



Brüssel, den 7.6.2007
SEK(2007) 744

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

"on the protection of consumers in respect of certain aspects of timeshare, long-term holiday products, resale and exchange"

**Entwurf FOLGENABSCHÄTZUNG zur Überprüfung der Richtlinie 94/47/EG über
Teilzeitnutzungsrechte an Immobilien**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2006) 303 endgültig}
{SEK(2006) 743}

1. EINLEITUNG

Ein Teilzeitnutzungsrecht begründet für mindestens drei Jahre das Recht, einen bestimmten Zeitraum (z. B. eine Woche oder länger) in einer Ferienanlage während eines festgelegten oder festzulegenden Zeitraums im Jahr zu verbringen. Die Teilzeitnutzungs-Richtlinie 94/47/EG (nachfolgend „die Richtlinie“ genannt) sichert den Schutz der Verbraucher u. a. durch Bestimmungen über die vorvertraglichen Informationen, die den Verbrauchern mitzuteilen sind, durch die mindestens 10-tägige Widerrufsfrist, das für den Verkäufer geltende Verbot, während dieser Frist Anzahlungen zu fordern oder anzunehmen, sowie durch Bestimmungen über die Vertragssprache.

Anfang 2006 wurde eine breit angelegte öffentliche Konsultation auf den Weg gebracht, die zwei an die interessierten Kreise gerichtete Fragebögen sowie ein Konsultationspapier umfasste, in dem die Schwerpunkte der Überprüfung erläutert wurden. Den Höhepunkt der Konsultation bildete ein von den Vertretern der interessierten Kreise sehr gut besuchter Workshop im Juli 2007.

In der dem Richtlinienvorschlag beigefügten Folgenabschätzung werden die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens zu bestimmten Fragen den drei in Betracht kommenden Optionen zugeordnet. Dabei wurden jede Option sowie alle unter den jeweiligen Optionen vorgesehenen Maßnahmen geprüft. Um die Vor- und Nachteile besser gegeneinander abwägen zu können, wurde ein analytischer Ansatz gewählt. Die Folgenabschätzung enthält daher Tabellen, in denen in wenigen Sätzen die wichtigsten Folgen der möglichen in Betracht kommenden Maßnahmenkombinationen zusammengefasst werden.

2. PROBLEMSTELLUNG

Seit der Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 1994 haben auf dem Markt größere Veränderungen stattgefunden, zu denen auch das Angebot neuer Produkte gehört, mit denen die Rechtsvorschriften zur Teilzeitnutzung umgangen werden. Diese Produkte werden in gleicher Weise vermarktet und ähneln, ökonomisch gesehen, den Teilzeitnutzungsrechten, da zunächst ein erheblicher Betrag gezahlt werden muss, an den sich im Zuge der späteren Nutzung der Ferienunterkunft (entweder als solche oder in Verbindung mit der Anreise) weitere Zahlungen anschließen. Da diese Produkte in eine Regelungslücke fallen, stehen Verbraucher und seriöse Unternehmen vor großen Problemen, wie zahlreiche Beschwerden bei den Europäischen Verbraucherzentren, bei Verbraucherverbänden und anderen öffentlichen Einrichtungen belegen.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus können Teilzeitnutzungsrechte und teilzeitähnliche Produkte als Kombination aus der wiederholten Anmietung einer Immobilie und einer Dienstleistung (z. B. Instandhaltung der Immobilie) betrachtet werden. Im Regelfall sehen die Verträge wiederholte Aufenthalte in der Ferienunterkunft vor. Der Ort, an dem die Unterkunft belegen ist, und der Nutzungszeitraum werden mehr oder weniger genau festgelegt. So genannte Travel Discount Clubs bieten ggf. auch Reiseleistungen an, die auch Bestandteil des Leistungskatalogs bei Tauschgeschäften sein können.

Die Verträge bedingen für den Verbraucher erhebliche finanzielle Verpflichtungen, angefangen bei einem einmaligen Gesamtbetrag, zu dem während der Laufzeit des Vertrags jährliche Zahlungen hinzukommen, deren Höhe von der Art der angebotenen Unterkunft, der Urlaubssaison und den Leistungsmodalitäten abhängt. Bei langfristigen Urlaubsprodukten, wie beispielsweise Travel Discount Clubs, kann die Aufnahmegebühr geringer sein als der für die Wahrnehmung des Teilzeitnutzungsrechts oder die Nutzung teilzeitähnlicher Produkte zu zahlende Preis; dagegen sind möglicherweise die für jeden Aufenthalt zu leistenden Zahlungen höher als die jährlichen von den Nutzern des Teilzeitnutzungsrechts zu entrichtenden Verwaltungskosten.

Die Mitgliedschaft in einer Tauschorganisation bedingt die Zahlung jährlicher Mitgliedsbeiträge und/oder eine gesonderte Gebühr für jedes abgeschlossene Tauschgeschäft.

Bei Wiederverkaufsverträgen ist in der Regel eine einmalige Gebühr fällig, die der Verbraucher häufig im Voraus zu entrichten hat und die u. a. der Deckung von Werbungs- und Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Wiederverkauf dient.

An den oben beschriebenen Geschäften sind häufig mehrere Akteure beteiligt (vgl. Anhang II der Folgenabschätzung), wie beispielsweise die Planer einer Timesharing-Ferienanlage, das Unternehmen, das die Produkte vermarktet, der Treuhänder der Anlage und ein Unternehmen, das die Ferienanlage verwaltet. Den Tausch von Teilzeitnutzungsrechten regelt eine Tauschorganisation und die Tauschmöglichkeit setzt die Mitgliedschaft in einer Tauschbörse voraus, wobei die Mitgliedschaft in vielen Fällen zusammen mit dem Teilzeitnutzungsrecht erworben werden kann. Will der Verbraucher sein Teilzeitnutzungsrecht wieder veräußern, kann er mit einem Wiederverkäufer einen Vermittlungsvertrag schließen, während der eigentliche Kaufvertrag zwischen dem veräußernden Verbraucher und einem anderen Verbraucher geschlossen wird.

Kennzeichnend für Verträge über Teilzeitnutzungsrechte, teilzeitähnliche Produkte und langfristige Urlaubsprodukte ist ihr grenzüberschreitender Charakter: Die Vermarktung und/oder der Vertragsabschluss finden häufig nicht im Heimatland des Verbrauchers oder in dem Land statt, in dem die Immobilie belegen ist. Beim Wiederverkauf kann der Verbraucher in seinem Heimatland von einem Vermittler aus einem anderen Land kontaktiert werden, während die Ferienanlage, an die das zu veräußernde Teilzeitnutzungsrecht geknüpft ist, in einem dritten Land belegen ist. Tauschorganisationen operieren weltweit, was Unternehmen, Immobilien und Dienstleistungen in vielen verschiedenen Ländern impliziert.

Im Allgemeinen sind die Verträge juristisch sehr kompliziert. Verbraucherbeschwerden zeigen, dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Beteiligten für den Käufer nicht immer eindeutig ist; ein typisches Beispiel ist, dass in Verkaufsangeboten versprochene Leistungen nicht immer verfügbar sind. In vielen Fällen lautet die Antwort der Ferienanlage oder des Unternehmens, das sie verwaltet, dass zwischen den beiden Unternehmen keine Verbindung bestehe und sie für Versprechungen bei Verkaufsangeboten keine Verantwortung übernehmen. Das mag korrekt sein, aber die Beschwerden zeigen, dass dies für den Verbraucher, der den Verkäufer als Vertreter der Ferienanlage ansieht, nicht immer klar ist.

3. POLITISCHE OPTIONEN

Die Folgenabschätzung konzentrierte sich auf die Analyse der Auswirkungen drei wesentlicher Optionen:

1. Keine Maßnahmen
2. Eine vertikale Überarbeitung der Richtlinie (mit mehreren Teiloptionen)
3. Nichtlegislative Maßnahmen (mit 3 Teiloptionen)

4. VORAUSSICHTLICHE AUSWIRKUNGEN

Die Analyse ergab, dass Option 1 (Aufrechterhaltung des Status quo) negative Folgen für die Mehrzahl der Beteiligten hätte und die Beibehaltung der Richtlinie 94/47/EG nur für wenige von Vorteil wäre. Gleiches gilt für Option 3 (nichtlegislative Maßnahmen), bei der die Mehrzahl der bei der Überarbeitung festgestellten Probleme ungelöst bliebe.

Die Folgenabschätzung der Option 2 (vertikale Überarbeitung der Richtlinie 94/47/EG) ergab jedoch, dass die Mehrzahl der beteiligten Gruppen mit dieser Option bessere Marktergebnisse erzielen könnte. Die Auswirkungen dieser Option dürften vor allem in folgenden Bereichen zu spüren sein:

4.1. Wirtschaftliche Auswirkungen

4.1.1. Auswirkungen auf die Verbraucher

Die Verbraucher erhalten Rechtssicherheit und Schutz beim Erwerb dieser Produkte.

- ∅ Da den Verbrauchern beim Erwerb dieser Produkte eine Bedenkzeit sowie andere Rechte eingeräumt werden, dürfte dies das Vertrauen der Verbraucher stärken.
- ∅ Da die gesetzlichen Vorgaben betrügerische Unternehmen wahrscheinlich aus dem Markt drängen, dürften die Verbraucher besser geschützt sein.
- ∅ Der Schutz wird weiterhin dadurch verbessert, dass die Verbraucher genauere vertragsrelevante Informationen erhalten.
- ∅ Die Rechte der Verbraucher werden EU-weit transparenter und klarer.

4.1.2. Auswirkungen auf die Unternehmen

- ∅ Eine EU-weit einheitliche Bedenkzeit schafft höhere Rechtssicherheit.
- ∅ Die Kosten für Rechtsberatung sinken.
- ∅ Mit der EU-weiten Beseitigung unterschiedlicher Regelungen zur Bedenkzeit werden grenzüberschreitende Geschäfte einfacher.
- ∅ Ein besseres Produktimage und ein gestärktes Verbrauchervertrauen dürften der Branche neuen Aufschwung verleihen.
- ∅ Zeitgemäße Sprachregelungen vereinfachen die Erfüllung der Vertragspflichten der Unternehmen gegenüber den Verbrauchern.

- ⊄ Die gesetzlichen Vorgaben für diese Produkte dürften betrügerische Unternehmen aus dem Markt drängen.
- ⊄ Seriöse Timesharing-Unternehmen brauchen keinen unlauteren Wettbewerb zu fürchten, da auch die Anbieter der neuen Produkte an die Vorgaben der Richtlinie gebunden sind.
- ⊄ Die KMU dürften genauso wie die größeren Unternehmen von der generell verbesserten Funktionsweise des Marktes profitieren.
- ⊄ Übermäßige Verwaltungskosten dürften nicht entstehen. Marktumfragen zeigen, dass seriöse Unternehmen den Verbrauchern bereits strukturierte und transparente Informationen zur Verfügung stellen, womit sie häufig über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen. Die zusätzlichen Verwaltungskosten, die im Zuge der angestrebten Option 2 entstehen, belaufen sich auf 202 541 € gegenüber 279 794 € mit der derzeit geltenden Richtlinie.

4.1.3. *Auswirkungen auf Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit*

- ⊄ Da die gesetzliche Regelung dieser Produkte die Marktsituation voraussichtlich verbessern wird, wird die EU als Standort sowohl für europäische als auch für internationale Investitionsfonds an Attraktivität gewinnen. Dies belegen die in den letzten Jahren beobachteten Investitionszuwächse im Geschäft im Teilzeitnutzungsrechten, vor allem in den USA, im Nahen Osten und in Asien.

4.2. **Soziale Auswirkungen**

- ⊄ Mit dem Ausbau des Teilzeitnutzungsmarktes dürften sich in den für die Branche attraktiven Regionen der Bedarf an Arbeitskräfte und damit die Zahl neuer Arbeitsplätze erhöhen.
- ⊄ Schaffung neuer Berufsbilder in der Tourismusindustrie, die nach unterschiedlichen Fachkenntnissen verlangen.
- ⊄ Da die überarbeiteten Rechtsvorschriften den Spielraum für betrügerische Aktivitäten in der Branche einschränken, kommen weniger Verbraucher zu Schaden.

4.3. **Ökologische Auswirkungen**

- ⊄ Unter der Annahme, dass das verbesserte Regelungsumfeld für die Branche einen Ausbau des Marktes befördert (vgl. die oben genannten wirtschaftlichen Auswirkungen), wäre logischerweise auch mit einem Ausbau bestehender Timesharing-Ferienanlagen bzw. dem Bau neuer Anlagen zu rechnen, um den Bedarf der Verbraucher gerecht werden zu können. Dies könnte möglicherweise ökologische Folgen haben. Nach Ansicht von Experten werden jedoch bei der Entwicklung solcher Ferienanlagen die im europäischen und im einzelstaatlichen Recht verankerten strengen Umweltstandards eingehalten.
- ⊄ Der Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie dürfte daher keine negativen ökologischen Auswirkungen haben.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Ziel	Option	Option 1: Keine Maßnahmen	Option 2: Vertikale Überarbeitung der Richtlinie 94/47/EG	Option 3: Nichtlegislative Maßnahme
ALLGEMEINE ZIELE	<p>Stärkung des Vertrauens der Verbraucher und der Unternehmen in den Binnenmarkt durch ein einheitliches hohes Verbraucherschutzniveau, die Beseitigung von Binnenmarkthemmnissen und einfachere Rechtsvorschriften durch die Anwendung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung</p>	<p>Keine Fortschritte bei diesem Ziel, da die Verbraucher beim Erwerb von Produkten, die nicht unter die Richtlinie fallen, keinen Schutz genießen; Unternehmen sind weiterhin dem unlauteren Wettbewerb betrügerischer Unternehmen ausgesetzt und der Binnenmarkt bliebe aufgrund der weiterbestehenden unterschiedlichen einzelstaatlichen Regelungen (z. B. bei der Bedenkzeit) fragmentiert.</p>	<p>Das Vertrauen der Verbraucher dürfte steigen, da der Verbraucherschutz auch auf die neuen Produkte ausgedehnt wird; die Unternehmen, dürften von der Beseitigung des unlauteren Wettbewerbs profitieren und es entstehen ihnen keine unverhältnismäßig hohen Verwaltungskosten; durch die Einführung einer EU-weit einheitlichen Bedenkzeit von 14 Tagen wird ein Binnenmarkthemmnis beseitigt. Eine gelockerte Sprachregelung und eine eindeutigere und aktualisierte Auflistung der vorvertraglichen Informationen/Vertragspflichten führen zur Vereinfachung. Durch die Einbindung einschlägiger Bestimmungen in die neue Richtlinie wird die Rechtsdurchsetzung verbessert.</p>	<p>Mit selbstregulierenden Maßnahmen konnte die Branche einige Praktiken kontrollieren, Regelungslücken können auf diese Weise aber nicht geschlossen werden. Gleiches gilt für die Möglichkeit, das bestehende Verbraucherschutzrecht besser durchzusetzen. Informationskampagnen für Verbraucher könnten sinnvoll sein, können aber weder das Verbrauchervertrauen verbessern, noch das Regelungsproblem für die Produkte lösen, die nach Verabschiedung der Richtlinie auf den Markt kamen.</p>

KONKRETE ZIELE	<p>1. Ausdehnung des Verbraucherschutzbestimmungen, die beim Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten gelten, auf teilzeit-ähnliche und andere langfristige Urlaubsprodukte sowie auf den Wiederverkauf und den Tausch</p>	<p>Kein Fortschritt bei diesem Ziel</p>	<p>Option 2, die eine Ausweitung der Rechtsvorschriften auf die neuen Produkte vorsieht, ist die einzige der drei geprüften Optionen, mit der dieses Ziel erreicht werden kann.</p>	<p>Einen bessere Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften könnte einige betrügerische Tätigkeiten eindämmen; durch Selbstregulierung könnten weitere Fortschritte erzielt werden; die Verbraucher hätten beim Erwerb dieser Produkte jedoch immer noch keine Rechtssicherheit.</p>
	<p>3. Gegebenenfalls EU-weite vollständige Harmonisierung der Verbraucherschutzvorschriften (z. B. hinsichtlich der Informationspflichten) für Teilzeitnutzungsverträge, auf Verträge über teilzeit-ähnliche Produkte, auf Travel Discount Clubs, auf Wiederverkaufs- und Tauschverträge</p>	<p>Kein Fortschritt bei diesem Ziel</p>	<p>Option 2 sieht eine vollständige Harmonisierung der Informationspflichten gegenüber den Verbraucher vor, mit der die Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt, die Kosten für Rechtsberatung gesenkt und die Rechtssicherheit erhöht werden.</p>	<p>Kein Fortschritt bei diesem Ziel</p>
OPERATIVE ZIELE	<p>1. Seriösen Timesharing-Unternehmen die Möglichkeit geben, ihre Geschäftstätigkeit EU-weit auszubauen, indem sie vor unlauterem Wettbewerb geschützt und Hindernisse im grenzüberschreitenden Handel beseitigt werden.</p>	<p>Kein Fortschritt bei diesem Ziel</p>	<p>Option 2 kann einige Fortschritte bei der Beseitigung von Hemmnissen im grenzüberschreitenden Handel erreichen; wichtiger ist jedoch, dass die Unternehmen weitaus bessere Ergebnisse erzielen können, da sie nicht länger dem unlauteren Wettbewerb von Gewerbetreibenden ausgesetzt sind, die an keine Vorschrift gebunden sind. Dies lässt sich voraussichtlich ohne hohe Verwaltungskosten erreichen.</p>	<p>Kein Fortschritt bei diesem Ziel</p>

	2. Wirksame Rechtsdurchsetzung	Kein Fortschritt bei diesem Ziel	Mit Option 2 wird dieses Ziel erreicht, da der Vorschlag konkrete Bestimmungen für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten enthält.	Option 3 könnte einige Fortschritte bei diesem Ziel erreichen, würde aber alle anderen ermittelten Probleme unangetastet lassen.
	3. Die Verbraucher in die Lage versetzen, fundierte Entscheidungen zu treffen	Kein Fortschritt bei diesem Ziel	Option 2 erreicht dieses Ziel mittels einer eindeutigen und aktualisierten Auflistung der Informationen, die den Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden müssen.	Option 3 könnte einige erhebliche Fortschritte bei diesem Ziel erreichen, würde aber alle anderen ermittelten Probleme unangetastet lassen.

6. VERWALTUNGSKOSTEN

Entsprechend den Leitlinien der Kommission wurde im Rahmen dieser Folgenabschätzung eingehend geprüft, welche Verwaltungskosten die drei in Betracht kommenden Optionen nach sich ziehen würden.

Die Verwaltungskosten für die angestrebte Option 2 belaufen sich auf insgesamt 169 812 EUR. Im Vergleich zu den mit der derzeit geltenden Richtlinie verbundenen Verwaltungskosten in Höhe von 146 010 EUR bedeutet der Kommissionsvorschlag für eine überarbeitete Richtlinie Nettozusatzkosten von 23 802 EUR.

Angesichts der Vorteile, die Option 2 mit sich bringt, ist dieser Betrag auf europäischer Ebene als sehr niedrig einzustufen. Auch in Bezug auf die Kosten für die Unternehmen erscheinen die Maßnahmen weder übermäßig kostenintensiv noch der Größenordnung des Problems unangemessen.

Einzelheiten zu diesen Schätzungen sowie zur verwendeten Methodik sind in Anhang I zur Folgenabschätzung nachzulesen.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Option 2 bietet das beste Verhältnis von Vorteilen zu Nachteilen und wird daher als beste Lösung zur Überarbeitung der Richtlinie vorgeschlagen.

Sie bedeutet für die Unternehmen keine übermäßigen Belastungen und dehnt die Verbraucherschutzbestimmungen der Richtlinie auf neue und problematische Produktfelder, wie u. a. Travel Discount Clubs, teilzeitähnliche Produkte, Wiederverkauf und Tausch von Teilzeitnutzungsrechten. Im Wege des Richtlinienvorschlags erhalten die Verbraucher Rechte (wie die Widerrufsfrist) und Schutz beim Erwerb dieser Produkte, was das Verbrauchervertrauen stärken dürfte. Das Vertrauen in den Markt dürfte sich außerdem

dadurch erhöhen, dass betrügerische Unternehmen unter Druck geraten und entweder die gesetzlichen Vorgaben einhalten oder mit rechtlichen Sanktionen rechnen müssen. Darüber hinaus schafft die einheitliche Widerrufsfrist von 14 Tagen Rechtssicherheit für die Verbraucher und bietet den Unternehmen ein einfacheres rechtliches Umfeld für ihre Tätigkeit.

Für die Unternehmen schafft die neue Richtlinie gleiche Wettbewerbsbedingungen. So müssen sich Timesharing-Unternehmen an die Bestimmungen der Richtlinie halten, während Unternehmen, die andere langfristige Urlaubsprodukte verkaufen, wie beispielsweise Travel Discount Clubs, die in derselben Branche tätig sind, den gleichen Verbraucherkreis ansprechen und Produkte anbieten, die durchaus als Alternativen zu Teilzeitnutzungsrechten betrachtet werden können, bisher nicht unter die Richtlinie fallen. Die Verluste der europäischen Timesharing-Branche in den letzten Jahren können diesem Umstand zumindest teilweise zugeschrieben werden. Die neue Richtlinie will die Situation korrigieren, indem sie unlauteren Wettbewerb bekämpft und betrügerische Elemente aus dem Markt drängt. Diese Ziele dürften außerdem ohne die erheblichen oder unverhältnismäßigen Verwaltungskosten erreicht werden, die beispielsweise mit der Einführung von Berufszulassungserfordernisse anfallen würden.