Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

[redacted]

**AANTEKENEN**
Minister van Economische Zaken
De heer V. Karremans
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 21 november 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/661985
Contactpersoon : [redacted]
Onderwerp : ACM/25/197603

Geachte heer Karremans,

Het Ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) heeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) verzocht een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te brengen over het concept-wetsvoorstel Implementatiewet richtlijn bevordering van reparatie (hierna: het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel implementeert Richtlijn (EU) 2024/1799 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen en tot wijziging van Verordening 2017/2394/EU en de Richtlijnen 2019/771/EU en 2020/1828/EU (hierna: de richtlijn)[1].

De ACM ziet risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel. Doordat een doenvermogentoets bij dit wetsvoorstel ontbreekt, kan de ACM nu nog geen definitief oordeel geven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan. De ACM erkent dat er beperkte implementatieruimte is voor dit wetsvoorstel. Desalniettemin is het wat de ACM betreft noodzakelijk om eerst een doenvermogentoets uit te laten voeren, voordat kan worden bepaald welke handhavingsstrategie en -prioritering nodig is om zo goed als mogelijk bij te dragen aan het beoogde effect van het wetsvoorstel. De ACM doet hierom nu dus ook nog geen definitieve capaciteitsclaim. In deze brief licht de ACM bovenstaande nader toe.

# 1 Het wetsvoorstel

Deze richtlijn is onderdeel van het circulaire economiepakket van de Europese Commissie (hierna: EC).[2] Het wetsvoorstel heeft als doel om het voor consumenten makkelijker en betaalbaarder te maken om voor reparatie te kiezen en een reparateur te vinden, met name buiten de wettelijke garantieperiode. Dit vermindert het gebruik van grondstoffen en maakt Nederland (of de EU) daarmee ook minder afhankelijk van andere landen. Ook de voor dit wetsvoorstel relevante Ecodesign Verordening is onderdeel van dit circulaire economiepakket. De Ecodesign Verordening stelt duurzaamheidseisen aan specifieke productgroepen.

Kortgezegd introduceert de wet het volgende:

[1] Richtlijn (EU) 2024/1799 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen en tot wijziging van Verordening 2017/2394/EU en de Richtlijnen 2019/771/EU en 2020/1828/EU.
[2] Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's: Een nieuw actieplan voor een circulaire economie Voor een schoner en concurrerender Europa. Brussel, 11.3.2020, COM(2020) 98.

- Een verplichting voor producenten om (i) op verzoek van consumenten een Ecodesign product dat buiten de wettelijke garantie valt, tegen een redelijke prijs en binnen een redelijke termijn te repareren en (ii) een informatieplicht over hun reparatiediensten;
- Een verplichting voor producenten om een redelijke prijs te hanteren voor de reserveonderdelen die ze volgens Ecodesign regels beschikbaar moeten stellen;
- Een verbod op belemmering van reparatie van Ecodesign producten;
- Een vrijwillig Europees reparatie-informatieformulier;
- Een online reparatieplatform (niet in de wet geïmplementeerd, maar wel relevant voor de UHT);
- 'Repareerbaarheid' toevoegen als een van de criteria voor de vraag of een zaak aan de overeenkomst beantwoordt (non-conformiteit, artikel 7:18 BW);
- Verlenging van de verjaringstermijn in artikel 7:23 BW na reparatie. Na kennisgeving aan de verkoper dat er na herstel weer gebreken zijn kan de consument nog drie jaar zijn garantie inroepen, in plaats van twee jaar;

De regels uit het wetsvoorstel vormen een aanvulling op het Nederlandse garantiestelsel. Binnen dit stelsel kunnen consumenten de verkoper van een product aanspreken als een product gebreken vertoont die niet te wijten zijn aan verkeerd gebruik door de consument. Dit kan de consument gedurende de te verwachten levensduur van een product doen.[3] In de meeste andere Europese landen is de garantietermijn een vaste periode van twee jaar. Nederland wijkt hierin dus af.

De ACM houdt al toezicht op deze garantieregels. Het is goed om te benadrukken dat deze wet met name ziet op plichten voor fabrikanten voor zover er geen sprake is van garantie. De ACM krijgt in dat opzicht dus nieuwe toezichtstaken richting fabrikanten.

# 2 Uitvoerbaarheid en effectiviteit van het wetsvoorstel

De ACM ziet diverse risico's in de uitvoerbaarheid van deze wet, die tot gevolg kunnen hebben dat het doel om meer reparatie te bewerkstelligen niet of beperkt bereikt zal worden. De uitvoeringsrisico's zien met name op de kernbepaling van deze wet - de reparatieplicht voor fabrikanten - en hangen grotendeels samen met i) het doenvermogen van consumenten en bedrijven en ii) het in Nederland geldende afwijkende garantiestelsel. In het onderstaande benoemt de ACM de op dit moment gesignaleerde knelpunten.

### 2.1.1 Doenvermogen van consumenten en bedrijven

Om gebruik te maken van de wettelijke rechten en plichten uit dit wetsvoorstel, is het essentieel dat consumenten en bedrijven de wet niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Dat noemen we het doenvermogen.[4] Juist omdat er een beroep op consumenten wordt gedaan om hun 'recht op reparatie' zelf in te roepen en fabrikanten de plicht moeten uitvoeren, speelt dit doenvermogen in dit wetsvoorstel een grote rol. Er is een EU impact assessment gedaan waarin de effecten voor consumenten en bedrijven globaal zijn beschreven. Hierin ontbreekt echter een uitwerking van de Nederlandse implementatie voor consumenten en bedrijven. Nu Nederland een afwijkend garantiestelsel heeft, kan deze specifieke implementatie grote invloed hebben op het doenvermogen van consumenten en bedrijven. Mede daarom geeft de EU impact assessment volgens de ACM onvoldoende inzicht in de doenlijkheid van het wetsvoorstel.

Op basis van de huidige beschikbare informatie signaleert de ACM knelpunten voor het doenvermogen van consumenten en bedrijven bij dit wetsvoorstel. Uit gedragsinzichten blijkt dat consumenten met de huidige regels al moeite hebben om gebruik te maken van hun garantierechten.[5] Daarom acht de ACM het

[3] Artikel 7:17 tot en met 7:21 BW.
[4] Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid | Rapport | WRR
[5] Uit eigen consumentenonderzoek – uitgevoerd onder ruim 1.800 Nederlanders - blijkt dat twee derde van de respondenten niet weet dat je na 2 jaar nog recht op garantie kan hebben. Bovendien geeft bijna de helft van de consumenten aan dat ze vaak niet weten of ze (nog) recht hebben op garantie.

aannemelijk dat dit wetsvoorstel het de consument niet makkelijker en mogelijk zelfs complexer zal maken, ook om het reparatierecht in te roepen. Bijvoorbeeld omdat er in het wetsvoorstel verschillende uitzonderingen op de regel zijn opgenomen. Dit geldt ook voor de doenlijkheid voor bedrijven. De ACM heeft uit meerdere gesprekken met marktpartijen vernomen dat zij de huidige garantieregels al moeilijk uitvoerbaar vinden en de kennis hierover beperkt is. De verwachting is dat deze overwegingen – die in de paragrafen hieronder nog worden aangevuld – ook gelden voor deze wet. De ACM acht het daarom noodzakelijk om alsnog een doenvermogentoets voor consumenten en bedrijven uit te voeren.

### 2.1.2 Nederlandse open garantiestelsel in relatie tot de reparatieplicht voor fabrikanten

De ACM vraagt zich af of consumenten in Nederland in de praktijk een verzoek om reparatie bij de fabrikant zullen doen. Dit komt mede doordat het wetsvoorstel met name aanvullende plichten in het leven roept in de situatie dat een consument geen (wettelijke en kosteloze) garantie meer heeft. Consumenten zullen in veel gevallen eerst over de wettelijke garantie de discussie met de verkoper aangaan. Ook is het onduidelijk of consumenten (als ze geen recht op garantie meer hebben) zich tot de fabrikant zullen wenden voor reparatie en bijvoorbeeld niet direct tot reparateurs via het reparatieplatform. Daarnaast geldt de reparatieplicht voor fabrikanten alleen voor specifieke Ecodesign producten en is het de vraag of consumenten zullen weten welke producten dit zijn. Hoewel artikel 4 van het wetsvoorstel een informatieverplichting voor fabrikanten omvat over hun reparatieplicht, geldt deze informatieverplichting niet voor verkopers. Consumenten zien deze informatie daarom waarschijnlijk niet bij de aankoop van een product.

Volgens de ACM is er een risico dat de samenloop van voorgenoemde factoren tot onduidelijkheid leidt bij de consumenten tot wie zij zich straks voor reparatie moeten wenden. Dit kan tot gevolg hebben dat weinig consumenten daadwerkelijk bij de fabrikant zullen uitkomen.

### 2.1.3 Vindbaarheid fabrikanten buiten de EU

Voor fabrikanten gevestigd buiten de Europese Unie is het bovendien onduidelijk hoe consumenten moeten weten tot welke partij zij zich moeten wenden voor reparatie. Het wetsvoorstel stelt dat die fabrikanten een vertegenwoordiger (of importeur/distributeur) in de EU moeten hebben waar consumenten en de toezichthouder zich toe kunnen wenden. Het is niet duidelijk hoe kenbaar wordt gemaakt wie deze vertegenwoordigers zijn. Ook hier ziet de ACM het risico dat consumenten deze vertegenwoordiger niet weten te vinden.

### 2.1.4 Open normen en uitzonderingen voor fabrikanten

Het wetsvoorstel bevat een aantal “open normen” die kaders geven voor hoe fabrikanten om dienen te gaan met reparatieverzoeken en uitzonderingen. Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting (hierna: MvT) bevatten niet in alle gevallen een duidelijke interpretatierichting. Zonder nadere toelichting is het voor consumenten en ondernemingen lastig om te beoordelen wanneer de bepalingen van toepassing zijn. Het is daarom belangrijk om voor alle onderstaande open normen nadere toelichting te geven in de vorm van guidance door de EC of in de MvT. Concreet gaat het over de volgende open normen en uitzonderingen:

- **Onmogelijkheid te repareren**
  De fabrikant mag reparatie weigeren als reparatie van het product onmogelijk is. De MvT spreekt hierbij van feitelijke of juridische onmogelijkheid, waar zuiver economische redenen niet onder vallen. Het zal voor consumenten, en ook de ACM, niet eenduidig te beoordelen zijn of en wanneer sprake is van feitelijke onmogelijkheid. Verder vraagt de ACM zich af wat er onder juridische onmogelijkheid valt.

- **Redelijke reparatieprijs**
  De MvT stelt dat de reparatieprijs niet zo hoog mag zijn dat consumenten daardoor worden afgeschrikt om gebruik te maken van de reparatieverplichting. Volgens de MvT kan de ACM in dat licht beoordelen of door de fabrikant berekende kosten verklaarbaar zijn. De ACM kan zich voorstellen dat het in de praktijk lastig kan zijn om tot een reparatieprijs te komen die zowel de consument niet afschrikt (of die aantrekkelijk genoeg is), als verklaarbaar is.

- **Redelijke termijn voor reparatie**
  Reparatie moet volgens het wetsvoorstel binnen een redelijke termijn uitgevoerd worden. De ACM geeft hierbij aan dat het belangrijk is dat de reparatie niet zo lang duurt dat consumenten erdoor weerhouden worden om een product te laten repareren. Hieruit concludeert de ACM dat de term 'redelijke termijn' dus gaat om redelijkheid voor de consument. Dit kan complexe situaties opleveren bij het toezichthouden op deze bepaling. In de praktijk kan het namelijk voorkomen dat een reparatie lastig is en daarom langer duurt dan de consument zou willen. Hier kan de fabrikant niet altijd iets aan doen. Toch zou zo'n situatie zorgen voor een overtreding van deze bepaling.

- **Legitieme en objectieve factoren**
  Van het verbod op het belemmeren van reparatie kan door de fabrikant worden afgeweken, indien dit wordt gerechtvaardigd door legitieme en objectieve factoren. De MvT geeft als voorbeeld hierbij het intellectuele-eigendomsrecht. De ACM vraagt zich af wat de reikwijdte van deze legitieme en objectieve factoren is en ziet het risico dat fabrikanten zich op basis van allerlei factoren kunnen beroepen op deze uitzondering.

### 2.1.5 Repareerbaarheid toegevoegd aan artikel 7:18 BW

In het wetsvoorstel wordt de term repareerbaarheid toegevoegd aan artikel 7:18 BW. Hierdoor wordt de verkoper gedurende de open Nederlandse garantietermijn verantwoordelijk gehouden voor een product dat niet te repareren is als de consument dat redelijkerwijs wel mag verwachten. Dit levert dan namelijk een non-conform product op. De ACM constateert dat deze wetswijziging mogelijk een onbedoeld neveneffect heeft gelet op het open garantiestelsel in Nederland. Het wetsvoorstel kan leiden tot extra kosten voor verkopers als zij garantieverzoeken moeten inwilligen. Hoewel verkopers hiervoor in beginsel via het regresrecht vergoeding bij fabrikanten kunnen vragen, ontvangt de ACM al enige tijd signalen uit de markt dat dit regresrecht in de praktijk niet goed werkt en tot veel discussie tussen verkopers en fabrikanten leidt. Deze wetswijziging kan dit effect versterken en tot extra kosten bij verkopers leiden.

# 3 Handhaving door de ACM

De ACM ziet ook de toegevoegde waarde van een aantal bepalingen in het wetsvoorstel. De verplichting voor producenten om een redelijke prijs te hanteren voor de reserveonderdelen die zij volgens Ecodesign regels beschikbaar moeten stellen, is een belangrijke toevoeging aan het huidige wettelijk kader. Ook is de ACM voorstander van het verbod op belemmering van reparatie van Ecodesign producten. Ondanks eerder genoemde en nader te onderzoeken risico's ten aanzien van de open normen (redelijke prijs) en uitzonderingen (legitieme en objectieve factoren), zouden deze bepalingen ertoe kunnen leiden dat reparaties door onafhankelijke reparateurs worden bevorderd. Uit de doenvermogentoets zal moeten blijken of deze bepalingen inderdaad kansrijk zijn voor het bevorderen van reparatie.

De ACM ziet echter ook risico's met betrekking tot de handhaafbaarheid van onderdelen van het wetsvoorstel. Dit omvat een aantal van de uitvoeringsrisico's genoemd in hoofdstuk 2 die ook leiden tot knelpunten bij handhaving. Dit lichten wij hieronder nader toe.

- Reparatieformulier: het gebruik van het reparatieformulier is vrijwillig. Er zijn echter wel vormverplichtingen, mocht een partij het formulier gebruiken. De ACM kan dus niet handhaven op het gebruik van het formulier, maar wordt wel geacht om het correct gebruik ervan af te dwingen. Dit komt de handhaafbaarheid en effectiviteit niet ten goede.
- Open normen: de in hoofdstuk 2 genoemde open normen hebben tot gevolg dat het voor de ACM lastig is in te schatten wanneer er sprake is van een uitzondering. Om deze beoordeling goed te doen moet de ACM technische kennis in huis halen, met name als er geen verdere verduidelijking komt.
- Producenten buiten de EU: net zoals voor consumenten zal het voor de ACM lastig te achterhalen zijn welke partijen de Europese vertegenwoordigers van fabrikanten zijn. Ook juridisch vaststellen

wie verantwoordelijk is zal uitdagend zijn. Een informatieplicht voor fabrikanten buiten de EU, waarbij ze moeten melden wie het aanspreekpunt is binnen de EU zou de ACM en consumenten hierbij kunnen helpen.

Om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel te vergroten kan het zijn dat er aanvullende maatregelen moeten worden genomen op het gebied van reparatie. Hierbij kan gedacht worden aan extra guidance of flankerend beleid. De ACM verwacht na het uitvoeren van de doenvermogentoets aanbevelingen op te kunnen stellen.

# 4 Capaciteit

Hoewel de ACM begrip heeft voor de beperkte implementatieruimte voor dit wetsvoorstel, acht zij het voor haar handhavingsstrategie en -prioritering noodzakelijk om een doenvermogentoets uit te voeren voor consumenten en bedrijven. Aan de hand van de uitkomsten van de doenvermogentoets kan de ACM tevens de benodigde capaciteit inschatten en bepalen of er extra guidance, voorlichting, of flankerend beleid nodig is. Gezien de beperkte capaciteit van de gedragsexperts binnen de ACM zal de ACM deze toets moeten uitbesteden. Hiervoor is € 110.000 nodig. De ACM zal in het uitvoeringsjaar bekijken of zij dit bedrag in haar reguliere begroting kan opvangen. Indien dit niet het geval is, zal de ACM hiervoor een claim indienen bij EZ.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van het circulaire economiepakket van de EC (Green Deal). Dit is een nieuw stuk extra regelgeving waarvoor de ACM als toezichthouder is aangewezen wat het totaalpakket aan taken op het gebied van verduurzaming verder vergroot. De ACM verwacht deze taken niet allemaal binnen het reguliere consumentenbeschermingstoezicht te kunnen uitvoeren. Ze zien namelijk op terreinen waar de ACM weinig ervaring mee heeft (zoals controle van redelijke prijs voor reserveonderdelen of belemmeren van reparaties). Voor dat toezicht zijn mogelijk extra middelen nodig.

Nu toezicht en handhaving van een groot deel van de wettelijke taken samenhangt met de effectiviteit ervan, zal de ACM een volledige capaciteitsclaim pas kunnen doen na het uitvoeren van de doenvermogentoets. Hier zal de ACM dus nog op moeten terugkomen.

# 5 Conclusie

De ACM kan, gelet op het ontbreken van een doenvermogentoets, geen definitief oordeel geven over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Daarom acht de ACM het uitvoeren van een doenvermogenstoets noodzakelijk en wil zij deze laten uitvoeren. Dit beoogt zij voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te doen.

De ACM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard beschikbaar voor nadere toelichting. U kunt hiervoor contact opnemen via de in het briefhoofd vermelde contactpersoon. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan zaakkenmerk: **ACM/25/197603.** De ACM is voornemens om deze brief twee weken na verzending te publiceren.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,