

Vorschlag COM(2023) 155 vom 22. März 2023 für eine **Richtlinie** über gemeinsame Vorschriften zur **Förderung der Reparatur von Waren** und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2019/771 und (EU) 2020/1828

EUROPÄISCHES RECHT AUF REPARATUR

cepAnalyse Nr. 10/2023

LANGFASSUNG

A.	WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1	Ziele und Hintergrund: Eine europäische Kreislaufwirtschaft	3
1.1	Ziele des europäischen Rechts auf Reparatur	3
1.2	Hintergrund: Ökodesign-Anforderungen	3
1.2.1	Die Ökodesign-Richtlinie	3
1.2.2	Die geplante Ökodesign-Verordnung	4
1.3	Hintergrund: Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel	4
2	Geltungsbereich und Grad der Harmonisierung	4
3	Wesentliche Begriffe	5
4	Reparaturpflicht	5
5	Reparaturinformationen	5
6	Online-Plattform für Reparaturen	6
7	IMCO-Berichtsentwurf: Nationale Maßnahmen	6
8	Durchsetzung und zwingender Charakter der Vorschriften	6
9	Reparaturen während des Gewährleistungszeitraums	7
9.1	Derzeitige Warenkauf-Richtlinie	7
9.2	Änderung der Warenkauf-Richtlinie	7
10	Übergangsbestimmungen und Umsetzung in nationales Recht	7
B.	JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	8
1	Stand der Gesetzgebung	8
2	Politische Einflussmöglichkeiten	8
3	Formalien	8

C. BEWERTUNG	8
1 Ökonomische Folgenabschätzung	8
1.1 Reparierbarkeit im Rahmen der Kreislaufwirtschaft	8
1.2 Reparaturpflicht.....	9
1.3 Reparaturinformationen.....	11
1.4 Matchmaking-Plattform für Reparaturen.....	11
1.5 Maßnahmen der Mitgliedstaaten.....	12
1.6 Reparaturen während des Gewährleistungszeitraums	12
1.7 Kosten der Reparatur.....	12
1.8 Software-Bereitstellung.....	13
2 Juristische Bewertung	14
2.1 Kompetenz.....	14
2.2 Subsidiarität.....	14
2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht	14
D. FAZIT	15

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Artikelangaben auf den Kommissionsvorschlag COM(2023) 155.

1 Ziele und Hintergrund: Eine europäische Kreislaufwirtschaft

1.1 Ziele des europäischen Rechts auf Reparatur

- ▶ Die Kommission kündigte in ihrem „Aktionsplan Kreislaufwirtschaft“ zahlreiche Maßnahmen an, um die „liniare Wegwerfgesellschaft“ schrittweise zu einer Kreislaufwirtschaft zu transformieren und so die Ressourcennutzung vom Wirtschaftswachstum zu entkoppeln [COM(2020) 98, s. [cepAnalyse 5/2020](#)]. Hierfür will sie u.a. ein europäisches „Recht auf Reparatur“ [s. [cepInput 5/2022](#)] einführen.
- ▶ Eine Kreislaufwirtschaft zielt darauf ab, über den gesamten Lebenszyklus von Produkten – Gestaltung, Herstellung, Nachfrage und Nutzung sowie Abfallbewirtschaftung – Ressourcen zu schonen, Abfälle möglichst ganz zu vermeiden oder zu verringern sowie Stoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen [Aktionsplan Kreislaufwirtschaft COM(2015) 614, S. 2–4, s. [cepAnalyse 6/2016](#)].
- ▶ Das hier vorgeschlagene „Recht auf Reparatur“ [COM(2023) 155] umfasst
 - den Erlass einer neuen Richtlinie (Reparatur-Förder-Richtlinie),
 - die Änderung der Warenkauf-Richtlinie [(EU) 2019/771, s. [cepAnalyse 3/2018](#) und [cepInput 5/2022](#)],
 - die Änderung der Verbandsklage-Richtlinie [(EU) 2020/1828, s. [cepAnalyse 28/2018](#)] dahingehend, dass eine Verbandsklage gegen einen Verstoß der Vorschriften der Reparatur-Förder-Richtlinie möglich ist, und
 - die Änderung der Verordnung über die Verbraucherbehördenkooperation [(EU) 2017/2394] dahingehend, dass die Vorschriften der Reparatur-Förder-Richtlinie zum „Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen“ gehören, wodurch die Zusammenarbeit und Koordination nationaler Verbraucherschutzbehörden und der Kommission ermöglicht und geregelt wird.
- ▶ Die Reparatur-Förder-Richtlinie soll dazu beitragen, das Abfallaufkommen, den Ausstoß von Treibhausgasen sowie die Nachfrage nach direkt aus der Natur gewonnenen Primärrohstoffen zu reduzieren und es Verbrauchern erleichtern, Produkte reparieren zu lassen [S. 1].
- ▶ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren hat bislang der Berichterstatter des federführenden Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) des Europäischen Parlaments (EP) am 26. Juni 2023 seinen Berichtsentwurf zur Reparatur-Förder-Richtlinie veröffentlicht (IMCO-Berichtsentwurf).
- ▶ Das europäische „Recht auf Reparatur“ soll die Kreislaufwirtschaft stärken in Kombination mit
 - den Vorgaben der Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG; s. [cepAnalyse](#)] und der geplanten Ökodesign-Verordnung [COM(2022) 142, s. [cepAnalyse 10/2022](#)] auf der Angebotsseite sowie
 - der Stärkung der Verbraucherrechte [COM(2022) 143, s. [cepDossier 4/2022](#)] auf der Nachfrageseite.

1.2 Hintergrund: Ökodesign-Anforderungen

1.2.1 Die Ökodesign-Richtlinie

- ▶ Die derzeit geltende Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG; s. [cepAnalyse](#)]
 - erfasst „energieverbrauchsrelevante“ Produkte, d.h. [Ökodesign-Richtlinie, Art. 2 Abs. 1]
 - energiebetriebene Produkte – z.B. Leuchtmittel, Spül- und Waschmaschinen sowie Staubsauger – und
 - Produkte, deren „Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst“, z.B. Fenster;
 - legt Anforderungen für die umweltgerechte Gestaltung („Ökodesign“) spezifischer Produkte und Produktgruppen fest, um den Verbrauch von Energie und natürlichen Ressourcen zu senken [Ökodesign-Richtlinie, Art. 2 Abs. 23].
- ▶ Die Ökodesign-Anforderungen beziehen sich primär auf den Energieverbrauch von Produkten, umfassen allerdings auch „wesentliche Umweltaspekte“ wie Anforderungen an die Reparierbarkeit [Ökodesign-Richtlinie, Art. 15 Abs. 6 i.V.m. Anhang I].
- ▶ „Ökodesign-Anforderungen an die Reparierbarkeit“ („Reparaturanforderungen“)
 - werden durch die Kommission in der Form sog. Durchführungsmaßnahmen festgelegt, u.a. für
 - Waschmaschinen und Trockner für Haushalte [Verordnung (EU) 2019/2023], Geschirrspüler [Verordnung (EU) 2019/2022] und Kühlgeräte – wie Kühlschränke – [Verordnung (EU) 2019/2019 und Verordnung (EU) 2019/2024] sowie Staubsauger [Verordnung (EU) Nr. 666/2013];
 - elektronische Displays – z.B. Fernseher – [Verordnung (EU) 2019/2021] sowie Server und Datenspeicherprodukte [Verordnung (EU) 2019/424];
 - Schweißgeräte [Verordnung (EU) 2019/1784];

- Smartphones und andere Mobiltelefone, Schnurlostelefone und Tablets [Verordnung vom 16. Juni 2023, C(2023) 3538];
- umfassen Vorgaben
 - über den Zugang zu bestimmten Ersatzteilen,
 - die Austauschbarkeit bestimmter Bauteile sowie
 - über den Zugang zu Reparaturinformationen und speziellen Werkzeugen.

1.2.2 Die geplante Ökodesign-Verordnung

- ▶ Die geplante Ökodesign-Verordnung [COM(2022) 142, s. [cepAnalyse 10/2022](#)] soll die Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG ersetzen und sieht die umweltgerechte Gestaltung von potenziell nahezu allen Produkten vor, die im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden – unabhängig davon, ob sie in der EU produziert oder importiert werden.
- ▶ Durch die Ökodesign-Verordnung sollen nicht nur Ökodesign-Anforderungen an die Energieeffizienz festgelegt werden, sondern auch für weitere Produkteigenschaften – wie Reparierbarkeit, aber auch Haltbarkeit oder den Anteil an aus Abfällen recycelten Rohstoffen [Ökodesign-Verordnung, Art. 5 Abs. 1].
- ▶ Die Kommission soll nun konkrete Ökodesign-Anforderungen für Produkte und Produktgruppen in sog. delegierten Rechtsakten festlegen [Ökodesign-Verordnung, Art. 6 und Art. 7].

1.3 Hintergrund: Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel

- ▶ Die Kommission möchte durch die „Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel“ [COM(2022) 143, s. [cepDossier 4/2022](#)] ermöglichen, dass Verbraucher ökologisch nachhaltige Kaufentscheidungen treffen können.
- ▶ Nach Ansicht der Kommission treffen Verbraucher nicht-nachhaltige Kaufentscheidungen vor allem aufgrund irreführender Umweltaussagen („Grünfärberei“), des vorzeitigen Ausfalls von Produkten („frühzeitige Obsoleszenz“) und der Verwendung unzuverlässiger und nicht transparenter Nachhaltigkeitssiegel [COM(2022) 143, S. 1–2].
- ▶ Der Vorschlag zur „Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel“ [COM(2022) 143] sieht vor,
 - die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken [EG 2005/29] zu überarbeiten und weitere Schutzvorschriften, insbesondere zu Umweltaussagen, zu Nachhaltigkeitssiegeln, zur Haltbarkeit von Produkten und zu Software-Aktualisierungen aufzunehmen [COM(2022) 143, Art. 1];
 - die Verbraucherrechte-Richtlinie [(EU) 2011/83] zu überarbeiten und die Informationspflichten auszuweiten; insbesondere sollen Verbraucher über die Haltbarkeit und Reparierbarkeit von Produkten sowie über die Verfügbarkeit von Software-Aktualisierungen informiert werden [COM(2022) 143, Art. 2].
- ▶ Darüber hinaus wird auf EU-Ebene derzeit an einem EU-Reparatur-Index gearbeitet, der in Zukunft die Reparierbarkeit eines Produktes ausweisen soll [siehe auch [cepInput 5/2022](#), S. 10].
 - Im Vorschlag zur „Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel“ wird der EU-Reparatur-Index nicht geregelt, aber bereits in den Katalog der Informationspflichten aufgenommen [COM(2022) 143, Art. 2 Nr. 3].
 - Für Smartphones und Tablets werden Produktinformationen zur Energieeffizienz sowie ggf. zum Verbrauch anderer Ressourcen während des Gebrauchs auf einem „Energieverbrauchskennzeichnung-Verordnung (EU) 2017/1369]. Das Energielabel soll erweitert werden um [Delegierte Verordnung C(2023) 1672 vom 16. Juni 2023, Anhang II und III]
 - Angaben zur Lebensdauer des Akkus, der Widerstandsfähigkeit bei versehentlichem Fallenlassen und dem gebotenen Schutz gegen das Eindringen von Staub und Wasser;
 - einen „Reparatur-Index“, der die Reparierbarkeit des Produkts auf einer Skala von „A“ (am reparaturfähigsten) bis „E“ (am wenigsten reparaturfähig) angibt.

2 Geltungsbereich und Grad der Harmonisierung

- ▶ Die Reparatur-Förder-Richtlinie gilt für Waren, die von Verbrauchern erworben wurden und bei denen ein Mangel nach dem Gewährleistungszeitraum gemäß der Warenkauf-Richtlinie [(EU) 2019/771] eingetreten ist oder offenbar wird [Art. 1 Abs. 2].
- ▶ „Waren“ im Sinne der Reparatur-Förder-Richtlinie [nachfolgend „Produkte“; Art. 2 Nr. 8 i.V.m. Art. 2 Nr. 5 Warenkauf-Richtlinie]
 - sind grundsätzlich alle beweglichen körperlichen Gegenstände mit Ausnahme von Wasser, Gas und Strom;
 - können digitale Inhalte oder digitale Dienstleistungen enthalten, die für deren Funktion notwendig sind.

- ▶ Die Mitgliedstaaten dürfen keine von den Bestimmungen der Reparatur-Förder-Richtlinie abweichenden nationalen Vorschriften beibehalten oder einführen – sog. Vollharmonisierung [Art. 3].

3 Wesentliche Begriffe

- ▶ „Hersteller“ im Sinne der Reparatur-Förder-Richtlinie ist jede natürliche oder juristische Person, die Produkte herstellt bzw. entwickeln und herstellen lässt und unter ihrem Namen oder ihrer Marke vermarktet. Wenn es keine solche Person und keinen Importeur gibt, dann gilt die Person als Hersteller, die das Produkt in Verkehr bringt oder in Betrieb nimmt. [Art. 2 Nr. 4 i.V.m. Art. 2 Nr. 42 des Kommissionsvorschlags zur Ökodesign-Verordnung COM(2022) 142]
- ▶ „Reparaturbetrieb“ im Sinne der Reparatur-Förder-Richtlinie ist jede natürliche oder juristische Person, die Reparaturdienstleistungen gewerblich anbietet, einschließlich des Herstellers und des Verkäufers sowie unabhängiger Reparaturdienstleister [Art. 2 Nr. 2].

4 Reparaturpflicht

- ▶ Eine Reparaturpflicht gilt für
 - Hersteller von Produkten nach Anhang II, für die bereits Reparaturanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie bestehen – etwa Waschmaschinen oder Staubsauger – in dem Umfang, in dem die Reparaturanforderungen festgelegt sind [Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang II];
 - weitere Hersteller, wenn die Kommission entsprechende Produkte, für die in anderen EU-Rechtsakten Reparaturanforderungen festgelegt wurden, per delegiertem Rechtsakt [Art. 15] in den Geltungsbereich der Reparatur-Förder-Richtlinie aufnimmt [Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Anhang II].
- ▶ Demnach müssen Hersteller diese Produkte – im Mangelfall außerhalb des Gewährleistungszeitraums – auf Wunsch des Verbrauchers „unentgeltlich oder gegen einen bestimmten Preis oder eine andere Art von Gegenleistung“ reparieren oder reparieren lassen, solange eine Reparatur nicht unmöglich ist [Art. 5 Abs. 1].
- ▶ Unabhängige Reparaturbetriebe müssen für diese Produkte Zugang zu Ersatzteilen, reparaturbezogenen Informationen und Werkzeugen entsprechend den festgelegten Reparaturanforderungen erhalten [Art. 5 Abs. 3].
- ▶ Hersteller außerhalb der EU müssen ihre Reparaturpflicht durch einen Bevollmächtigten in der EU, den Importeur oder den Verteiler des Produkts erfüllen [Art. 5 Abs. 2].
- ▶ Die Hersteller müssen die Verbraucher über ihre Reparaturpflicht informieren [Art. 6].
- ▶ IMCO-Berichtsentwurf:
 - Eine Reparaturpflicht gilt für Hersteller von Produkten nach Anhang II – unabhängig von den Reparaturanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie oder geplanten Ökodesign-Verordnung [Änderungsantrag 27].
 - Hersteller dürfen die Reparatur nicht aus rein wirtschaftlichen Gründen, etwa aufgrund der Kosten, ablehnen [Änderungsantrag 27].
 - Die Reparatur muss innerhalb von 15 Kalendertagen durchgeführt werden, nachdem der Hersteller Zugang zu dem Produkt hat; der Verbraucher erhält solange ein Ersatzprodukt [Änderungsantrag 28].
 - Hersteller müssen – mindestens während der erwarteten Lebensdauer eines Produkts – zu „vertretbaren und nichtdiskriminierenden“ Preisen unabhängigen Reparaturbetrieben und Verbrauchern Zugang zu allen Ersatzteilen sowie reparaturbezogenen Informationen und Werkzeugen gewähren [Änderungsantrag 30].
 - Hersteller müssen auf ihren Webseiten sämtliche Informationen zur Reparatur – wie die Kosten für Ersatzteile – für alle in Anhang II genannten Produkten verfügbar machen [Änderungsantrag 31].
 - Die Kommission kann mittels delegierter Rechtsakte aufgrund von Entwicklungen in der Gesetzgebung oder von „Marktentwicklungen“ selbst neue Produkte in den Geltungsbereich der Reparatur-Förder-Richtlinie [Anhang II] aufnehmen [Änderungsantrag 32].
 - Weitere Produkte, wie Fahrräder und Batterien, sollen in Anhang II der Reparatur-Förder-Richtlinie aufgenommen werden [Änderungsantrag 69 und 70].

5 Reparaturinformationen

- ▶ Reparaturbetriebe müssen
 - dem Verbraucher auf Anfrage das „Europäische Formular für Reparaturinformationen“ gemäß Anhang I („Reparaturformular“) zur Verfügung stellen [Art. 4 Abs. 1];

- das Reparaturformular nicht vorlegen, wenn sie nicht zur Reparatur verpflichtet sind und die entsprechende Reparaturleistung nicht erbringen wollen [Art. 4 Abs. 2].
- ▶ Die Kosten, die durch die Bereitstellung des Reparaturformulars entstehen, können vom Reparaturbetrieb an den Verbraucher weitergegeben werden, wobei der Verbraucher vorab über die Kosten informiert werden muss [Art. 4 Abs. 3].
- ▶ Das Reparaturformular beinhaltet neben der Identität und Anschrift des Reparaturbetriebs auch die Reparaturbedingungen, wie [Art. 4 Abs. 4]
 - die Art des Defekts und die vorgeschlagene Art der Reparatur;
 - den Preis [IMCO-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 25: der z.B. die Kosten der Ersatzteile, Arbeitskosten und Kosten für den Betrieb der Reparaturstätte umfasst] oder, wenn dieser nicht berechnet werden kann, die Methode wie der Preis berechnet wird und den [IMCO-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 25: erwarteten] Höchstpreis;
 - die Dauer der Reparatur;
 - die Verfügbarkeit von Ersatzprodukten während der Reparatur und ggf. die Kosten hierfür.
- ▶ Die angegebenen Reparaturbedingungen [Art. 4 Abs. 5]
 - dürfen 30 Tage, nachdem der Verbraucher das Reparaturformular erhalten hat, nicht geändert werden;
 - sind Bestandteil eines Reparaturvertrags, wenn dieser innerhalb der 30 Tage-Frist abgeschlossen wird.

6 Online-Plattform für Reparaturen

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass es mindestens eine Online-Plattform gibt, über die Verbraucher einen passenden Reparaturbetrieb finden können („Matchmaking-Plattform“), z.B. durch [Art. 7 Abs. 1]
 - eine Suchfunktion, die nach Produkten, dem Standort der Reparaturdienstleister, den Reparaturbedingungen – z.B. Dauer, vorübergehende Ersatzprodukte oder Ort der Übergabe des defekten Produkts – und eventueller Zusatzleistungen, wie Montage oder Transport, filtert;
 - die Möglichkeit, das Reparaturformular anzufordern;
 - die freiwillige Angabe der Reparaturbetriebe, ob sie geltende europäische oder nationale Qualitätsstandards einhalten.
- ▶ Eine solche Online-Plattform soll auch eine Suchfunktion nach Verkäufern überholter Produkte („refurbished products“) sowie Käufern von fehlerhaften Produkten zur Überholung umfassen [Art. 7 Abs. 2].
- ▶ Die Registrierung für die Online-Plattform für Reparaturbetriebe sowie von Verkäufern überholter Produkte und Käufern von fehlerhaften Produkten zur Überholung ist freiwillig. Für Verbraucher muss die Nutzung der Online-Plattform kostenlos sein. [Art. 7 Abs. 3]

7 IMCO-Berichtsentwurf: Nationale Maßnahmen

IMCO-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 38]:

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen nationale Maßnahmen ergreifen, um Reparaturen zu fördern. Diese können etwa „Reparaturgutscheine oder nationale Reparaturfonds“ umfassen.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission 12 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie über ihre ergriffenen Maßnahmen informieren.

8 Durchsetzung und zwingender Charakter der Vorschriften

- ▶ Die Einhaltung der Reparatur-Förder-Richtlinie soll insbesondere sichergestellt werden
 - durch nationale Vorschriften, die es staatliche Stellen, Verbraucherschutz- oder Umweltschutzorganisationen sowie Berufsverbänden mit einem „berechtigten Interesse“ ermöglichen, Gerichte anrufen [Art. 8];
 - durch die Möglichkeit, mittels einer Verbandsklage gegen einen Verstoß der Vorschriften der Reparatur-Förder-Richtlinie vorzugehen [Art. 13].
- ▶ Die Vorschriften der Reparatur-Förder-Richtlinie besitzen einen „zwingenden Charakter“:
 - Jede vertragliche Vereinbarung, die ein Verbraucherrecht nach der Reparatur-Förder-Richtlinie zum Nachteil des Verbrauchers ausschließt, davon abweicht oder dessen Wirkung abändert, ist für den Verbraucher nicht bindend [Art. 10 Abs. 1].
 - Reparaturbetriebe dürfen allerdings Vertragsbedingungen anbieten, die über den in der Reparatur-Förder-Richtlinie vorgesehenen Schutz hinausgehen [Art. 10 Abs. 2].
- ▶ Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Vorgaben für das Reparaturformular [Art. 4], die Reparaturpflicht der Hersteller [Art. 5] und die Informationen über die Reparaturpflicht [Art. 6] zu verhängen sind [Art. 11 Abs. 1].

- ▶ IMCO-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 40–41]:
 - Die Mitgliedsstaaten müssen bei Verstößen Geldstrafen verhängen, deren Höchstbetrag mindestens 4% des Jahresumsatzes des Verkäufers oder Herstellers in dem betreffenden Mitgliedstaat oder den betreffenden Mitgliedstaaten betragen.
 - Falls der Jahresumsatz unbekannt ist, muss die Höchststrafe mindestens zwei Millionen Euro betragen.

9 Reparaturen während des Gewährleistungszeitraums

9.1 Derzeitige Warenkauf-Richtlinie

- ▶ Die Warenkauf-Richtlinie [(EU) 2019/771] regelt Kaufverträge zwischen gewerblichen Verkäufern und Verbrauchern [s. [ceplnput 5/2022](#), S. 4 f.].
- ▶ Zentral sind die Gewährleistungsrechte zugunsten der Verbraucher. So etabliert die Warenkauf-Richtlinie ein zweistufiges System, wenn ein Produkt bei der Lieferung mangelhaft war [Warenkauf-Richtlinie, Art. 10–16]:
 - Stufe 1: Verbraucher können zunächst die Reparatur oder eine Ersatzlieferung des Produktes verlangen. Verbraucher haben während des Gewährleistungszeitraums grundsätzlich die Wahl, ob ein defektes Produkt repariert oder ersetzt werden soll (Wahlmöglichkeit).
 - Stufe 2: Erst danach ist eine Kaufpreisminderung oder der Rücktritt vom Vertrag möglich.

9.2 Änderung der Warenkauf-Richtlinie

- ▶ Durch den Kommissionsvorschlag soll Stufe 1 innerhalb des Gewährleistungszeitraums die Wahlmöglichkeit der Verbraucher entfallen und die Reparatur eines defekten Produktes einem Ersatz vorgezogen werden, solange die Reparatur nicht teurer ist als der Ersatz des Produkts (Grundsatz „Reparatur vor Ersatz“) [Art. 12].
- ▶ IMCO-Berichtsentwurf:
 - Der Verbraucher kann im Falle einer mangelhaften Lieferung auch den Hersteller auffordern, den vertragsgemäßen Zustand des Produkts wiederherzustellen. Der Verkäufer wird in diesem Fall von seiner Haftung befreit [Änderungsantrag 46 und 50].
 - Innerhalb des Gewährleistungszeitraums wird die Reparatur eines defekten Produktes einem Ersatz vorgezogen, solange die Reparatur nicht teurer ist als der Ersatz des Produkts, sie nicht technisch oder rechtlich unmöglich ist und sie für den Verbraucher keine „erhebliche Unannehmlichkeiten“ mit sich bringt [Änderungsantrag 45].
 - Die Reparatur muss kostenlos innerhalb von 15 Tagen, nachdem der Verkäufer über die Reparatur informiert wurde, stattfinden. Der Verkäufer muss dem Verbraucher für die Dauer der Reparatur leihweise ein Ersatzprodukt zur Verfügung stellen. [Änderungsantrag 48]

10 Übergangsbestimmungen und Umsetzung in nationales Recht

- ▶ Die Reparatur-Förder-Richtlinie tritt zwanzig Tage nach ihrer Veröffentlichung im EU-Amtsblatt in Kraft [Art. 18].
- ▶ Die Reparaturpflicht gilt erst für Verträge über die Erbringung von Reparaturdienstleistungen, die zwei Jahre [IMCO-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 53: ein Jahr] nach Inkrafttreten der Reparatur-Förder-Richtlinie geschlossen wurden [Art. 16 Abs. 1].
- ▶ Der Grundsatz „Reparatur vor Ersatz“ gilt erst für Kaufverträge, die zwei Jahre [IMCO-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 54: ein Jahr] nach Inkrafttreten der Reparatur-Förder-Richtlinie geschlossen wurden [Art. 16 Abs. 2].
- ▶ Die Reparatur-Förder-Richtlinie muss zwei Jahre [IMCO-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 55: ein Jahr] nach Inkrafttreten in nationales Recht umgesetzt worden sein [Art. 17 Abs. 1].

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

22.03.23 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Justiz und Verbraucher

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichterstatter: René Repasi (S&D-Fraktion, DE)

Bundesministerien: Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Reparierbarkeit im Rahmen der Kreislaufwirtschaft

Die EU-Kommission strebt langfristig die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft an, wozu auch die längere Nutzung von Produkten durch Reparaturen gehört. Wenn durch die längere Nutzung auch die Nachfrage nach Produkten sinkt, senkt dies Materialeinsatz und Ressourcenverbrauch sowie den Treibhausgasausstoß. Wenn beispielsweise ein Fernsehgerät zehn anstatt fünf Jahre genutzt wird, können ca. 600 Kilogramm Treibhausgase eingespart werden.¹ Auch der Ausstoß von Schadstoffen, die bei der Produktion entstehen und in Boden, Luft und Wasser eingetragen werden, kann durch eine Kreislaufwirtschaft verringert werden.² Zudem kann eine reparaturfreundliche Produktgestaltung positive Effekte über die reine Reparierbarkeit hinaus haben: Durch eine bessere Reparierbarkeit können Komponenten leichter getrennt und recycelt werden, was die Materialrückgewinnung vereinfacht. Die bessere Recyclingfähigkeit sorgt dafür, dass Materialien so lange wie möglich genutzt werden können, und unterstützt das Ziel einer Kreislaufwirtschaft insgesamt.

Allerdings können Reparaturanforderungen an Produkte auch negative Auswirkungen haben. Langfristig strebt die Kommission an, dass nahezu alle physischen Produkte langlebig, wiederverwendbar und auch reparierbar sind. Zudem soll die Verwendung von besorgniserregenden Stoffen verringert werden. Ferner sollen die Produkte recyclingfähig sein und der verwendete Anteil an aus Abfällen recycelten Sekundärrohstoffen („Rezyklatanteil“)

¹ Umweltbundesamt (2016), Einfluss der Nutzungsdauer von Produkten auf ihre Umweltwirkung: Schaffung einer Informationsgrundlage und Entwicklung von Strategien gegen „Obsoleszenz“, Texte 11/2016, S. 249 ff.

² Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Null-Schadstoff-Aktionsplan, [cepAnalyse 20/2021](#).

erhöht werden. Gleichzeitig soll der Materialeinsatz gemäß der Abfallhierarchie³ gesenkt werden.⁴ Diese Anforderungen können aber sehr schwierig bis unmöglich alle gleichzeitig erreichbar sein – vielmehr können Zielkonflikte bestehen: So können Smartphones staub- und wasserdicht verklebt werden, damit sie langlebiger werden. Dies kann allerdings verhindern, dass sie leicht aufgeschraubt und somit von Laien repariert werden können – was eine Reparatur erschwert oder ganz verhindert. Zudem kann der Materialeinsatz entgegen der Abfallhierarchie steigen, wenn Produkte einzeln verschraubt anstatt verklebt werden. Die Kommission sollte solche Zielkonflikte bei der Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für die Reparierbarkeit offenlegen sowie in Lebenszyklusanalysen transparent untersuchen und abwägen, welche Anforderungen insgesamt den größten Nutzen für eine Kreislaufwirtschaft erbringen. Um negative Auswirkungen auf Umwelt, Verbraucher und Hersteller zu vermeiden, sollte das europäische „Recht auf Reparatur“ durch marktbasierende Anreize unterstützt werden. So kann der Ressourcenverbrauch über das Instrument der „erweiterten Herstellerverantwortung“ oder eine Bepreisung von Primärrohstoffen ebenfalls vermindert werden.⁵ Hierdurch werden die negativen Effekte des Ressourcenverbrauchs in die Produktgestaltung eingepreist („Internalisierung negativer externer Effekte“). Hersteller können hierbei selbst entscheiden, wie ein Produkt kreislaufgerechter gestaltet werden sollte – beispielsweise mit einem Design, durch das sie reparaturfreundlicher, recyclingfähiger oder auch langlebiger werden.

Eine bessere Reparierbarkeit und damit einhergehende längere Nutzung von Produkten kann darüber hinaus die Innovationsbereitschaft von Unternehmen hemmen und so den technischen Fortschritt verlangsamen. Auch die Geschwindigkeit, mit der sich Neuerungen auf dem Markt ausbreiten, kann durch eine längere Produktlebensdauer gebremst werden. Die Kommission geht davon aus, dass die Verluste, die den Unternehmen aufgrund der verringerten Verkaufszahlen und niedrigeren Produktionsraten entstehen, schlicht auf das „Wohl der Verbraucher“ übertragen würden.⁶ Unabhängig von der Frage, was genau das „Wohl des Verbrauchers“ umfasst, bleiben hier schon die Kosten zur Einhaltung der Ökodesign-Vorschriften unberücksichtigt, obwohl die Reparaturpflicht der Hersteller unmittelbar mit den Ökodesign-Anforderungen zur Reparierbarkeit verknüpft ist. Insofern greift die Behauptung der Kommission zu kurz, dass sich die Unternehmenseinnahmen schlicht auf das „Verbraucherwohl“ übertragen. Zudem können durch die Einhaltung der Ökodesign-Vorgaben Produkte teurer werden, etwa weil die Produktgestaltung geändert werden muss oder Unternehmen die entgangenen Einnahmen schlicht einkreisen.⁷ Zwar würden fast 80% der EU-Bürger digitale Endgeräte bevorzugen, die leichter reparierbar sind und bei denen der Akku leichter ausgetauscht werden kann. Eine höhere Zahlungsbereitschaft für die erhöhte Reparierbarkeit hat hiervon nur ein Viertel.⁸

1.2 Reparaturpflicht

Die vorgeschlagene Reparatur-Förder-Richtlinie sieht eine Reparaturpflicht nach dem Gewährleistungszeitraum zunächst nur für einen sehr begrenzten Kreis an Produkten vor – namentlich solche, für die bereits Reparaturanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie bestehen und die im Anhang zur Reparatur-Förder-Richtlinie aufgeführt sind. Die Kommission plant jedoch, dass langfristig für nahezu alle physischen Produkte Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden sollen, die voraussichtlich auch Ökodesign-Anforderungen an die Reparierbarkeit beinhalten.⁹ Folglich kann künftig eine Reparaturpflicht für eine sehr viel größere Zahl an Produkten und somit auch für wesentlich mehr Hersteller entstehen.

Allerdings zeigt sich auch unter der bisher begrenzten Auswahl an Produkten, dass eine Reparatur nicht immer automatisch ökologisch sinnvoll ist. Relevant für die Frage, wann eine Reparatur einem Neukauf vorzuziehen ist, sind u.a. die Energieeffizienzsteigerung zwischen dem alten und neuen Produkt, der Energieverbrauch bei der

³ Die „EU-Abfallhierarchie“ sieht vor, dass Abfälle zunächst (1) primär vermieden, dann (2) zur Wiederverwendung vorbereitet, dann erst (3) recycelt oder (4) in sonstiger Weise verwertet und zuletzt (5) beseitigt werden sollen. Abfall-Rahmenrichtlinie 2008/98/EG, Art. 4; s. [cepAnalyse 3/2016](#).

⁴ Europäische Kommission (2022), Mitteilung COM(2022) 142 vom 30. März 2022 für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG, s. [cepAnalyse 10/2022 Langfassung](#), S. 5 und 9 f.

⁵ Siehe Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Ökodesign von Produkten, [cepAnalyse 10/2022 Langfassung](#), S. 10 f.

⁶ Europäisches Recht auf Reparatur COM(2023) 155, S. 9 f. Die Kommission berechnet hierbei, dass – über die nächsten 15 Jahre hinweg – den Anpassungskosten der Hersteller von 8,1 Mio. Euro und Verwaltungskosten von 69,8 Mio. Euro Einsparungen der Verbraucher von 176,5 Mio. Euro gegenüber stünden. Vgl. Europäische Kommission (2021), Commission Staff Working Document SWD(2023) 59 vom 22. März 2023, Impact Assessment Report accompanying the document proposal for a directive on common rules promoting the repair of goods and amending Regulation (EU) 2017/2394, Directives (EU) 2019/771 and (EU) 2020/1828 [„Impact Assessment“], S. 53.

⁷ Inwiefern Unternehmen diese Kosten auf den Preis des Produkts aufgeschlagen können, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab, wie den Wettbewerb in dem jeweiligen Sektor, die Preissensibilität der Verbraucher in Bezug auf das Produkt und mögliche Alternativen.

⁸ Eurobarometer (2020), [Attitudes towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives](#), S. 23.

⁹ Siehe hierzu Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Ökodesign von Produkten, [cepAnalyse 10/2022](#).

Herstellung des neuen Produkts sowie die tatsächliche Nutzung durch den Verbraucher.¹⁰ So ist eine längere Nutzung von Waschmaschinen aus umwelttechnischer Sicht meist vorteilhafter.¹¹ Bei Kühl- und Gefriergeräten kann sich ein Neukauf schon ab fünf Jahren lohnen, da sich der Energieverbrauch bei der Herstellung, je nach Energieeffizienz des alten Gerätes, bereits nach 0,7 bis 2,5 Jahren amortisiert, wenn im Ausgleich ein Produkt der höchsten Energieeffizienzstufe erworben wird. Für eine höhere Reparierbarkeit spricht hingegen, dass künftige Energieeffizienzsteigerungen voraussichtlich weniger deutlich ausfallen. Entsprechend verlängert sich unter diesen Umständen auch aus ökologischer Sicht die optimale Nutzungsphase.¹²

Die Reparaturpflicht soll helfen, Abfall, den Treibhausgasausstoß sowie die Nachfrage nach direkt aus der Natur gewonnenen Primärrohstoffen zu reduzieren. Eine bessere Reparierbarkeit kann zwar die Lebensdauer eines Produkts verlängern und so diese Ziele unterstützen. Dies ist indes nur der Fall, wenn die Verbraucher eine Reparatur auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Die Kommission versucht dieses Problem anzugehen, indem die Hürden für die Reparierbarkeit abgebaut werden. Durch die Reparaturpflicht der Hersteller auf Wunsch und auf Kosten der Verbraucher kann eine Reparatur für diese grundsätzlich erleichtert werden, da sie einen direkten Ansprechpartner erhalten. Zudem kann es für Kunden vertrauenserweckender sein, sich direkt an den Hersteller des Produktes wenden zu können.¹³ Dabei müssen die Hersteller die Reparatur nur dann durchführen, wenn diese nicht „unmöglich“ ist. Hier bleibt offen, ab wann eine Reparatur nicht mehr durchgeführt werden muss. Fraglich ist, ob eine Reparatur „unmöglich“ ist, wenn diese technisch möglich, aber sehr teuer ist oder wenn der Erfolg der Reparatur nicht garantiert werden kann. Unklar ist auch, ob der Hersteller garantieren muss, dass das Produkt nach der Reparatur genauso aussieht wie davor. Hier sollte der Begriff der „Unmöglichkeit“ genauer definiert werden. Eine Eingrenzung, dass Hersteller eine Reparatur nicht aufgrund des Preises ablehnen dürfen, ist sinnvoll. Aufgrund des Reparaturformulars können sich Verbraucher über die – erwarteten – Kosten der Reparatur informieren. Da der Hersteller die Reparatur dem Verbraucher in Rechnung stellen kann, sollte es dem Verbraucher obliegen, ob er eine Reparatur in Anspruch nehmen möchte oder ob diese zu teuer ist.

Der Aufbau einer Reparaturinfrastruktur ist mit Kosten verbunden. Ersatzteile müssen teilweise über lange Zeiträume gelagert werden. Zudem entstehen Transportkosten, wenn die zu reparierenden Produkte nicht vor Ort instandgesetzt werden können, sondern in spezielle Werkstätte gebracht werden müssen. Ferner müssen die Mitarbeiter geschult werden, nicht nur neue, sondern auch ältere Produkte zu reparieren. Daher kann es sinnvoll sein, dass Hersteller die Reparaturen nicht selbst durchführen müssen, sondern diese untervergeben können. Dass unabhängige Reparaturbetriebe die Produkte reparieren können, erleichtert die Suche nach einem geeigneten Reparaturbetrieb. Nicht in jedem Ort gibt es einen Ansprechpartner eines Herstellers oder einen vom Hersteller lizenzierten Reparaturbetrieb. Produkte wie Mobiltelefone, die tagtäglich in Gebrauch sind, müssten eingeschickt werden, was die Reparaturdauer verlängert und so eine Reparatur unattraktiver macht. Durch die Möglichkeit, auch unabhängige Reparaturbetriebe aufzusuchen, wird die Reparatur für den Verbraucher vereinfacht und somit die Wahrscheinlichkeit gesteigert, dass eine Reparatur wahrgenommen wird. Allerdings braucht es aufgrund kurzer Innovationszyklen, komplexer Produktgestaltung sowie einer Vielzahl an verschiedenen Marken und Modellen oftmals spezifische Fachkenntnisse, um ein Produkt zu reparieren.¹⁴ Folglich besteht die Gefahr, dass durch unsachgemäße Reparatur durch unabhängige Reparaturbetrieb, die sich nicht mit dem Produkt auskennen, das Produkt beschädigt werden könnte.¹⁵

Der federführende IMCO-Ausschuss im Europäischen Parlament (EP) plant hingegen, die Verbindung zwischen den Reparaturanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Anforderungen und der Reparatur-Förder-Richtlinie

¹⁰ Öko-Institut (2016), Fragen und Antworten zu Obsoleszenz, S. 12.

¹¹ Umweltbundesamt (2016), [Elektrogeräte werden immer kürzer genutzt](#).

¹² Öko-Institut (2016), Fragen und Antworten zu Obsoleszenz, S. 13. Durch eine Reparatur können nicht nur defekte Produkte repariert, sondern auch die betroffenen defekten Produktkomponenten durch neuere und effizientere Weiterentwicklungen ausgetauscht werden. Hier sind Effizienzsteigerungen jedoch nur begrenzt möglich, da die neuen Komponenten weiterhin abwärtskompatibel sein müssen [s. Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Ökodesign von Produkten, [cepAnalyse 10/2022 Langfassung](#), S. 9]. Dies könnte auch dem Problem der verringerten Innovationsfähigkeit entgegenwirken (s. Abschnitt C.1.1). Allerdings bindet diese Herangehensweise wiederum Ressourcen, die nicht für die Entwicklung neuer Produkte eingesetzt werden können.

¹³ Impact Assessment, S. 95. Die öffentliche Konsultation der Kommission zur Förderung von Reparatur und Wiederverwendung ergab, dass die teilnehmenden Stakeholder, von denen 51% EU-Bürger darstellen, mehrheitlich eine Reparatur durch den Hersteller vorziehen würden. Es muss beachtet werden, dass dies keine repräsentative Umfrage ist.

¹⁴ Öko-Institut (2020), Internalisierung von externen Kosten: Die Sicht von Betroffenen – Zwei Fallstudien in den Themenfeldern Reparieren und Sanieren, S. 14.

¹⁵ Svensson, S. / Richert, J. L. / Maitre-Ekern, E. / Pihljarinne, T. / Maigret, A. / Dalhammer, C. (2018), The Emerging „Right to Repair“ legislation in the EU and the US; Going green CARE INNOVATION 2018., Abs. 5.1.

aufzuheben. Diese Änderung gegenüber dem Kommissionsvorschlag hätte mehrere weitreichende Konsequenzen:

- So könnte die Kommission selbst mittels delegierter Rechtsakte unabhängig von den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch die beiden EU-Gesetzgebungsorgane – EP und Rat – beschlossenen Reparaturanforderungen neue Produkte in die Reparatur-Förder-Richtlinie aufnehmen. Da die Verbindung zu den Reparaturanforderungen gelöst werden soll, müssten bei allen Produkten, die die Reparatur-Förder-Richtlinie umfasst, sämtliche Komponenten repariert werden und zu allen reparaturbezogenen Informationen bereitgestellt werden. Das würde den Geltungsbereich der Reparatur-Förder-Richtlinie massiv ausweiten.
- Um sicherzustellen, dass es nicht zu einer zwangsweisen Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen kommt, sollte präzisiert werden, was „alle“ Ersatzteile sowie „alle“ reparaturbezogenen Informationen beinhaltet. Etwa, ob das tatsächlich alle Einzelteile von einem Produkt betreffen sollte oder nur bestimmte Einzelteile.
- Zudem ist fraglich, ob Verbraucher, die ebenfalls Zugang zu allen Ersatzteilen und reparaturbezogenen Informationen erhalten sollen, die Produkte auch einfach so reparieren können. Die Kommission möchte nicht nur sicherstellen, dass Produkte reparierbar sind, sondern auch, dass diese lange haltbar sind. Das kann, wie bereits erwähnt, in Widerspruch zueinanderstehen. Hier besteht das Risiko, dass die Verbraucher zwar Zugang zu den Ersatzteilen und Werkzeugen erhalten, aber das Produkt dennoch nur unter sehr hohem Aufwand selbst reparieren können.
- Zudem bestünde – gerade, weil nicht immer alle Anforderungen, die an ein nachhaltiges Produkt gestellt werden, gleichzeitig erfüllt werden können – das Risiko, dass die Reparierbarkeit nach der Reparatur-Förder-Richtlinie im Widerspruch zur möglichen künftigen Ökodesign-Anforderungen an das Produkt stehen. Hier müsste präzisiert werden, was genau die Reparierbarkeit im Rahmen der Reparatur-Förder-Richtlinie bedeutet, wenn diese von den Ökodesignanforderungen unabhängig betrachtet werden sollte.

1.3 Reparaturinformationen

Das Reparaturformular ist dem Grunde nach ein Kostenvoranschlag, der Verbrauchern einen – standardisierten – Überblick über Reparaturkosten verschaffen kann. So können – in der Theorie – übertriebene Reparaturen vermieden werden, da Verbraucher die Kosten leichter vergleichen können. Durch den zusätzlichen Aufwand für Reparaturbetriebe kann das Reparaturformular aber auch die Kosten der Reparatur erhöhen. Denn insbesondere für Reparaturbetriebe, die derzeit zu 99,7% kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind¹⁶, erhöhen sich die administrativen Kosten. Daher ist es fraglich, ob das Reparaturformular tatsächlich EU-weit einheitlich ausgestaltet sein muss, da viele Reparaturen lokal stattfinden¹⁷ und sie wohl auch nur selten grenzüberschreitend stattfinden werden. Andererseits richtet sich die Reparatur-Förder-Richtlinie hauptsächlich an die Hersteller. Diesen wird es durch EU-einheitliche Vorgaben erleichtert, ihre Reparaturverpflichtung wahrzunehmen, da sie für das gleiche Produkt nicht unterschiedliche Anforderungen in den Mitgliedstaaten erfüllen müssen. Um den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten, sollten unabhängige Reparaturdienstleister, die KMUs sind, von der Pflicht ausgenommen werden, das Reparaturformular auf Nachfrage des Verbrauchers bereitstellen zu müssen.

Die Verpflichtung einen Höchstpreis anzugeben, kann Verbraucher vor hohen Kosten schützen. Es kann aber auch sein, dass unabhängige Reparaturbetriebe bei einer komplexen Reparatur, für die sie im Voraus keinen Höchstpreis abschätzen können, nicht bereit sind, einer Reparatur nachzukommen. Das wiederum würde das Ziel beeinträchtigen, Verbrauchern einen leichteren Zugang zu Reparaturen zu verschaffen. Dass die Angabe des erwarteten Höchstpreises ausreichend ist, wie im IMCO-Berichtsentwurf gefordert, kann dem entgegenwirken. Darüber hinaus lässt der Kommissionsvorschlag offen, ob eine Reparatur „unmöglich“ ist und durch den Hersteller abgelehnt werden darf, wenn Höchstpreis nicht abgeschätzt werden kann.

1.4 Matchmaking-Plattform für Reparaturen

Durch die Matchmaking-Plattform wird es Verbrauchern erleichtert, einen geeigneten Reparaturbetrieb zu finden, etwa weil Reparaturbetriebe schneller gefunden werden können und die freiwillige Angabe zur Einhaltung von Qualitätsstandards das Vertrauen in die Reparatur stärken kann. Dies senkt die Such- und Transaktionskosten, und der gesparte Zeitaufwand macht es wahrscheinlicher, dass eine Reparatur auch tatsächlich durchgeführt

¹⁶ Impact Assessment, S. 73.

¹⁷ Öko- Institut (2020), Internalisierung von externen Kosten: Die Sicht von Betroffenen – Zwei Fallstudien in den Themenfeldern Reparieren und Sanieren, S. 14.

wird. Zu beachten ist, dass eine Steigerung der Reparaturraten auch zu einer niedrigen Qualität der Reparatur führen kann, da weniger Zeit pro zu reparierendem Produkt aufgewendet wird oder günstigere Ersatzteile, die eine niedrigere Qualität aufweisen, verwendet werden, um Profite zu steigern.¹⁸ Dass Verbraucher direkt über die Matchmaking-Plattform überprüfen können, ob ein Reparaturbetrieb sich bestimmter nationaler oder europäischer Qualitätsstandards verpflichtet hat, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass es nicht zu einer solchen Absenkung der Qualität kommen wird.

1.5 Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Der IMCO-Berichtsentwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten finanzielle Anreize festlegen sollen, die Reparaturen fördern. Da die positiven Effekte einer verbesserten Reparierbarkeit von Produkten nur zum Tragen kommen, wenn Verbraucher eine Reparatur tatsächlich in Anspruch nehmen, kann eine finanzielle Unterstützung durch die jeweiligen Mitgliedstaaten die Nachfrage nach Reparaturen steigern. Schlussendlich kommt es darauf an, wie die nationalen Maßnahmen konkret ausgestaltet sind. So werden in Österreich 50% der Kosten der Reparatur von elektrischen und elektronischen Produkten bis zu 200 Euro übernommen („Reparaturbonus“).¹⁹ In Deutschland kann im Bundesland Thüringen eine entsprechende Übernahme der Kosten einer Reparatur von „haushaltsüblichen Elektrogeräten“ bis zu 100 Euro pro Jahr und Person beantragt werden.²⁰ In Frankreich gibt es seit 2021 einen Reparatur-Index, der die Reparierbarkeit eines Produktes ausweist.²¹ Anreize zur Förderung von Reparaturen können sinnvoll sein, wenn sie nicht missbraucht werden können. So musste in Österreich beispielsweise der Reparaturbonus überarbeitet werden, da es gehäuft zu Betrugsfällen kam.²²

1.6 Reparaturen während des Gewährleistungszeitraums

Durch die Verpflichtung, eine Reparatur dem Ersatz eines Produktes während des Gewährleistungszeitraums vorzuziehen, werden Verbraucherrechte eingeschränkt. Aus dem geplanten „Recht auf Reparatur“ wird hierdurch eine „Pflicht zur Reparatur“, die die derzeitigen Wahlmöglichkeiten der Verbraucher beschneidet. Die daraus ergebenden Einschränkungen wirken sich gänzlich unterschiedlich aus – je nachdem, ob es sich um ein defektes Mobiltelefon, einen Kühlschrank oder ein Schweißgerät handelt. Ein Mobiltelefon oder ein Kühlschrank erfüllen – im Gegensatz zu einem Schweißgerät – essenzielle Funktionen im Alltag. Aus der verpflichtenden Reparatur folgt ein hoher Aufwand für Verbraucher. Darüber hinaus muss länger auf die Nutzung des Produkts verzichtet werden als bei einem Ersatz des defekten Produktes. Derzeit ziehen 68% der Verbraucher den Ersatz eines defekten Mobiltelefons einer Reparatur vor. Bei Kühlschränken sind es 60% der Verbraucher, die einen Ersatz vorziehen.²³ Dass leihweise ein Ersatzprodukt gestellt werden soll, erhöht die Attraktivität einer Reparatur. Allerdings bleiben hier viele Fragen offen: Zum einen wird nicht präzisiert, um was für ein Ersatzprodukt es sich handeln muss. So ist unklar, ob der Verkäufer nur ein Produkt stellen muss, das die gleiche Funktion erfüllt, oder ob es dasselbe Modell des betreffenden Produktes sein muss. Auch bleibt bei Produkten wie Smartphones, Tablets und Laptops offen, wie gewährleistet werden kann, dass Daten, die bei der leihweisen Nutzung generiert werden, restlos gelöscht werden. Diese Vorgabe bedeutet einen hohen Mehraufwand für Verkäufer, gerade bei kleinen Unternehmen.

1.7 Kosten der Reparatur

Ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung für oder gegen eine Reparatur ist und bleibt der Preis. In der Reparatur-Förder-Richtlinie sowie den bisherigen Reparaturanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie werden hierzu keine Maßnahmen festgelegt. Die Reparaturanforderungen u.a. für Smartphones sehen hingegen vor, dass die Hersteller, Importeure oder deren Bevollmächtigten auf ihre Website einen Monat, nachdem das Produkt auf dem Markt kam und mindestens noch sieben Jahre nachdem das Produkt vom Markt genommen wurde, Informationen über die Preise von Ersatzteilen und Werkzeuge zur Verfügung stellen müssen.²⁴ Die Kommission

¹⁸ Svensson, S. / Richert, J. L. / Maitre-Ekern, E. / Pihlajarinne, T. / Maigret, A. / Dalhammer, C. (2018), The Emerging „Right to Repair“ legislation in the EU and the US; Going green CARE INNOVATION 2018.

¹⁹ Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Förderaktion Reparaturbonus, <https://www.reparaturbonus.at>.

²⁰ Verbraucherzentrale Thüringen, Reparaturbonus, <https://www.reparaturbonus-thueringen.de/>.

²¹ Hierzu z.B. heise (2021), Ein Reparaturindex soll in Frankreich leicht zu reparierende Elektronik fördern; s. [cepinput 5/2022](https://www.heise.de/cepinput/5/2022), S. 10.

²² Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Förderaktion Reparaturbonus, <https://www.reparaturbonus.at/>.

²³ Impact Assessment, S. 8.

²⁴ Für Smartphones siehe Anhang II Abschnitt B, Teil 1.1 Absatz 4 zur Verordnung vom 16. Juni 2023, C(2023) 3538 zur Festlegung von Ökodesignanforderungen für Smartphones, Mobiltelefone, schnurlose Telefone und Slate-Tablets; https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/commission-regulation-eu-laying-down-ecodesign-requirements-smartphones-mobile-phones-other_en.

behält sich vor, künftig auch den Preis von Ersatzteilen in den Reparatur-Index aufzunehmen. Hierbei müssen Richtpreise für Ersatzteile und Werkzeuge für die betreffenden Produkte festgelegt werden, für die Reparaturanforderungen bestimmt wurden, etwa von Smartphones und Tablets.²⁵ Hierdurch können Informationsasymmetrien abgebaut werden und Verbraucher sich vor dem Kauf über die voraussichtlichen Kosten der Ersatzprodukte informieren. Dies ermöglicht es den Verbrauchern, informierte Entscheidungen zu treffen. So können jene Verbraucher, die Wert auf die voraussichtlichen Reparaturkosten legen, dies in ihre Kaufentscheidung miteinbeziehen. Bisher ist dies nur für eine begrenzte Produktauswahl verfügbar. Die Kommission argumentiert, dass es langfristig auch zu einer Preissenkung der Reparaturen anderer Produkte kommen werde, da durch EU-einheitliche Regelungen grenzüberschreitende Reparaturen gefördert werde und dadurch Wettbewerb entstünde. Allerdings ist zum einen ist es fraglich, wie viele Reparaturen tatsächlich grenzüberschreitend stattfinden werden. Denn oftmals werden diese lokal vor Ort durchgeführt – gerade bei Produkten, wie einem Kühlschrank oder einer Waschmaschine. Zudem ist nicht eindeutig, wie sich die positiven Effekte auf Klima und Umwelt durch eine Reparatur wieder aufheben, wenn die Produkte grenzüberschreitend verschickt werden. Folglich ist eine Reparatur vor Ort sinnvoll, um Transportkosten und Treibhausgasausstoß beim Transport so gering wie möglich zu halten.²⁶ Zum anderen ist der Preis von Ersatzteilen und deren Verfügbarkeit, insbesondere auch in Deutschland, einer der ausschlaggebenden Kostenfaktoren bei einer Reparatur.²⁷ Die bisherigen Ökodesign-Anforderungen und die vorgeschlagene Reparatur-Förder-Richtlinie enthalten zwar die Pflicht, dass Ersatzteile für unabhängige Reparaturbetriebe verfügbar gemacht werden müssen. Dies ändert aber nichts an deren Kosten. Es ist fraglich, ob die Kosten für eine Reparatur für diese Produkte signifikant sinken werden, da sich auch durch die Reparatur-Förder-Richtlinie nichts an den Preisen für Ersatzteile ändert. Die Forderung, dass die Hersteller die Preise der Ersatzteile und Werkzeuge von allen Produkten, die in Anhang II der Reparatur-Förder-Richtlinie aufgenommen wurden, auf deren Website zur Verfügung stellen müssen, kann – durch den Abbau von Informationsasymmetrien – den von der Kommission angestrebten Wettbewerb unterstützen. Allerdings sieht der IMCO-Berichtsentwurf auch vor, dass Ersatzteile sowie Reparaturinformationen und -Werkzeuge zu einem „vertretbaren“ Preis für die erwartete Lebensdauer des Produktes bereitgestellt werden müssen. Allerdings sind sowohl die Frage, was ein angemessener Preis ist, als auch die erwartete Lebensdauer eines Produktes sehr unspezifische Angaben. Was genau die erwartete Lebensdauer eines Produktes ist, sollte genauer präzisiert werden. Darüber hinaus sollte nicht hoheitlich entschieden werden, welche Preise angemessen sind und welche nicht. Durch die Möglichkeit, sich über die Website von Unternehmen zu informieren, können Verbraucher selbst entscheiden, ob sie die Preise für Ersatzteile als angemessen empfinden.

1.8 Software-Bereitstellung

Mehr und mehr Produkte bestehen neben der Hardware aus Software, die ebenso essenziell für das Funktionieren des Produkts ist. Demnach muss eine verlängerte Lebensdauer des physischen Produkts auch mit einer entsprechend verlängerten Bereitstellung der Software-Lebensdauer einhergehen, wenn das Produkt länger genutzt werden soll. Dieser Punkt bleibt in der Reparatur-Förder-Richtlinie unberücksichtigt. Die Bereitstellungsdauer von Software-Updates wird derzeit jedoch in verschiedenen anderen EU-Rechtsakten geregelt. Der Vorschlag zum Cyberresilienzgesetz²⁸ sieht eine Updatepflicht für maximal fünf Jahre ab Inverkehrbringen des Produkts vor. Die Ökodesign-Vorgaben für Mobiltelefone, Smartphones, Tablets und schnurlose Telefone sehen hingegen vor, dass Updates für das Betriebssystem mindestens noch fünf Jahre nachdem das Produkt vom Markt genommen wurden, bereitgestellt werden müssen.²⁹ Gleichzeitig gibt der Vorschlag der Kommission zur Produkthaftung Anreize, Software-Updates für zehn Jahre zur Verfügung zu stellen.³⁰ Diese unterschiedlichen Zeiträume erschweren die Anwendung für die Hersteller und machen die Informationslage für Verbraucher unübersichtlich.³¹ Dieses Problem geht der federführenden ITRE-Ausschuss in seinem Bericht zum Cyberresilienzgesetz an. Hier wird vorgeschlagen, dass Hersteller die erwartete Lebensdauer ihrer Produkte angeben, währenddessen auch Sicherheits-Updates bereitgestellt werden. Überwacht werden die Angaben zur Lebensdauer von den nationalen

²⁵ Vorschlag über eine delegierte Verordnung über die Energieverbrauchskennzeichnung von Smartphones und Slate-Tablets, Art. 7 Abs. d.

²⁶ Hierzu auch IMCO-Bericht, Änderungsantrag 5.

²⁷ European Commission, Directorate-General for Environment (2016), [Study on socioeconomic impacts of increased reparability – Final report](#), S. 19.

²⁸ Europäische Kommission (2022), Mitteilung COM(2022) 454 vom 15. September 2022 für eine Verordnung über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020, Ar. 10 (6); s. Kotovskaia, A. / Eckhardt, P. (2023), Cyberresilienzgesetz, [cepAnalyse 1/2023](#).

²⁹ Verordnung vom 16. Juni 2023, C(2023) 3538, Anhang II.

³⁰ Europäische Kommission (2022), Mitteilung COM(2022) 495 vom 28. September 2022 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haftung für fehlerhafte Produkte; s. Harta, L. / Mazzone, M. (2023), Produkthaftung, [cepAnalyse 2/2023](#), Langfassung, S. 9

³¹ Harta, L. / Mazzone, M. (2023), Produkthaftung, [cepAnalyse 2/2023](#), Langfassung, S. 9

Marktüberwachungsbehörden.³² Zudem sieht der Bericht des federführenden ENVI-Ausschusses zur Ökodesign-Verordnung vor, dass Produkte nicht mehr vorzeitig veralten dürfen, etwa weil Software-Updates innerhalb einer „angemessenen Zeitspanne“ zur Verfügung gestellt werden müssen.³³ Auch wenn es prinzipiell sinnvoll ist, dass Produkte aufgrund von länger bereitgestellten Software-Updates auch länger genutzt werden können, ist der Begriff „angemessene Zeitspanne“ zu unspezifisch. Ferner hat eine längere Bereitstellung von Updates nicht nur positive Auswirkung. So werden bei älteren Produkten Ressourcen gebunden, die u.U. auch in Produkte investiert werden müssen, die sich nicht auf dem Markt durchgesetzt haben. Gleichzeitig kann sich auch hier die längere Nutzung innovationshemmend auswirken, da die längere Nutzungsmöglichkeit den Anreiz senkt, in ein neues Produkt zu investieren.³⁴ Daher kommt es letztlich auf die genaue Definition der „angemessenen Zeitspanne“ an.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf EU-weit einheitliche Gewährleistungsrechte festlegen, um den freien Warenverkehr im EU-Binnenmarkt sicherzustellen und dessen Fragmentierung und Wettbewerbszerrungen durch einzelstaatliche Vorgaben zu verhindern [Art. 114 AEUV]. Zudem darf sie umweltpolitische Maßnahmen zur „umsichtigen und rationellen“ Verwendung natürlicher Ressourcen durch Schaffung einer Kreislaufwirtschaft erlassen [Art. 191 f. AEUV].

2.2 Subsidiarität

Unproblematisch. Einheitliche Gewährleistungsrechte, die für alle von der Reparatur-Förder-Richtlinie erfassten und im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebrachten oder in Betrieb genommenen Produkte gelten sollen, können nur auf EU-Ebene erlassen werden.

2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Hinsichtlich der von der Reparatur-Förder-Richtlinie erfassten Produkte enthält der Kommissionsvorschlag eine Befugnisübertragung an die Kommission zur Aktualisierung des Geltungsbereichs nach Anhang II [Art. 5 Abs. 4]. Anhang II dient dazu, den Bezug zu den Reparaturanforderungen in den EU-Rechtsakten zum Ökodesign herzustellen und die von der Reparaturpflicht erfassten Produkte aufzuzählen. Hierdurch wird folglich der konkrete Geltungsbereich der Reparatur-Förder-Richtlinie bestimmt. Noch weiter geht indes der Vorschlag des IMCO-Berichtsentwurfs [Änderungsantrag 32], demzufolge die Kommission neue Produkte „aufgrund von Entwicklungen in der Gesetzgebung oder auf dem Markt“ in Anhang II aufnehmen könnte. Mit anderen Worten: Die Kommission soll demnach selbständig festlegen können, welche Produkte in den Geltungsbereich der Reparatur-Förder-Richtlinie fallen. Diese weitgehende Befugnisübertragung an die Kommission, wie sie der IMCO-Berichtsentwurf vorsieht, würde jedoch gegen den „Wesentlichkeitsvorbehalt“ zugunsten des EU-Gesetzgebers verstoßen.³⁵ Demnach ist die Regelung „wesentlicher Aspekte eines Bereichs (...)“ dem EU-Gesetzgeber vorbehalten „und eine Befugnisübertragung [an die Kommission] deshalb ausgeschlossen“ [Art. 290 Abs. 1 AEUV].

Sinn und Zweck der Befugnisübertragung auf die Kommission zum Erlass „nicht wesentlicher Vorschriften“ mittels delegierter Rechtsakte [Art. 290 AEUV] ist es, die „legislative EU-Rechtsetzung“ durch den EU-Gesetzgeber – EU-Parlament und Rat – im Rahmen des aufwändigen ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens von einer Überfrachtung mit technischen Detailregelungen zu entlasten und die schnelle und flexible Anpassung an neue Entwicklungen zu ermöglichen.³⁶ Allerdings darf der EU-Gesetzgeber im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie als Basisrechtsakt die Befugnis zum Erlass derartiger delegierter „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“ nur zur „Ergänzung oder Änderung“ bestimmter „nicht wesentlicher Vorschriften“ an die Kommission übertragen [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV]. Hingegen sind die „wesentlichen Aspekte eines Bereichs [...] dem Gesetzgebungsakt vorbehalten [...], und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen“ [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV]. Dieser „Wesentlichkeitsvorbehalt“ zugunsten des EU-Gesetzgebers soll

³² Im EP wurde der Bericht der Berichterstatterin des federführenden Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) zum Cyberresilienzgesetz vom 26. Juli 2023 veröffentlicht; s. Änderungsantrag 73 i.V.m. Erwägungsgrund 32a.

³³ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren wurden bislang im EP der Bericht der Berichterstatterin des federführenden Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) zur Ökodesign-Verordnung vom 22. Juni 2023 („ENVI-Bericht Ökodesign“) veröffentlicht; s. Änderungsantrag 91.

³⁴ Siehe hierzu auch Kotovskaia, A / Eckhardt, P. (2023), Cyberresilienzgesetz, [cepAnalyse 1/2023, Langfassung](#), S. 14.

³⁵ Siehe hierzu die detailreichen Ausführungen in Eckhardt / Reichert (2022), Europa in der Taxonomie-Falle, [ceplInput 2/2022](#), S. 9 ff.

³⁶ Gellermann, M. in: Streinz, R (2018), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 290 AEUV, Rn. 1.

das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen sicherstellen und verhindern, dass die originäre Aufgabe des EU-Parlaments und des Rates als EU-Gesetzgeber durch eine Übertragung der Rechtsetzung auf die Kommission ausgehöhlt wird.³⁷ Dies folgt aus dem Demokratieprinzip, demzufolge die wesentlichen Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierte Legislative und nicht durch die Exekutive getroffen werden sollen.

Aus der Aufnahme neuer Produkte den Geltungsbereich der Richtlinie durch die Kommission folgen für die Akteure – Verbraucher und Hersteller – umfangreiche Rechte und Pflichten insbesondere in Form der Reparaturpflicht. Aufgrund dieser weitreichende Rechtswirkung handelt es sich bei der Festlegung der durch die Richtlinie erfassten Produkte um ein evident „wesentliches“ Regelungselement, das durch den EU-Gesetzgeber selbst im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu regeln ist und das nicht an die Kommission delegiert werden darf.

D. Fazit

Durch die Reparatur von Produkten kann aufgrund ihrer längeren Nutzungsdauer grundsätzlich der durch sie verursachte Ressourcenverbrauch an Primärrohstoffen und Energie, das Abfallaufkommen und der Treibhausgasausstoß gesenkt werden. Daher ist der doppelte Ansatz der Kommission prinzipiell nachvollziehbar, zum einen im Rahmen von Ökodesign-Vorgaben für die umweltfreundliche Gestaltung von Produkten Anforderungen für die leichtere Reparierbarkeit eines Produkts festzulegen, und zum anderen durch zahlreiche Maßnahmen der vorgeschlagenen Reparatur-Förder-Richtlinie Hürden für Reparaturen abzubauen.

Betrachtet man jedoch unter dem Aspekt der Kreislaufwirtschaft die Umweltauswirkungen eines Produkts über die verschiedenen Phasen seines Lebenszyklus hinweg, können Konflikte zwischen seiner besseren Reparierbarkeit durch Ökodesign-Vorgaben mit anderen Umweltzielen entstehen. So können Produkte, die besonders langlebig gestaltet sind, für Laien nur schwer auseinander zu bauen und reparierbar sein. Umgekehrt kann z.B. der Ersatz von Klebeverbindungen mit Schrauben ein Produkt zwar leichter reparierbar machen, dafür aber einen größeren Materialverbrauch erfordern. Zudem ist eine Reparatur nicht immer automatisch auch die ökologisch sinnvollste Option, z.B. wenn ein neuer Kühlschrank deutlich weniger Strom verbrauchen würde als das reparierte Altgerät. Schließlich können sehr lange nutzbare Produkte die Innovationsbereitschaft von Unternehmen und folglich den technischen Fortschritt hemmen. Letztlich ist es vom Einzelfall abhängig, ob ein Produkt repariert werden sollte oder nicht.

Die verschiedenen Maßnahmen, die die vorgeschlagene Reparatur-Förder-Richtlinie zugunsten von Verbrauchern vorsieht, sind grundsätzlich geeignet, Hürden für Reparaturen abzubauen. So kann die Reparaturpflicht der Hersteller auf Wunsch und auf Kosten von Verbrauchern nach Ablauf des Gewährleistungszeitraums eine Reparatur grundsätzlich erleichtern, da Verbraucher für ihren Reparaturwunsch einen direkten Ansprechpartner erhalten. Jedoch ist für Hersteller der Aufbau einer Reparaturinfrastruktur auch mit Kosten verbunden. Daher ist es sinnvoll, dass sie die Reparaturen nicht selbst durchführen müssen, sondern diese untervergeben können. Durch die Möglichkeit, auch unabhängige Reparaturbetriebe zu beauftragen und über nationale Matchmaking-Plattformen einen passenden Reparaturbetrieb zu finden, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Verbraucher ein defektes Produkt reparieren lassen. Innerhalb des Gewährleistungszeitraums wird jedoch aus dem „Recht auf“ eine Reparatur eine „Pflicht zur“ Reparatur, da Verbraucher nur noch Anspruch auf die Reparatur eines defekten Produkts und nicht mehr auf dessen Ersatz haben sollen, wenn die Reparatur kostengünstiger ist. Dies schränkt die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher ein.

³⁷ Ebd., Rn. 7 m.w.N.