

AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZU EINER FOLGENABSCHÄTZUNG

Mit diesem Dokument sollen Öffentlichkeit und Interessenträger über die Rechtsetzungspläne der Kommission informiert werden und so die Möglichkeit erhalten, Rückmeldung zur Einschätzung des Problems durch die Kommission und zu möglichen Lösungen zu geben. Sie sind zudem aufgefordert, sachdienliche Informationen, darunter über mögliche Auswirkungen der einzelnen Optionen, vorzulegen.

⚠ Um die Rückmeldungen von Interessenträgern bestmöglich zu nutzen, **sollte dieses Dokument im frühesten Stadium des Vorbereitungsprozesses** abgeschlossen werden.

BEZEICHNUNG DER INITIATIVE	<i>Nachhaltiger Konsum von Waren – Förderung von Reparatur und Wiederverwendung</i>
FEDERFÜHRENDE (ZUSTÄNDIGES REFERAT) GD	<i>GD JUST.A2</i>
VORAUSSICHTLICHE ART DER INITIATIVE	<i>Legislativvorschlag (Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über den Warenhandel und möglicherweise einen gesonderten neuen Legislativvorschlag zum Recht auf Reparatur)</i>
VORAUSSICHTLICHER ZEITPLAN	<i>3. Quartal 2022:</i>
WEITERE ANGABEN	https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13150-Sustainable-consumption-of-goods-promoting-repair-and-reuse_en

A. Politischer Kontext, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung

Politischer Kontext

Der nicht nachhaltige Konsum von Waren, der zu einer wachsenden Abfallmenge führt, ist eine der Hauptursachen für die negativen Auswirkungen auf die globale Umwelt. Die [Neue Verbraucheragenda](#) und der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft zielen darauf ab, Reparaturen und nachhaltigere Produkte zu fördern.

Das Europäische Parlament¹ hat die Kommission aufgefordert, es Verbrauchern und Unternehmen leichter zu machen, nachhaltige Entscheidungen zu treffen, ein Recht der Verbraucher auf Reparatur einzuführen und die Richtlinie über den Warenhandel (im Folgenden: „Richtlinie“) zu ändern. Der Rat² begrüßte die Initiative zum „Recht auf Reparatur“, mit dem systematischere Reparaturen – auch über den Haftungszeitraum hinaus³ – zu vertretbaren Kosten gefördert würden.

Diese Initiative soll, wie vom Präsidenten in der Absichtserklärung⁴ ausgeführt, zu einem Vorschlag über das Recht auf Reparatur führen. Sie wird Synergien mit anderen Initiativen wie jene für [nachhaltige Produkte](#), kreislaforientierte Elektronik und die [Stärkung der Verbraucher beim ökologischen Wandel](#), sowie mit produktspezifischen Ökodesign-Durchführungsverordnungen schaffen.

¹ Entschließung „[Auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Binnenmarkt für Unternehmen und Verbraucher](#)“ vom 25. November 2020.

² Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 22. Februar 2021 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6364-2021-INIT/en/pdf>).

Schlussfolgerungen des Rates vom 11. Dezember 2020: „Den Aufbau kreislaforientiert und grün gestalten“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13852-2020-INIT/en/pdf>).

³ Der gesetzliche Haftungszeitraum ist die Zeitspanne, in der der Verkäufer gegenüber dem Verbraucher für jede Vertragswidrigkeit haftet, die zum Zeitpunkt der Lieferung einer Ware besteht und innerhalb von zwei Jahren nach diesem Zeitpunkt offenbar wird.

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2021_letter_of_intent_en.pdf

<p>Gegenstand der Initiative</p> <p>Unternehmen haben nur ein begrenztes wirtschaftliches Interesse an der Herstellung oder Lieferung ökologisch nachhaltigerer Güter; die Initiativen der Kommission, die sich auf die Angebotsseite beziehen, werden versuchen, diesem Problem zu begegnen⁵. Den Verbrauchern werden mehr Informationen zur Verfügung stehen, damit sie beim Kauf von Waren eine nachhaltige Wahl treffen können⁶. Nach dem Kauf einer Ware ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die Verbraucher entscheiden können, wie lange sie verwendet werden, damit ein nachhaltiger Lebenszyklus gewährleistet werden kann⁷. Waren werden nicht so lange verwendet, wie es eigentlich möglich wäre, sodass sie bereits vor dem Ende ihrer potenziellen Nutzungsdauer zu Abfall werden. In Studien⁸ ist nachgewiesen worden, dass die Lebensdauer vieler Produkte in den letzten Jahren tatsächlich zurückgegangen ist. Den Verbrauchern kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, diesen Trend umzukehren.</p> <p>Erstens können die Verbraucher gemäß der Richtlinie (während des gesetzlichen Haftungszeitraums) wählen, ob der Verkäufer die betreffenden Waren repariert oder ersetzt, die zum Zeitpunkt der Lieferung fehlerhaft war. In der Praxis entscheiden sich die Verbraucher in der Regel dafür, diese ersetzen zu lassen. Zweitens fehlt es Verbrauchern an Anreizen, gebrauchte oder generalüberholte Produkte zu kaufen.</p> <p>Wenn Verbraucher über die Richtlinie hinaus allerdings nicht in den Genuss der Rechtsbehelfe im Rahmen der gesetzlichen Haftungsfrist kommen (z. B. weil der Defekt durch sie verursacht wurde oder die gesetzliche Haftungsfrist abgelaufen ist), haben sie oft erhebliche Schwierigkeiten, Waren reparieren zu lassen, was dann zu einer vorzeitigen Entsorgung führen kann. Gründe hierfür sind u. a. abschreckende Reparaturkosten, die manchmal nahe am Preis eines neuen Produkts oder sogar darüber liegen. Auch die Voreingenommenheit der Verbraucher gegenüber gebrauchten oder überholten Produkten führt zu einer Verkürzung der Lebensdauer von Waren, was sich ebenfalls negativ auf die Umwelt auswirkt.</p> <p>Ziel der Initiative ist es, diese Probleme mit verbraucherbezogenen/relevanten Maßnahmen anzugehen, wobei das übergeordnete Ziel darin besteht, die Nutzungsdauer von Waren zu verlängern. Der mit der Initiative verfolgte Ansatz wird auch darauf abzielen, Synergien mit anderen laufenden Ökodesign-Initiativen zu erzielen.</p>
<p>Grundlage für das Tätigwerden der EU (Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprüfung)</p>
<p>Rechtsgrundlage</p>
<p>Die Initiative könnte gezielte Änderungen der Richtlinie über den Warenhandel und ein neues Recht auf Reparatur entweder im Rahmen der Richtlinie oder möglicherweise auf der Grundlage eines gesonderten Instruments beinhalten. Etwaige Änderungen der Richtlinie würden sich auf Artikel 114 AEUV stützen,</p>

⁵ Eine der wichtigsten Initiativen dieser Art ist die Initiative für nachhaltige Produkte („sustainable products initiative“ – SPI). Weitere Informationen zu dieser Initiative finden Sie unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative_en

⁶ Weitere Informationen über die Initiative zur Stärkung der Rolle der Verbraucher als Teil des ökologischen Wandels finden Sie unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12467-Empowering-the-consumer-for-the-green-transition_en

⁷ Studien ist zu entnehmen, dass der Ersatz nur in Ausnahmefällen umweltfreundlicher ist als Reparatur. Siehe: EEB (2019) *Coolproducts kosten nicht die Welt*. Der vollständige Bericht ist abrufbar unter: <https://mk0eeborgicuyptuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/09/Coolproducts-report.pdf> Deutsche Übersetzung unter:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/energiewende_coolproducts_kosten_nicht_die_welt.pdf

⁸ Prakash, S., Dehoust, G., G., Gsell, M., Schleicher, T., Stamminger, R., *Einfluss der Nutzungsdauer von Produkten auf ihre Umweltauswirkungen: Schaffung einer Informationsgrundlage und Entwicklung von Strategien gegen „Obsoleszenz“*, 2020. Abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-16_texte_09-2020_obsolescence_en_0.pdf

während ein gesondertes Rechtsinstrument über das Recht auf Reparatur auf Artikel 114 oder 191 AEUV gestützt werden könnte.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union

Das Ziel, die tatsächliche Nutzungsdauer von Waren zu verlängern und gleichzeitig Handelshemmnisse aufgrund unterschiedlicher vorgeschriebener nationaler Verbraucherrechte und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, kann von den Mitgliedstaaten allein nicht hinreichend erreicht werden. Nur ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene kann zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beitragen damit zugleich die Notwendigkeit eines hohen Umweltschutzniveaus und ein hohes Verbraucherschutzniveau in der gesamten EU aufrechterhalten werden. Darüber hinaus wird Rechtssicherheit für Unternehmen geschaffen, die ihre Waren oder damit zusammenhängende Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten anbieten wollen.

B. Ziele und Optionen

Hauptziel dieser Initiative ist es, die Verbraucher zu ermutigen, Verbrauchsgüter länger zu nutzen, indem sie fehlerhafte Waren reparieren und mehr gebrauchte und generalüberholte Waren kaufen. Neben dem Basisszenario „keine Änderung der Politik“ werden die folgenden Optionen in Betracht gezogen (die Optionen sind kumulativ):

Option 1: Geringes politisches Eingreifen– freiwillige Verpflichtungen: Anreize für Unternehmen, sich freiwillig zur Reparatur von Gütern mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu verpflichten, und Förderung des Kaufs gebrauchter und generalüberholter Güter.

Option 2: Moderates politisches Eingreifen:

Unteroptionen 2A: Verlängerung der gesetzlichen Garantiezeit: i) bei neuen Waren können die Verbraucher entscheiden, ob sie diese bei Mängeln reparieren lassen anstatt sie ersetzen zu lassen und/oder ii) bei gebrauchten und/oder überholten Waren (entsprechende Änderung der Richtlinie).

Unteroptionen 2B: Bevorzugte Abhilfemaßnahme sollte die Reparatur sein, wenn diese kostengünstiger oder ebenso günstig wie der Ersatz ist (Änderung der Richtlinie); Verpflichtung der Hersteller oder Verkäufer, Waren über die gesetzliche Garantiezeit hinaus zu einem angemessenen Preis zu reparieren (neues Recht auf Reparatur im Rahmen der Richtlinie oder mittels eines gesonderten Instruments).

Option 3: Starkes politisches Eingreifen:

Unteroption 3A: Beschränkung der Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher durch Bevorzugung der Reparatur vor Ersatz eines Produkts (Änderung der Richtlinie); Verpflichtung der Hersteller oder Verkäufer, Waren in einigen Fällen über die gesetzliche Garantie hinaus in bestimmten Fällen kostenlos zu reparieren (neues Recht auf Reparatur im Rahmen der Richtlinie oder mittels eines gesonderten Instruments).

Unteroption 3B: Verlängerung der gesetzlichen Garantie über den derzeitigen Mindestzeitraum von zwei Jahren hinaus (Änderung der Richtlinie).

Unteroption 3C: Der Verkäufer kann fehlerhafte Produkte durch überholte und nicht neue Produkte ersetzen (Änderung der Richtlinie).

Darüber hinaus begrüßt die Kommission die Auffassung, dass **zusätzliche** legislative und nichtlegislative **Maßnahmen erforderlich sind und ausgestaltet werden müssen, um die nachhaltige Nutzung von Waren** zu fördern; diese würde sich auf die derzeitige Beziehung zwischen Verbrauchern und Unternehmen auswirken und könnte dazu beitragen, dass sich die Nutzungsdauer von Gütern verlängert.

C. Voraussichtliche Auswirkungen

Wirtschaftliche Auswirkungen: Es werden neutrale makroökonomische Auswirkungen erwartet: höhere Kosten für Verkäufer und Hersteller in bestimmten Branchen, aber höhere Einnahmen in anderen Branchen aufgrund der gestiegenen Nachfrage (z. B. im Reparatursektor sowie für Gebrauchtmärkte und für Instandsetzungsbetriebe). Darüber hinaus dürften ein besserer Zugang zu Reparaturdienstleistungen und längere Garantiezeiten dazu beitragen, dass Verbraucher weniger die Notwendigkeit sehen, fehlerhafte Waren durch neue zu ersetzen, wodurch damit verbundene Transaktionskosten und sonstiger Aufwand gesenkt würden.

Soziale Auswirkungen – Die Initiative könnte ein nachhaltigeres Verhalten fördern, indem den

Verbrauchern Anreize geboten werden, Waren länger zu nutzen, sie zu reparieren und mehr gebrauchte und generalüberholte Waren zu kaufen. Was die Schaffung von Arbeitsplätzen anbetrifft, so sind Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten im verarbeitenden Gewerbe und in der Reparaturbranche zu erwarten.

Umweltauswirkungen: Die Initiative wird sich positiv auf die Umwelt auswirken, insbesondere in Bezug auf Ressourceneffizienz und Abfallreduzierung. Sie wird zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung Nr. 12 (Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster) und Nr. 13 (Klimaschutz) beitragen.

D. Bessere Rechtssetzung

Folgenabschätzung

Zur Untermauerung dieser Initiative wird eine Folgenabschätzung vorbereitet. Diese wird sich unter anderem auf folgende Fakten und Daten stützen:

- Begleitstudie zur Förderung der Reparatur von Verbrauchsgütern (voraussichtlich 2022);
- Studie zum Recht auf Reparatur im Rahmen der Initiative für kreislauforientierte Elektronik (voraussichtlich 2022);
- Begleitstudie zur nachhaltigen Produktinitiative (voraussichtlich 2022);
- Studie zur Erhebung von Daten darüber, wie Verbraucher in die Lage versetzt werden können, beim Übergang zu einer grünen Wirtschaft eine aktive Rolle zu übernehmen;
- vorbereitende Studie im Zusammenhang mit der Initiative „Stärkung der Rolle der Verbraucher beim Übergang zu einer grünen Wirtschaft“ (JUST/2019/CONS/FW/CO01/0094 (2019/10));
- Einbeziehung der Verbraucher in die Kreislaufwirtschaft – Verhaltensstudie, die von der GD JUST in Auftrag gegeben wurde (Oktober 2018)⁹;
- Ökodesign-Vorstudie zu Mobiltelefonen, Smartphones und Tablets¹⁰.

Konsultationsstrategie

Ziel der Konsultation ist es, Informationen über das Bestehen und das Ausmaß des Problems der unzureichenden Nutzungsdauer von Waren sowie über mögliche politische Optionen und deren etwaigen Auswirkungen einzuholen. Hauptinteressenträger sind die Öffentlichkeit und Unternehmen in der EU, Produkthersteller, Verkäufer, Reparaturdienstleister und Unternehmen, die auf dem Markt für Modernisierung und Gebrauchsgüter tätig sind. Es sind folgende Konsultationsmaßnahmen geplant:

- Expertengruppe für die Richtlinien über digitale Verträge (mit allen Mitgliedstaaten im März 2022);
- eine 12-wöchige öffentliche Konsultation in allen EU-Sprachen (Dezember 2021 bis März 2022);
- spezielle Workshops mit Interessenträgern (1. Quartal 2022) und zusätzliche gezielte Konsultationen.

Informationen über den Zeitraum der öffentlichen Konsultation werden in den sozialen Medien bekannt gegeben, wobei der Schwerpunkt auf einzelnen Unternehmen und KMU liegen wird. Der Sachbericht wird acht Wochen nach Abschluss der öffentlichen Konsultation auf der Konsultationsseite veröffentlicht, ferner wird ein zusammenfassender Bericht erstellt.

Zweck der Konsultation

Der nachhaltige Verbrauch kann gesteigert werden, wenn nachhaltige Produkte gewählt und ihre Nutzung verlängert werden, indem beispielsweise Reparaturen anstelle von Ersatzprodukten bevorzugt oder

⁹ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/sustainable-consumption_en#behaviouralstudyonconsumersengagementinthecirculareconomy

¹⁰ Abrufbar unter: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a7784be4-853d-11eb-af5d-01aa75ed71a1/language-en>

Gebrauchtwaren gekauft werden.

Die Kommission startet diese öffentliche Konsultation mit dem Ziel, Informationen über das Bestehen und das Ausmaß des Problems der unzureichenden Nutzungsdauer von Waren sowie über mögliche politische Optionen und deren wahrscheinliche Auswirkungen einzuholen.

Adressaten

Die öffentliche Konsultation steht allen Interessenträgern offen. Hierzu zählen öffentliche und private Unternehmen in der EU, einschließlich jener, die eine Rolle auf dem Gebiet des nachhaltigen Verbrauchs spielen, z. B. Produkthersteller, Verkäufer, Reparaturdienstleister, Abfallmanagementbetreiber und Unternehmen, die auf dem Markt für Modernisierung und Gebrauchtwaren tätig sind, sowie Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen und Behörden der Mitgliedstaaten.