

Fiche 2: Richtlijn gemeenschappelijke regels voor stimuleren reparatie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en de Richtlijnen (EU) 2019/771 en (EU) 2020/1828.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

22 maart 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 155

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0155&qid=1679920239075>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SEC (2023) 137

SWD (2023) 59

SWD (2023) 60

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 22 maart jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel ter herziening van de verordening betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten consumentenbescherming¹ van de richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen², en van de richtlijn representatieve vorderingen ter bescherming consumenten³. Het voorstel moet het voor consumenten makkelijker en betaalbaarder maken om hun defecte apparaat te (laten) repareren in plaats van te vervangen door een nieuw apparaat. Het voorstel beoogt onder meer voor minder afval te zorgen en tot een besparing van grondstoffen te leiden. Ook kan het besparingen voor consumenten opleveren als zij langer met hun producten kunnen doen. Dit voorstel is onderdeel van het derde circulaire economiepakket⁴. Naast dit voorstel over de reparatie van goederen is er binnen dit pakket ook een voorstel over Groene Claims gepresenteerd⁵. Hierover wordt een apart BNC-fiche opgesteld. Met beide voorstellen geeft de Commissie uitvoering aan het Actieplan Circulaire Economie uit 2020.⁶

In de huidige situatie kunnen consumenten tijdens de wettelijke garantieperiode in het geval van een niet-conform product⁷ kiezen voor kosteloze vervanging of reparatie. Na de garantieperiode moet de consument betalen voor reparatie, of het product op eigen kosten vervangen. Gezien onduidelijkheid over reparatiemogelijkheden en mogelijk hoge reparatiekosten zijn consumenten geneigd voor vervanging in plaats van reparatie te kiezen. Met het voorstel wil de Commissie bevorderen dat er zowel binnen als buiten de garantieperiode vaker gerepareerd wordt in plaats van vervangen. Om dit doel te halen wijzigt de Commissie een aantal richtlijnen en stelt zij een aantal maatregelen voor.

Om ervoor te zorgen dat er binnen de garantieperiode meer gerepareerd wordt, stelt de Commissie voor om aan de richtlijn verkoop van goederen (2019/771/EU) een extra bepaling toe te voegen. In deze richtlijn staat dat een consument in het geval van een niet-conform product binnen de wettelijke garantieperiode recht heeft op herstel door de verkoper⁸. Hierbij heeft de consument de keuze tussen reparatie of vervanging, tenzij de gekozen remedie onevenredige kosten met zich meebrengt. De Commissie voegt aan de bestaande richtlijn toe dat de verkoper moet repareren als dit goedkoper is dan of net zo veel kost als vervanging. De consument heeft alleen nog de keuze voor vervanging als dit goedkoper is dan reparatie.

¹ 2017/2394 (EU)

² 2019/771 (EU)

³ 2020/1828 (EU)

⁴ Als onderdeel van het pakket publiceerde de Europese Commissie in maart 2022 het voorstel voor een richtlijn versterken van de positie van de consument in de groene transitie en de mededeling duurzame producten de norm maken en de kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten.

⁵ COM (2023) 166

⁶ Mededeling van de Commissie, 'Een nieuw actieplan voor een circulaire economie – voor een schoner en concurrerender Europa', https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

⁷ Een product dat eerder kapot gaat dan de consument redelijkerwijs mag verwachten en geen gevolg is van slijtage of verkeerd gebruik.

⁸ Art 2 sub 3 van het voorstel: verkoper in de zin van artikel 2, punt 3, van Richtlijn (EU) 2019/771.

Buiten de wettelijke garantieperiode stelt de Commissie een aantal nieuwe maatregelen voor. Deze maatregelen richten zich met name op producenten⁹.

Ten eerste betreft dat een verplichting voor producenten om op verzoek van een consument een product (tegen betaling) te repareren. Dit geldt vanaf het moment van aankoop tot maximaal tien jaar daarna, afhankelijk van het type product¹⁰. Het betreft alleen een verplichting voor producenten van goederen die volgens EU-wetgeving technisch te repareren zijn. Onder de *Ecodesign*-richtlijn worden informatie- en ontwerpisen aan specifieke productgroepen gesteld.¹¹ Wat betreft reparatievereisten gaat het dan onder meer om de mogelijkheid om het product uit elkaar te halen en om de beschikbaarheid van reserveonderdelen en handleidingen. Voor onder meer huishoudelijke apparatuur als wasmachines, vaatwassers en koelkasten bestaan er inmiddels Europese reparatievereisten. Binnenkort komen daar ook mobiele telefoons en tablets bij. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om in de toekomst nieuwe productgroepen, waarvoor reparatievereisten zijn ontwikkeld, op te nemen zodat daar dan ook een verplichting voor de producent geldt om te repareren.

De producent moet consumenten informeren over zijn verplichting om te repareren en hoe consumenten hiervan gebruik kunnen maken.¹² Er is geen verplichting om te repareren als het product dusdanig kapot is dat reparatie technisch onmogelijk is.

Ten tweede stelt het voorstel dat reparateurs op verzoek van de consument¹³ een 'Europees reparatie-informatieformulier' voorafgaande aan de eventuele reparatie moeten verstrekken dat de prijs en belangrijkste voorwaarden voor een reparatie vermeldt. Het formulier is alleen verplicht voor reparateurs die als producent de wettelijke verplichting tot reparatie hebben zoals hierboven omschreven. Het formulier moet consumenten helpen om verschillende reparatiediensten met elkaar te vergelijken op belangrijke aspecten als de prijs, de duur van de reparatie en de beschikbaarheid van een tijdelijk vervangend product. Reparateurs mogen onderzoekskosten in rekening brengen¹⁴.

⁹ Art. 2 sub 4 van het voorstel: een fabrikant in de zin van artikel 2, punt 42, van Verordening inzake het ecologisch ontwerp voor duurzame producten.

¹⁰ Bijvoorbeeld verordening 2019/2023/EU vereist dat fabrikanten van was- en droogmachines een lijst van specifieke reserveonderdelen beschikbaar stellen voor professionele reparateurs voor een minimumperiode van tien jaar nadat het laatste model op de markt is verschenen. De reparatieverplichting is in dat geval van toepassing voor eenzelfde periode van tien jaar.

¹¹ Richtlijn 2009/125/EC. Deze richtlijn wordt op dit moment herzien en vervangen door een verordening, zie BNC fiche 'Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten'.

¹² In het voorstel staat dat producenten consumenten op een gemakkelijk toegankelijke, duidelijke en begrijpelijke wijze informatie moeten verstrekken informeren over hun reparatieverplichting en over de reparatiediensten, bijvoorbeeld via een online platform.

¹³ De reparateur mag kosten in rekening brengen voor het verstrekken van het reparatie-informatieformulier aan de consument, art. 4, lid 3 van het voorstel.

¹⁴ De reparateur moet de consument van tevoren informeren over deze kosten. Het gaat dan om bijvoorbeeld onderzoekskosten die nodig zijn om vast te kunnen stellen om wat voor defect het gaat.

Ten derde introduceert het voorstel een verplichting voor lidstaten om een nationaal platform op te richten om consumenten in contact te brengen met reparateurs. Via dit platform moeten consumenten op eenvoudige wijze een reparateur kunnen vinden op basis van verschillende zoekcriteria, zoals het soort product, de locatie van de reparateur en de gehanteerde voorwaarden voor reparatie. Op het platform moeten consumenten direct om het eerdere genoemde Europese reparatie-informatieformulier kunnen vragen. Om duurzame consumptie te stimuleren als reparatie geen optie is, moet het platform ruimte bieden voor aanbieders van gereviseerde¹⁵ producten. Daarnaast moet het platform de mogelijkheid bieden aan consumenten om in contact te komen met opkopers van kapotte apparaten die deze na een opknapbeurt verkopen.

Ook wil de Commissie dat er een Europese kwaliteitsnorm wordt ontwikkeld waar reparatiediensten vrijwillig aan kunnen deelnemen. In het voorstel is hier geen maatregel voor opgenomen. De Commissie geeft aan dat deze norm kan worden ontwikkeld door het aanmoedigen van vrijwillige samenwerking tussen bedrijven en overheden of door een normalisatieverzoek aan Europese normalisatie-instellingen te richten. Een dergelijke norm zou dan aspecten kunnen bevatten die van invloed zijn op de beslissing van consumenten om tot reparatie over te gaan, zoals de termijn van de reparatie, de beschikbaarheid van tijdelijk vervangende goederen, een commerciële garantie op de reparatie en de beschikbaarheid van door de reparateurs aangeboden nevendiensten zoals verwijdering en vervoer.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie beschrijft in haar impact assessment twee problemen. Ten eerste kiezen consumenten in de wettelijke garantieperiode bij een niet conform product eerder voor vervanging door een nieuw product dan voor reparatie. Ten tweede worden consumenten buiten de wettelijke garantieperiode geconfronteerd met suboptimale reparatiemogelijkheden¹⁶, waardoor zij geneigd zijn een nieuw product te kopen. Vroegtijdige afdanking van producten leidt tot meer afval en onnodige CO₂-emissies door een hogere vraag naar nieuwe – vervangende – producten.

In aanvulling op de *Ecodesign*-verordening (die eisen stelt aan de repareerbaarheid van bepaalde productgroepen) en het voorstel consument in de groene transitie (dat inzet op betrouwbaardere duurzaamheidsinformatie op het punt van verkoop), voegt dit voorstel volgens de effectbeoordeling een derde dimensie toe. Het voorstel bevordert reparatie tijdens en na afloop van de wettelijke garantieperiode van een product. Dit moet ertoe leiden dat producten langer in gebruik worden genomen door consumenten.

De gekozen beleidsopties in dit voorstel moeten in vijftien jaar tijd 18,4 miljoen ton CO₂ besparen. Dit is in aanvulling op de CO₂ besparing als gevolg van de *Ecodesign*-verordening (verwachte CO₂-besparing van 471 miljoen ton) en het voorstel consument in de groene transitie (0,33-0,47

¹⁵ Producten die na gebruik worden gecontroleerd, zo nodig gerepareerd en opnieuw worden aangeboden voor hergebruik, wordt ook wel refurbished genoemd.

¹⁶ Bijvoorbeeld hoge kosten en lange reparatietijden.

miljoen ton CO₂). Daarnaast is de verwachting dat het voorstel in vijftien jaar tijd 1,8 miljoen ton aan grondstoffen bespaart en 3 miljoen ton afval voorkomt.

Het impact assessment stelt dat bedrijven over een periode van vijftien jaar kosten zullen besparen op het moment dat een product binnen de garantieperiode niet langer vervangen maar gerepareerd wordt. Dit zou neerkomen op 15,6 miljard euro. Daartegenover staan de kosten voor het aanpassen van hun bedrijfsmodel en de administratieve lasten, geschat op respectievelijk 8,1 miljard en 69,8 miljoen euro.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft als doel om in 2050 een geheel circulaire economie te hebben gerealiseerd.¹⁷ Dit betekent dat producten tegen die tijd circulair moeten zijn.¹⁸ Het Nationaal Programma Circulaire Economie¹⁹ wijst erop dat er bewustwording nodig is bij burgers voor circulair gedrag, zodat zij een kapot product (laten) repareren in plaats van afdanken. Hiervoor moet de omgeving zodanig worden ingericht, dat repareren de meest logische, makkelijke en eerlijke optie is. Voor burgers en bedrijven moet duidelijk zijn hoe zij zelf hun producten zo goed mogelijk kunnen gebruiken, onderhouden en repareren of waar zij dat kunnen laten doen. Bovendien moet dit financieel aantrekkelijker zijn dan de aanschaf van een nieuw product.²⁰

Consumentenbeleid is vervlochten met de interne markt. Het kabinet streeft in de EU een zo hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming na. Dit is gunstig voor zowel consumenten als bedrijven die over de grens willen kopen (gelijke bescherming) of handelen (gelijk speelveld). De interne markt is in algemene zin van groot belang voor de mondiale concurrentiepositie van Nederland en voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland, en draagt bij aan de welvaart en bestaanszekerheid. Hierbij zet het kabinet zich in voor het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen van het vrij verkeer. Hierbij heeft het kabinet de volgende prioriteiten: arbeidsmobiliteit, digitalisering, en vergroening.²¹ Het gaat er steeds om te zorgen voor zowel het belang van vrij verkeer als voor het waarborgen van de bescherming van veiligheid, volksgezondheid, milieu, consumenten en werknemers.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel. Als consumenten vaker voor reparatie kiezen in plaats van vervanging zorgt dit ervoor dat apparaten langer worden gebruikt. Dit leidt tot minder afval en tot minder CO₂-uitstoot. Daarnaast bespaart het consumenten kosten als zij daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om producten te (laten) repareren.

¹⁷ Kamerstuk 32 852, nr. 33

¹⁸ Met circulair wordt onder meer bedoeld dat materialen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt, dat producten zo lang mogelijk gebruikt worden en aan het einde van de levensduur gerecycled kunnen worden tot nieuwe producten.

¹⁹ Nationaal Programma Circulaire Economie, 2023-2030

²⁰ Nationaal Programma Circulaire Economie, 2023-2030, p. 45

²¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3437

Wel heeft het kabinet een aantal aandachtspunten bij het voorstel.

Het kabinet is het eens met de insteek dat vanuit duurzaamheidsperspectief er tijdens de wettelijke garantieperiode beter gerepareerd kan worden dan vervangen, maar het voorstel is onvoldoende uitgewerkt met betrekking tot de rechtspositie van de consument. In het voorstel ontbreekt waar de consument recht op heeft als reparatie niet de gewenste oplossing biedt of kan bieden. Ook ontbreken duidelijke eisen over onder meer hoe snel de reparatie moet plaatsvinden en of tijdelijk vervangende producten beschikbaar moeten worden gesteld. Dit is van belang omdat de consument immers als reparatie als enige wordt geboden, niet meer als alternatief voor vervanging kan kiezen als er onredelijk lange reparatietermijnen en/of -voorwaarden worden gehanteerd. Ook zal het kabinet er zich tijdens de onderhandelingen over het voorstel voor inzetten dat als het product na reparatie binnen korte tijd weer defect raakt, de consument wel het recht krijgt op een nieuw product.

De Commissie gaat er in haar impact assessment vanuit dat het vooral de consument is die binnen de garantietermijn voor vervanging kiest in plaats van reparatie. Het kabinet merkt op dat uit gesprekken met bedrijven die zich op de Nederlandse markt richten een genuanceerder beeld naar voren komt. Zo blijkt onder meer dat in veel gevallen verkopers in het geval van een defect geen keuze bieden aan de consument. Zij gaan standaard eerst tot reparatie over als het daardoor mogelijk is het defect te verhelpen. Consumenten gaan hier over het algemeen mee akkoord als dit onder redelijke voorwaarden gebeurt. Het kabinet vraagt zich daarom af in welke mate de keuzebeperking van de consument in het geval van een non-conform product daadwerkelijk in Nederland een positief effect zal hebben op een vermindering van het aantal goederen dat vervangen wordt. Het kabinet zal de Commissie nader bevragen naar de onderbouwing van de opgevoerde stellingen over de geschetste resultaten.

Het is over het algemeen het meest duurzaam als producten zo lang mogelijk mee gaan en geen (vroegtijdige) reparatie nodig hebben. Een verlenging van de wettelijke garantietermijn kan ervoor zorgen dat producenten langer moeten instaan voor de kwaliteit van hun producten en dat er langer reparatie of vervanging tegen eigen kosten moet worden aangeboden aan consumenten. Een dergelijke maatregel heeft namelijk alleen het gewenste effect als dit in de gehele EU geldt. Dit geeft producenten een prikkel om producten van betere kwaliteit aan te bieden. In de meeste lidstaten bedraagt de wettelijke garantietermijn twee jaar. In Nederland geldt een open termijn wat betekent dat de duur van de wettelijke garantieperiode wordt bepaald door wat de consument redelijkerwijs van het product mag verwachten, onder meer op grond van de aard van het product en de prijs.²² Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen de mogelijkheid verkennen voor een geharmoniseerde verlenging van de wettelijke garantietermijn.

²² Rijksoverheid, 'Welke garanties heb ik op een product?', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bescherming-van-consumenten/vraag-en-antwoord/welke-garanties-heb-ik-op-een-product>

De verplichting voor producenten om buiten de wettelijke garantie te repareren ziet het kabinet als een stap in de goede richting om consumenten langer van hun producten gebruik te laten maken.²³ Het kan helpen als consumenten weten waar ze voor een reparatie terecht kunnen en dat er onderdelen beschikbaar zijn om te kunnen repareren. Het kabinet vraagt zich wel af in welke mate de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk tot meer reparaties zullen leiden, omdat de volgende redenen er voor kunnen zorgen dat consumenten alsnog van reparatie af zullen zien.

De belangrijkste reden is dat het voorstel geen bepaling bevat over de prijs van de reparatie en de duur ervan. Als de prijs te hoog is en/of de reparatie te lang duurt, zullen consumenten alsnog geneigd kunnen zijn van reparatie af te zien. In de *Ecodesign*-verordening staat dat een producent tot drie weken heeft om een reserveonderdeel beschikbaar te hebben.²⁴ Bij te hoge reparatiekosten of te lange reparatieduur zullen consumenten, zeker bij relatief goedkope producten, alsnog geneigd kunnen zijn om in plaats van reparatie een nieuw product aan te schaffen. Het kabinet zal daarom in de onderhandelingen pleiten voor waarborgen om reparaties voor een redelijke prijs en binnen afdoende tijd te laten plaatsvinden en dat er, als dat redelijk is, de mogelijkheid bestaat voor de consument om gebruik te maken van een tijdelijk vervangend apparaat.

De verplichting tot repareren is daarnaast beperkt tot een bepaalde groep producenten van producten waarvoor repareerbaarheidseisen zijn gesteld onder de *Ecodesign*-verordening. Daardoor blijven nog veel producten buiten het bereik van de maatregelen. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de lijst van producten die onder de reparatieverplichtingen vallen in de toekomst kan uitbreiden, zodat productgroepen waarvoor onder de *Ecodesign*-verordening reparatievereisten zijn gaan gelden, kunnen worden opgenomen. Het kabinet wil zich er daarnaast voor inzetten dat de reparatieverplichting voor een groter aantal producten gaat gelden. Het kabinet zal als die mogelijkheid er is in toekomstige EU-onderhandelingen over productwetgeving buiten de kaders van de *Ecodesign*-verordening aansporen tot het opnemen van reparatie-eisen, indien passend.

Het voorstel bevat verder dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat producenten informeren over hun verplichting tot repareren richting consumenten. Het kabinet zal inzetten op opname van een verplichting voor de producent om de informatie over de reparatieverplichting in ieder geval op te nemen in het Digitaal Productpaspoort. Het Digitaal Productpaspoort wordt verplicht voor productgroepen die onder de *Ecodesign*-verordening worden gereguleerd en is daarom een passend en toegankelijk middel voor deze producten.

Het kabinet steunt de verplichting tot oprichting van een nationaal platform om consumenten informatie te geven over beschikbare reparateurs. Dit sluit aan bij het nationaal

²³ Een consument kan dan ook in het geval hij een product zelf kapot heeft gemaakt, wat buiten de wettelijke garantie valt, bij de producent terecht voor reparatie.

²⁴ Verordening 2019/2023/EU. De termijn is ook zo gesteld om te voorkomen dat er onnodige voorraden van reserveonderdelen ontstaan.

reparateursregister dat in Nederland al wordt ontwikkeld. Daardoor zal het voor consumenten makkelijker worden om een bekwame reparateur te vinden.²⁵ Productveiligheid is daarbij volgens het kabinet vanzelfsprekend een uitgangspunt.

Het verstrekken van een reparatie-informatieformulier kan helpen om informatie over reparatie te standaardiseren. Door meer transparantie over de prijs en de voorwaarden wordt het voor consumenten eenvoudiger om reparatieaanbiedingen te vergelijken, mits er voldoende reparateurs beschikbaar zijn. Het kabinet vraagt zich af in welke mate het formulier echt gaat helpen ter bevordering van reparatie. Het formulier zal niet in alle gevallen ertoe leiden dat er bij meerdere reparateurs offertes worden aangevraagd. Zeker in het geval de reparateur in de offerte onderzoekskosten berekent om het defect te kunnen vaststellen zal dit niet aantrekkelijk voor consumenten zijn. Het kabinet zet er daarom op in dat de onderzoekskosten voor rekening van de reparateur zijn als de consument ervoor kiest het product bij die specifieke reparateur te laten repareren.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan²⁶ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

Het kabinet acht de impact op deze vier aspecten als positief. Het voorstel moet leiden tot kostenbesparing voor consumenten doordat zij langer met hun producten doen, waardoor er minder afval is en in mindere mate een beroep wordt gedaan op waardevolle grondstoffen voor productie van apparaten. Het voorstel draagt bij aan verduurzaming, wat positieve gevolgen heeft voor de brede samenleving. Paragraaf 5c en 5d gaan nader in op de baten en kosten voor zowel consumenten als bedrijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is op dit moment weinig informatie beschikbaar over de positie van de lidstaten ten aanzien van dit voorstel. Op 7 april 2022 organiseerde de Commissie een workshop over Europese maatregelen om reparatie te bevorderen voor vertegenwoordigers van lidstaten. Het merendeel van de aanwezige lidstaten had echter geen standpunt ten aanzien van dergelijke maatregelen en daardoor kon men in veel gevallen niet op de gepresenteerde beleidsopties ingaan. Het impact assessment van de Commissie bevat een korte samenvatting van de uitkomsten van deze workshop, maar het is niet mogelijk om hier conclusies aan te verbinden. Ook uit de reacties op de publieke consultatie (begin 2022) wordt het niet duidelijk welke standpunten nationale autoriteiten innemen ten aanzien van verschillende beleidsopties.²⁷

²⁵ <https://www.technieknederland.nl/nieuwsberichten/nog-dit-jaar-een-nationaal-reparateursregister>

²⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 19

²⁷ Sustainable consumption of goods- promoting repair and reuse, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13150-Sustainable-consumption-of-goods-promoting-repair-and-reuse/public-consultation_en, januari - april 2022.

Het Europees Parlement (EP) is al meer dan tien jaar voorstander van een verbetering van het recht van de consument op reparatie en heeft in verschillende resoluties²⁸ het belang onderstreept om reparaties systematisch, kostenefficiënt en aantrekkelijk te maken. Het EP ziet meer mogelijkheden voor reparatie als een belangrijke stap in de verwezenlijking van de plannen voor de circulaire economie in het kader van de Europese Green Deal.²⁹ Het Comité Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO) is aangewezen voor de behandeling van dit voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. De EU is op grond van dit artikel bevoegd om maatregelen vast te stellen betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die betrekking hebben op de instelling en de werking van de interne markt. Het voorstel wijzigt Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijnen (EU) 2019/771 en (EU) 2020/1828 die ook artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag hebben. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (art. 4 lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel reparatie makkelijker te maken voor consumenten, wat moet leiden tot minder afval en de besparing van grondstoffen. De twee beschikbare remedies in het geval van non-conformiteit van een product zijn op basis van Europese wetgeving volledig geharmoniseerd (richtlijn verkoop van goederen (2019/771/EU)).³⁰ Het is alleen mogelijk om binnen het Europees wettelijk kader reparatie te verkiezen boven vervanging. Als Europese maatregelen uitblijven, is het waarschijnlijk dat steeds meer lidstaten nationale maatregelen zullen nemen om reparatie te bevorderen.³¹ De inhoud van die maatregelen kan uiteenlopen, en kan daardoor voor onduidelijkheid en hoge administratieve lasten zorgen voor producenten die in meerdere lidstaten actief zijn. Dit is ondermijnend voor het gelijke speelveld op de interne markt. Voor zover het om wijzigingen van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijnen (EU) 2019/771 en (EU) 2020/1828 gaat, kunnen deze slechts op EU-niveau. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

²⁸ European Parliament, Resolution of 10 February 2021 on the New Circular Economy Action Plan, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0040_EN.html en European Parliament, Resolution of 25 November 2020 Towards a more sustainable single market for business and consumers, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0318_EN.html en European Parliament, Resolution of 7 April 2022 on the right to repair, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0126_EN.html

²⁹ European Parliament, Resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html

³⁰ Effectiviteitsbeoordeling Commissie, p. 23

³¹ Ibidem.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van het voorstel is positief. De richtlijn heeft tot doel reparatie makkelijker te maken voor consumenten, wat moet leiden tot minder afval en de besparing van grondstoffen. Vaak is het op dit moment onduidelijk voor consumenten waar zij na afloop van hun wettelijke garantieperiode hun product kunnen laten repareren en onder welke voorwaarden. Dat dit voorstel producenten verplicht om reparatie in die periode (tegen betaling) aan te bieden en de consument over die taak te informeren, is een geschikte maatregel om de doelstelling te bereiken. Dit kan ertoe bijdragen dat consumenten die langer met hun product willen doen, dat ook kunnen. Het voorgestelde optreden gaat daarnaast niet verder dan noodzakelijk omdat de voorgestelde maatregelen aansluiten op de te behalen Europese duurzaamheidsambities.³²

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De financiële consequenties van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de wettelijke garantie zullen volgens de Commissie niet noemenswaardig zijn omdat toezichthouders al vertrouwd zijn met de betreffende bepalingen. De handhavingskosten voor de maatregelen na de wettelijke garantieperiode, zoals toezicht op de verplichting van producenten om te repareren en daarover te informeren, acht de Commissie bescheiden. De uitvoeringskosten voor het oprichten en onderhouden van het platform waar consumenten reparateurs kunnen vinden en de daarbij behorende informatiecampagnes worden indicatief ingeschat op 8,6 miljoen euro opstartkosten en 23,4 miljoen euro structurele kosten voor een periode van 15 jaar. Deze budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de begrotingsregels.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De verplichtingen uit het voorstel leiden volgens de Commissie tot regeldrukkosten voor een drietal groepen bedrijven: (1) producenten in de EU, (2) handelaren in de EU (inclusief importeurs, detail- en groothandelsverkopers) en (3) EU-reparateurs (inclusief alle aanbieders van reparatiediensten: onafhankelijke reparateurs, evenals producenten en verkopers die reparatiediensten aanbieden).

³² Mededeling van de Commissie, 'Een nieuw actieplan voor een circulaire economie – voor een schoner en concurrerender Europa', https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

De Commissie maakt in haar berekeningen van de regeldrukkosten geen nadere uitsplitsing van de regeldrukkosten per lidstaat. Ook zijn geen indicaties van bedragen per bedrijf genoemd. Er zijn alleen totale regeldrukkosten voor bedrijven in de gehele EU opgenomen. Dat maakt dat het zeer lastig is in te schatten hoe hoog de regeldrukkosten voor het Nederlandse bedrijfsleven precies zullen uitkomen. De genoemde structurele kosten zijn door de Commissie berekend over een periode van 15 jaar en gelden voor de gehele EU. Voor Nederland specifiek heeft de Commissie geen schattingen gemaakt.

Voor de drie genoemde doelgroepen bedragen de eenmalige kosten volgens de Commissie in totaal 800 miljoen euro aan eenmalige kosten. Dit bestaat uit 140,3 miljoen euro aan eenmalige kosten voor producenten, 184,6 miljoen euro voor handelaren en 475,4 miljoen euro voor reparateurs.

De structurele kosten voor de drie doelgroepen tellen volgens de Commissie op tot een bedrag van 7,4 miljard euro over een periode van 15 jaar. Dit bestaat uit 900,4 mln euro voor producenten, 599,9 mln euro voor handelaren en 5,89 miljard euro voor reparateurs.

Het voorstel heeft volgens de Commissie positieve gevolgen voor consumenten omdat de voorgestelde maatregelen tot besparingen kunnen leiden. Door de verplichting van producenten om te repareren kunnen consumenten langer met hun aangeschafte producten doen en vermijden zij de noodzaak om nieuwe producten te kopen. Hierdoor zal naar verwachting van de Commissie de welvaart van consumenten toenemen.

De Commissie verwacht dat de beperking van de keuze van de consument tussen reparatie en vervanging leidt tot een kostenbesparing en daarmee winst voor producenten en verkopers. Voor het mkb kunnen de aanpassingskosten mogelijk in verhouding hoger zijn. De maatregelen om reparatie buiten de wettelijke garantie te bevorderen kan leiden tot vermindering van de verkoop van nieuwe producten. Dit kan een negatief gevolg hebben voor producenten en verkopers. De Commissie verwacht dat een deel van deze verliezen van producenten gecompenseerd worden door inkomsten uit de door hen aangeboden reparatiediensten. De Commissie ziet een positief effect voor de reparatiesector als geheel, als gevolg van een toenemende vraag naar reparatiediensten. Voor onafhankelijke reparateurs kan de reparatieverplichting van producenten nadelige gevolgen hebben, omdat deze werkzaamheden dan vaker bij de producent terecht komen.

De informatieverplichtingen kunnen mkb-bedrijven meer treffen dan grote ondernemingen. De SME-test die de Commissie heeft uitgevoerd geeft aanleiding tot kritische vragen over in welke mate Nederlandse mkb-bedrijven door het voorstel geraakt worden. Mede omdat uit de effectiviteitsbeoordeling van de Commissie niet duidelijk wordt hoe groot de impact zal zijn op het Nederlandse (mkb)-bedrijfsleven, zal het kabinet een mkb-toets uitvoeren.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

In het impact assessment stelt de Commissie dat een verminderde vraag naar nieuwe producten een negatief effect heeft op de productie in derde landen. Ondanks de omzetsdaling als gevolg van de gedeelde omzet van producenten in derde landen zal het mondiale welzijnseffect op langere termijn waarschijnlijk positief zijn, aangezien producenten uit derde landen een stimulans zouden kunnen krijgen om over te schakelen op duurzamere goederen, wat bijdraagt tot een duurzamer gebruik van hulpbronnen en duurzamere bedrijfsmodellen.

Op geopolitiek niveau zal dit voorstel naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de klimaatopgave. De Commissie gaat uit van een CO₂-besparing van 18,4 miljoen ton CO₂ over een periode van 15 jaar.³³ Het voorstel draagt daarmee bij aan de transitie naar een circulaire economie en helpt hierdoor de EU om op mondiaal niveau een voortrekkersrol op zich te nemen op het gebied van duurzaamheid. Dit draagt ook bij aan de concurrentiekracht van de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde richtlijn moet geïmplementeerd worden in nationale regelgeving. Dat betekent dat voor zover het artikel 12 van het voorstel betreft Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek moet worden gewijzigd omdat richtlijn 2019/771/EU daarin geïmplementeerd is. Voor de rest van de richtlijn geldt dat nog moet worden bezien waar de implementatie ervan precies zal plaatsvinden.

De Commissie stelt in het voorstel dat de lidstaten regels vaststellen voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de vereisten voor de verplichting tot repareren, het informeren hierover en het Europese reparatie-informatieformulier zoals genoemd in het voorstel. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.

De lex silencio positivo is niet van toepassing aangezien het voorstel niet voorziet in de verlening van vergunningen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat één grondslag voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Artikel 5, lid 4, stelt de Commissie in staat om middels gedelegeerde handelingen Annex II van het voorstel te wijzigen. Annex II bevat een lijst van de EU-wetgeving waarin eisen worden gesteld aan de reparatiebaarheid van producten. Voor deze productgroepen geldt de reparatieverplichting waarop het voorstel betrekking heeft.

Delegatie van deze bevoegdheid aan de Commissie is mogelijk omdat in de gedelegeerde handelingen geen essentiële onderdelen worden geregeld. De keuze voor delegatie ligt voor de hand, omdat het gaat om de bevoegdheid voor het wijzigen van de bijlage bij de richtlijn met

³³ Effectiviteitsbeoordeling Commissie, p. 100

verwijzingen naar eventuele toekomstige wetgeving waarin reparatievereisten zijn vastgesteld. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk vanwege de behoefte aan flexibiliteit met betrekking tot de eisen van reparatiebaarheid. Het kabinet acht deze bevoegdheid verder voldoende afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatiedatum is 24 maanden na de inwerkingtreding van het voorstel. Het kabinet acht dit een haalbare implementatietermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel staat dat de Commissie uiterlijk vijf jaar na de vaststelling een verslag indient over de toepassing van de richtlijn. Het kabinet acht deze evaluatietermijn haalbaar en acht evaluatie zeer wenselijk om de effecten van de maatregelen te kunnen beoordelen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Na de Europese onderhandelingen over het voorstel volgt een implementatiewetsvoorstel. De toegewezen toezichthouder voert daarvoor een Uitvoerings- en Handhaafbaarheidstoets (UHT) uit waarin zij onder meer in gaat op de beschikbare capaciteit in relatie tot de handhaving van het voorstel.

De toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) is belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen bedoeld in richtlijn 2019/771/EU. Het toezicht op de bepaling dat de verkoper moet repareren als dit goedkoper is of net zo veel kost als vervanging kan lastig zijn aangezien dit moeilijk controleerbaar is en het de vraag is of transparantie op dit punt voldoende handvatten kan bieden. Daarbij bevat de bepaling ook een open norm, die eist dat reparatie zonder ernstige overlast moet plaatsvinden, zonder dat concreet vaststaat wat daar onder kan worden verstaan. Dit kan eventuele handhaving bemoeilijken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien ten opzichte van de verwachte effecten voor derde landen.