weitere ganz zentrale Kernbereiche des nationalen Zivilrechts hineinwirken, diese ändern, jedenfalls die Rechtsunsicherheit massiv erhöhen.

Die Mangelhaftigkeit einer Sache kann z.B. ein Verbraucher nach dem nationalen österreichischen Recht je nach den Umständen des Falles nicht nur im Wege des eigentlichen Gewährleistungsrechts, sondern auch im Wege des

Schadenersatzrechts geltend machen. Schließlich können Mängel auch im Wege der Irrtumsanfechtung releviert werden. Mit einer vollharmonisierten EU-Regelung der gewährleistungsrechtlichen Mängelhaftung würde daher auch in diese Rechtsinstitute des allgemeinen Zivilrechts eingegriffen werden.

Die Europäische Kommission begründet ihren ursprünglich nur für Fernabsatzverträge vorgesehenen und - im Hinblick auf die mit einem solchen Ansatz verbundene Rechtszersplitterung - nun ausgedehnten Vorschlag mit der Notwendigkeit, durch eine Vollharmonisierung des Gewährleistungsrechts den grenzüberschreitenden elektronischen Handel anzukurbeln. Wie schon zum ursprünglichen führt die Kommission auch zum nunmehr geänderten Vorschlag aus, dass Unternehmen durch die neuen vollharmonisierten Gewährleistungsbestimmungen „Waren an Verbraucher in allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der gleichen Vertragsbedingungen verkaufen können". Im den Vorschlag begleitenden Arbeitsdokument der Kommission wird ausgeführt, dass den Unternehmen, die grenzüberschreitend verkaufen wollen, pro Mitgliedstaat Kosten in Höhe von ca. 9000 Euro entstehen, um ihre AGB an das jeweilige nationale Vertrags- bzw. Verbraucherschutzrecht anzupassen. Es wird in weiterer Folge damit argumentiert, dass sich im grenzüberschreitenden E-Commerce tätige Unternehmen diese Kosten der AGB-Anpassung künftig sparen könnten, was insgesamt – so jedenfalls die Berechnungen der Kommission -10,8 Milliarden Euro an Kosteneinsparung bedeuten würde.

Diese Ausführungen, die das Potential der Anreizfunktion der vollharmonisierten Gewährleistungsregelungen zur Ankurbelung des grenzüberschreitenden E-Commerce offenbar untermauern sollen, sind allerdings nicht nachvollziehbar. Es ist zwar richtig, dass z.B. Online-Händler, die grenzüberschreitend verkaufen wollen, Verträge/AGB dahingehend überprüfen (lassen) müssen, ob diese mit dem Recht des Wohnsitzes des Verbrauchers vereinbar sind. Das bedeutet Aufwand und Kosten für die Unternehmen. Dass sich Unternehmen diese Kosten bei Schaffung vollharmonisierter Gewährleistungsbestimmungen in Zukunft sparen könnten, ist aber schon vom Ansatz her nicht schlüssig. Die Anpassungsnotwendigkeit von AGB an das jeweilige nationale Recht ist nicht durch die Unterschiede in den nationalen Gewährleistungsregimen bedingt, sondern durch sonstige zwingende

Verbraucherschutzregelungen. Die Kommission übersieht nämlich, dass in AGB ja schon derzeit nichts vorgesehen werden kann, was von den zwingenden gesetzlichen Regelungen abweicht. Schon die geltende Verbrauchsgüterkaufs-RL (Art 7 (1)) schließt dies europaweit aus. Wenn aber schon derzeit nichts in den AGB zur Gewährleistung geregelt werden kann, dann können Unternehmen auch durch vollharmonisierte Gewährleistungsbestimmungen keine Kosteneinsparungen im Hinblick auch die AGB-Anpassungen im Vergleich zum Ist-Zustand lukrieren. Die Berechnungen der Kommission zu den Kosteneinsparungen sind daher mehr als fragwürdig.

Die Notwendigkeit, Verträge an nationales Recht anzupassen und die diesbezüglichen Kosten bleiben aufgrund der sonstigen zwingenden Verbraucherschutzregelungen (z.B. Recht gegen missbräuchliche Klauseln) vielmehr weiterhin bestehen. Zudem gilt es besonders zu bedenken, dass jene Unternehmen, insbesondere KMU, die rein national tätig sind und auch künftig nicht grenzüberschreitend tätig sein werden, keine auch wie immer gearteten Vorteile, sondern nur weitere Belastungen durch verschärfte Gewährleistungsregelungen zu gewärtigen hätten.

Der Bundesrat anerkennt, dass die Kommission Handlungsbedarf dahingehend sieht, den grenzüberschreitenden E-Commerce im Interesse von Verbrauchern und Unternehmern zu erleichtern, ist aber der Auffassung, dass der gegenständliche Vorschlag, der einen tiefgreifenden Einschnitt in die Kernbereiche des nationalen Zivilrechts darstellt, dafür kein geeignetes Mittel darstellt, unverhältnismäßig und daher mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar ist. Eine sinnvolle, die Interessen beider Vertragspartner angemessen berücksichtigende Neuregelung der Gewährleistung ist auf EU-Ebene nicht erreichbar.

Angesichts der bereits abgelaufenen Frist für Subsidiaritätsrügen formuliert der Bundesrat die Bedenken im Rahmen einer Mitteilung, angesichts der von Kommissionspräsident Juncker eingesetzten Task-Force zur Subsidiarität erscheint eine Verlängerung der 8-Wochen-Frist für Subsidiaritätsrügen aus Sicht des Bundesrates sinnvoll.

51/MT-BR/2018

COMMUNICATION

from the European Affairs Committee of the Federal Council
to the European Parliament, the Council and the European Commission
pursuant to Article 23f para. 4 of the Austrian Constitution
7 February 2018

COM (2017) 637 final
Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council and Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council

When the European Commission tabled a proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for online and other distance sales of goods at the end of 2015, its main intention was to introduce a new and completely harmonised guarantee regime for distance sales. The amended proposal on certain aspects concerning contracts for the sale of goods of 31 October 2017 (COM (2017) 637 final) extends the scope of the directive to all contracts for the sale of goods – including contracts for goods to be produced – regardless of the mode of distribution. Directive 1999/44/EC on the sale of consumer goods and associated guarantees is to be repealed.

The European Affairs Committee of the Federal Council examined the proposal, especially from the viewpoint of aspects concerning traders as well as consumers, and has come to the conclusion that the proposal now on the table is disproportionate and incompatible with the principle of subsidiarity.

Directive 1999/44 on consumer sales and associated guarantees provides for minimum harmonisation of guarantee provisions concerning both traders and consumers, regardless of the mode of distribution.

On the one hand, concerns have been expressed that within the framework of full harmonisation consumer protection standards might be raised to a materially unjustified level, for instance – as provided for in the proposal – through a longer period of time during which the burden of proof for the lack of conformity is reversed in favour of the consumer (two years instead of six months), or a right of choice between repair and replacement also in case of minor defects.

On the other hand, consumer representatives warn against the "blocking effect" of full harmonisation, which might even lead to a lowering of current consumer protection standards. Moreover, as the negotiations on the Consumer Rights Directive showed, full harmonisation of guarantee rules is not a meaningful goal on account of diverging interests of the Member States and their institutions. Even in respect of the proposed directive on the supply of digital content, the scope of which is limited in terms of substance, the Council failed to agree on full harmonisation, but had to limit itself to minimum harmonisation of the duration of the guarantee, with rules on the limitation period being left to the discretion of the Member States.

The Federal Council also considered the following points:

The blocking effect of full harmonisation relates not only to the fact that the specific guarantee rules would have to be fully in accordance with the new directive and that deviations, even if they are to the benefit of consumers, would not be permitted. The directive would impact on core areas of national civil law, amend the latter and thus create substantial legal uncertainty.

Pursuant to Austrian national law and depending on the circumstances of the case, a consumer can invoke non-conformity of the goods received not only on the basis of guarantee law, but also on the basis of the legal provisions on the award of damages. Moreover, non-conformity of goods can also be invoked on grounds of error. If the legal provisions on guarantees for defective goods were fully harmonised, this would constitute an interference with the aforementioned legal institutions of general civil law.

In its motivation of the proposal, which originally was only intended for contracts relating to distance selling and has now been extended in scope to avoid fragmentation of the law, the European Commission refers to the need to stimulate cross-border e-commerce through full harmonisation of guarantee regimes. As in the original proposal, the Commission states in the amended proposal that the new and fully harmonised guarantee rules enable "traders to sell to consumers in all Member States based on the same contractual terms". The Commission's working document accompanying the proposal states that traders wanting to sell across borders incur costs of approx. EUR 9,000 per Member State for adapting their contractual terms and conditions to national contract and consumer protection law. Along this line of argumentation, it is stated that, if traders no longer had to adapt their terms and conditions in cross-border e-commerce, savings in a total amount of EUR 10.8 billion could be achieved, according to the Commission's calculations.

These arguments, intended to underline the potential incentive function of fully harmonised guarantee rules and their ability to stimulate cross-border e-commerce, are difficult to understand. It is true that online traders wanting to sell across borders must review their contracts/terms and conditions (or have them reviewed) to ensure that they are compatible with the law of the consumer's place of residence. This certainly involves additional work and costs for traders. However, it is wrong to conclude that fully harmonised guarantee rules would save traders such costs. The need to adapt the general terms and conditions to national law is not due to differences in national guarantee regimes, but to other mandatory consumer protection rules. The Commission

seems to overlook the fact that, even today, traders' terms and conditions are not allowed to contain any provision that runs counter to mandatory legal rules, as stated in the Consumer Sales and Guarantees Directive (Article 7.1), which applies at European level. If, in the current situation, guarantee provisions cannot be included in a trader's general terms and conditions, traders will not be able to save money by no longer having to adapt their terms and conditions under a fully harmonised guarantee regime. Thus, the Commission's calculations regarding cost savings are more than questionable.

On the contrary, it will still be necessary for traders to adapt their contracts to national law and costs will still be incurred on account of other mandatory consumer protection regulations (e.g. provisions forbidding unfair terms in consumer contracts). Moreover, it should be borne in mind that traders, particularly SMEs, operating on a purely national basis and not intending to engage in cross-border sales, will derive no advantage whatsoever from the proposed regime, but suffer from the additional burden of even stricter guarantee rules.

The Federal Council recognises the Commission's concern to facilitate cross-border e-commerce in the interest of both consumers and traders, but maintains that the amended proposal, which encroaches upon the core areas of national civil law, is not an appropriate means to this end, as it is disproportionate and therefore incompatible with the principle of subsidiarity. A meaningful new guarantee regime that serves the interest of both parties to a contract cannot be established at EU level.

In view of the fact that the deadline for subsidiarity complaints has already expired, the Federal Council has chosen the instrument of a communication to express its concerns. Aware of the fact that a task force on subsidiarity has been created by Commission President Juncker, the Federal Council reiterates its opinion that an extension of the eight-week deadline for subsidiarity complaints would be appropriate.