



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit prijsaanduiding producten in verband met de implementatie van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/2161

Nader Rapport

's-Gravenhage, 28 november 2022
WJZ / 22404952

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit prijsaanduiding producten in verband met de implementatie van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/2161

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 mei 2022, nr. 2022001033, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 augustus 2022, nr. W18.22.00059/IV, bied ik U hierbij aan.

De afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, voorzien van een reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 2022, no.2022001033, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit prijsaanduiding producten in verband met de implementatie van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/2161, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot een verdere implementatie van de richtlijn modernisering consumentenbescherming (hierna: de richtlijn).¹ De implementatiewet en het implementatiebesluit voorzien in nieuwe bepalingen die zien op aankondigingen van prijsverminderingen.²

De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt aandacht voor de uitzondering voor progressieve prijsvermindering. Daarnaast maakt zij een opmerking over de inwerkingtreding. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de implementatie van artikel 2 van de richtlijn. Er wordt een standaardbepaling voor de aankondigingen van prijsverminderingen geïntroduceerd. Een verkoper moet voor de 'vorige prijs' (de prijs waaraan de prijsvermindering wordt gerelateerd) de laagste verkoopprijs hanteren die door hem is toegepast binnen een periode van ten minste dertig dagen voorafgaand aan de prijsvermindering. Van deze standaardbepaling mag worden afgeweken in een aantal gevallen.³ Voor beperkt houdbare goederen en nieuwe producten is een uitzondering opgenomen. Ook is bepaald dat bij oplopende prijsverminderingen (bijvoorbeeld eerst 20% korting, dan 30%, dan 50%) de vorige prijs de oorspronkelijke verkoopprijs vóór de eerste prijsvermindering blijft. De prijs moet wel geleidelijk, zonder onderbrekingen worden verlaagd.

¹ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328).

² Staatsblad 2022, 157.

³ Aldus wordt gebruik gemaakt van de lidstaatopties die artikel 2 (nieuw artikel 6bis, derde tot en met vijfde lid) van de richtlijn biedt.



2. Uitzondering voor progressieve prijsverminderingen

a. Helderheid voor de consument en de handhaafbaarheid

De toelichting geeft aan dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) de uitzonderingsbepaling voor progressieve prijsverminderingen niet handhaafbaar acht.⁴ Uit de uitvoeringstoets van de ACM volgt dat met het huidige voorstel voor progressieve prijsverminderingen de toezichthouder grote risico's ziet voor de helderheid voor de consument en de handhaafbaarheid.⁵ Een algehele uitzondering zoals nu in het voorstel is opgenomen druipt volgens de ACM in tegen de door de richtlijn beoogde duidelijkheid voor consumenten.

De Afdeling acht het van belang dat bij de implementatie het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt. Daar voegt de Afdeling aan toe dat effectieve handhaving te meer is gewenst, aangezien het gaat om een implementatie van een Europese richtlijnbeepaling die nadrukkelijk ook betere handhaving beoogt te regelen.⁶

Het is onduidelijk hoe de door de ACM gesignaleerde problemen opgelost zullen worden. De suggesties die de ACM doet om de risico's te mitigeren worden niet overgenomen.⁷ Wel wordt de interpretatieve mededeling van de Europese Commissie (EC) aangehaald die de wisselwerking van de nieuwe regels omtrent prijsvorming met de regels omtrent oneerlijke handelspraktijken aanhaalt.⁸ Ook blijkt uit de toelichting dat de regering de EC zal verzoeken om artikel 2 van de richtlijn expliciet mee te nemen in haar evaluatie.⁹

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt in welke mate de mededeling en de evaluatie recht doen aan de zorgen van de ACM. Daarbij is het maar de vraag of dit een oplossing biedt. De mededeling is niet bindend en uitsluitend bedoeld als leidraad.¹⁰ De door de EC te entameren evaluatie in 2024 biedt geen soelaas als voordien blijkt dat de gekozen lidstaatoptie niet gehandhaafd kan worden.¹¹

De Afdeling begrijpt dat deze lidstaatoptie is gekozen om daarmee ondernemers in staat te stellen de huidige praktijk voort te zetten.¹² Gelet op het doel van de richtlijn is de motivering in de toelichting niet dragend voor de betreffende keuze. Nu blijkt dat waarschijnlijk de handhaafbaarheid, en wellicht ook consumentenbescherming, in het geding komt, is het de vraag of er wel gekozen moet worden voor het gebruik van de lidstaatoptie.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het gebruik van de lidstaatoptie ten aanzien van progressieve prijsvermindering dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij van het gebruik af te zien en de tekst van het ontwerpbesluit en de toelichting aan te passen.

Het kabinet kiest ervoor om deze uitzondering te beperken in tijd tot drie kalendermaanden na de aankondiging van de eerste prijsvermindering. Hierna gaat de algemene regel (referentieprijis moet de laagste prijs zijn gedurende de laatste 30 dagen voorafgaand aan de prijsvermindering) weer gelden. Daarmee doet het kabinet recht aan de doelstelling van de richtlijn: een verhoging van de consumentenbescherming. Een afgebakende termijn biedt consumenten helderheid en bevordert de handhaafbaarheid van deze bepaling.

Deze wijziging is tevens voorgelegd aan de ACM, die toezicht houdt op de naleving van deze regels. De ACM kan zich hierin vinden.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

⁴ Nota van toelichting, paragraaf 4.

⁵ Uitvoeringstoets ACM (brief 4 februari 2022).

⁶ Overweging 60 van de preambule bij de richtlijn: '(...) de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk betere handhaving en modernisering van het consumentenbeschermingsrecht, (...)'.⁷

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 4.

⁸ Mededeling van de Europese Commissie, 'Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van artikel 6 bis van Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten', 29 december 2021.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 3.2. Uiterlijk op 28 mei 2024 dient de Europese Commissie (EC) een evaluatieverslag in bij het Europees Parlement en de Raad.

¹⁰ Zie pagina 131 van de mededeling.

¹¹ Zie artikel II dat onmiddellijke werking toekent aan het besluit.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 2.2.



b. Verschil wettekst en toelichting

Het voorstel regelt dat de verkoper ingeval de prijsvermindering progressief wordt verhoogd de verkoopprijs aanhoudt zonder prijsvermindering, voorafgaand aan de toepassing van de eerste prijsvermindering.¹³ Uit de toelichting volgt dat de verkoper de laagste prijs moet aanhouden gedurende een periode van minimaal dertig dagen voor de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering.¹⁴

De wettekst en de toelichting zijn niet met elkaar in overeenstemming en dit roept vragen op. Is de verkoper, zoals de wettekst impliceert, uitgezonderd van de dertig dagen regel bij progressieve prijsvermindering?¹⁵ Of moet de verkoper, zoals de toelichting impliceert, ook bij progressieve prijsvermindering de laagste prijs gedurende de dertig dagen voor de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering vermelden? Als zodanig bevat de toelichting een aanvullende norm, die in de wettelijke regeling zelf dient te worden vastgelegd.¹⁶

De Afdeling adviseert de wettekst in overeenstemming met de toelichting te brengen en het voorstel aan te passen.

De formulering van artikel 5a, derde lid, van het Besluit prijsaanduiding producten, is naar aanleiding van het bovenstaande gewijzigd en in lijn gebracht met de uitleg die de Europese Commissie meegeeft in haar Richtsnoeren.¹⁷ De uiteindelijke interpretatie is aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In het artikel is verduidelijkt dat bij een progressieve prijsvermindering de referentieprijs (de eerste prijs voorafgaand aan de reeks kortingen) de laagste verkoopprijs moet zijn die in de laatste dertig dagen is toegepast door de handelaar.

3. Inwerkingtreding

De richtlijn dient vanaf 28 mei 2022 in de hele Europese Unie van toepassing te zijn.¹⁸ Gelet op de te late implementatie zal het ontwerpbesluit meteen in werking treden na publicatie.¹⁹

Door het ontbreken van overgangsrecht zullen verkopers na inwerkingtreding van het besluit onmiddellijk aan de nieuwe eisen moeten voldoen. De vraag is of de sector hier al meteen aan kan voldoen, gelet op de huidige systemen die verkopers moeten aanpassen waarin productinformatie wordt bijgehouden.²⁰ In de toelichting is enkel uiteen gezet dat is gekozen voor onmiddellijke werking wegens de beoogde toepassing van de richtlijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe de regering verwacht dat de sector tijdig voorbereid kan zijn op de nieuwe voorschriften.

Gezien de opmerkingen van de Raad van State is besloten om de datum van inwerkingtreding van het besluit vast te stellen op 1 januari 2023. Over het ontwerpbesluit is de sector geïnformeerd door middel van een internetconsultatie eind 2021. Tevens zijn er begin en medio 2022 diverse vervolgsprekken geweest met partijen die deelnamen aan de internetconsultatie.

Daarnaast zal het bedrijfsleven in het najaar van 2022 door middel van voorlichtingsbijeenkomsten geïnformeerd worden over de inhoud van het ontwerpbesluit en de recente aanpassing met betrekking tot progressieve prijsverminderingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

¹³ Artikel I (artikel 5a, derde lid).

¹⁴ Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

¹⁵ Zie voorgesteld artikel 5a derde lid. 'In afwijking van het eerste (lid)' geeft de verkoper ingeval de prijsvermindering progressief wordt verhoogd de verkoopprijs aan zonder prijsvermindering, voorafgaand aan de toepassing van de eerste prijsvermindering. Het eerste lid, dat bepaalt dat de verkoper de laagste verkoopprijs aangeeft 'die door hem is toegepast gedurende een periode die niet korter is dan dertig dagen voor de toepassing van de prijsvermindering' is niet van toepassing.

¹⁶ Zie aanwijzing 4.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Mededeling van de Commissie, 'Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van artikel 6 bis van Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten, (2021/C 526/02), p. 140.

¹⁸ Artikel 7 van de richtlijn.

¹⁹ Artikel II en artikelsgewijze toelichting.

²⁰ Zie nota van toelichting, paragraaf 3.2. Uit de toelichting volgt dat er geen inschatting kan worden gegeven van de mogelijke gevolgen voor de regeldrukkosten naar aanleiding van dit wijzigingsvoorstel.



Naast bovengenoemde punten is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de nota van toelichting op enkele punten te verduidelijken.

Lidstaten kunnen andere regels vaststellen voor producten die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben. De aanwijzing van de beperkt houdbare producten die onder deze uitzonderingsbepaling vallen, geschiedt bij ministeriële regeling. In de nota van toelichting die voorgelegd is aan de Afdeling advisering van de Raad van State stond een lijst met producten opgenomen waarvan het voornemen was om die uit te zonderen van de hoofdregel vanwege hun bederfelijkheid en beperkte houdbaarheid. Onderdeel van die lijst waren 'overige producten waarop vermelding van een 'te gebruiken tot'- datum op grond van enige wettelijke bepaling verplicht is, met een uiterste consumptiedatum van minder dan dertig dagen'. Deze categorie is verwijderd uit de lijst van producten, omdat de lijst zonder het noemen van deze categorie reeds volledig is.

Daarnaast is in de nota van toelichting daar waar over 'goederen' werd gesproken, dit begrip, in lijn met de Prijzenwet, vervangen door 'producten'.

Naast bovengenoemde punten zijn enkele redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard doorgevoerd in het besluit en de nota van toelichting die geen inhoudelijke toelichting behoeven.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens.*



Advies Raad van State

No. W18.22.00059/IV
's-Gravenhage, 10 augustus 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 2022, no.2022001033, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit prijsaanduiding producten in verband met de implementatie van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/2161, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot een verdere implementatie van de richtlijn modernisering consumentenbescherming (hierna: de richtlijn).¹ De implementatiewet en het implementatiebesluit voorzien in nieuwe bepalingen die zien op aankondigingen van prijsverminderingen.²

De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt aandacht voor de uitzondering voor progressieve prijsvermindering. Daarnaast maakt zij een opmerking over de inwerkingtreding. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de implementatie van artikel 2 van de richtlijn. Er wordt een standaardbepaling voor de aankondigingen van prijsverminderingen geïntroduceerd. Een verkoper moet voor de 'vorige prijs' (de prijs waaraan de prijsvermindering wordt gerelateerd) de laagste verkoopprijs hanteren die door hem is toegepast binnen een periode van ten minste dertig dagen voorafgaand aan de prijsvermindering. Van deze standaardbepaling mag worden afgeweken in een aantal gevallen.³ Voor beperkt houdbare goederen en nieuwe producten is een uitzondering opgenomen. Ook is bepaald dat bij oplopende prijsverminderingen (bijvoorbeeld eerst 20% korting, dan 30%, dan 50%) de vorige prijs de oorspronkelijke verkoopprijs vóór de eerste prijsvermindering blijft. De prijs moet wel geleidelijk, zonder onderbrekingen worden verlaagd.

2. Uitzondering voor progressieve prijsverminderingen

a. Helderheid voor de consument en de handhaafbaarheid

De toelichting geeft aan dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) de uitzonderingsbepaling voor progressieve prijsverminderingen niet handhaafbaar acht.⁴ Uit de uitvoeringstoets van de ACM volgt dat met het huidige voorstel voor progressieve prijsverminderingen de toezichthouder grote risico's ziet voor de helderheid voor de consument en de handhaafbaarheid.⁵ Een algehele uitzondering zoals nu in het voorstel is opgenomen druist volgens de ACM in tegen de door de richtlijn beoogde duidelijkheid voor consumenten.

De Afdeling acht het van belang dat bij de implementatie het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt. Daar voegt de Afdeling aan toe dat effectieve handhaving te meer is gewenst, aangezien het gaat om een implementatie van een Europese richtlijnbeepaling die nadrukkelijk ook betere handhaving beoogt te regelen.⁶

Het is onduidelijk hoe de door de ACM gesignaleerde problemen opgelost zullen worden. De suggesties die de ACM doet om de risico's te mitigeren worden niet overgenomen.⁷ Wel wordt de interpretatieve mededeling van de Europese Commissie (EC) aangehaald die de wisselwerking van de

¹ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328).

² Staatsblad 2022, 157.

³ Aldus wordt gebruik gemaakt van de lidstaatopties die artikel 2 (nieuw artikel 6bis, derde tot en met vijfde lid) van de richtlijn biedt.

⁴ Nota van Toelichting, paragraaf 4.

⁵ Uitvoeringstoets ACM (brief 4 februari 2022).

⁶ Overweging 60 van de preambule bij de richtlijn: '(...) de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk betere handhaving en modernisering van het consumentenbeschermingsrecht, (...)'.
⁷ Nota van Toelichting, paragraaf 4.



nieuwe regels omtrent prijsvorming met de regels omtrent oneerlijke handelspraktijken aanhaalt.⁸ Ook blijkt uit de toelichting dat de regering de EC zal verzoeken om artikel 2 van de richtlijn expliciet mee te nemen in haar evaluatie.⁹

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt in welke mate de mededeling en de evaluatie recht doen aan de zorgen van de ACM. Daarbij is het maar de vraag of dit een oplossing biedt. De mededeling is niet bindend en uitsluitend bedoeld als leidraad.¹⁰ De door de EC te entameren evaluatie in 2024 biedt geen soelaas als voordien blijkt dat de gekozen lidstaatoptie niet gehandhaafd kan worden.¹¹

De Afdeling begrijpt dat deze lidstaatoptie is gekozen om daarmee ondernemers in staat te stellen de huidige praktijk voort te zetten.¹² Gelet op het doel van de richtlijn is de motivering in de toelichting niet dragend voor de betreffende keuze. Nu blijkt dat waarschijnlijk de handhaafbaarheid, en wellicht ook consumentenbescherming, in het geding komt, is het de vraag of er wel gekozen moet worden voor het gebruik van de lidstaatoptie.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het gebruik van de lidstaatoptie ten aanzien van progressieve prijsvermindering dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij van het gebruik af te zien en de tekst van het ontwerpbesluit en de toelichting aan te passen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Verschil wettekst en toelichting

Het voorstel regelt dat de verkoper ingeval de prijsvermindering progressief wordt verhoogd de verkoopprijs aanhoudt zonder prijsvermindering, voorafgaand aan de toepassing van de eerste prijsvermindering.¹³ Uit de toelichting volgt dat de verkoper de laagste prijs moet aanhouden gedurende een periode van minimaal dertig dagen voor de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering.¹⁴

De wettekst en de toelichting zijn niet met elkaar in overeenstemming en dit roept vragen op. Is de verkoper, zoals de wettekst impliceert, uitgezonderd van de dertig dagen regel bij progressieve prijsvermindering?¹⁵ Of moet de verkoper, zoals de toelichting impliceert, ook bij progressieve prijsvermindering de laagste prijs gedurende de dertig dagen voor de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering vermelden? Als zodanig bevat de toelichting een aanvullende norm, die in de wettelijke regeling zelf dient te worden vastgelegd.¹⁶

De Afdeling adviseert de wettekst in overeenstemming met de toelichting te brengen en het voorstel aan te passen.

3. Inwerkingtreding

De richtlijn dient vanaf 28 mei 2022 in de hele Europese Unie van toepassing te zijn.¹⁷ Gelet op de te late implementatie zal het ontwerpbesluit meteen in werking treden na publicatie.¹⁸

Door het ontbreken van overgangsrecht zullen verkopers na inwerkingtreding van het besluit onmiddellijk aan de nieuwe eisen moeten voldoen. De vraag is of de sector hier al meteen aan kan voldoen, gelet op de huidige systemen die verkopers moeten aanpassen waarin productinformatie

⁸ Mededeling van de Europese Commissie, 'Richtnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van artikel 6 bis van Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten', 29 december 2021.

⁹ Nota van Toelichting, paragraaf 3.2. Uiterlijk op 28 mei 2024 dient de Europese Commissie (EC) een evaluatieverslag in bij het Europees Parlement en de Raad.

¹⁰ Zie pagina 131 van de mededeling.

¹¹ Zie artikel II dat onmiddellijke werking toekent aan het besluit.

¹² Nota van Toelichting, paragraaf 2.2.

¹³ Artikel I (artikel 5a, derde lid).

¹⁴ Nota van Toelichting, paragraaf 2.2.

¹⁵ Zie voorgesteld artikel 5, a derde lid. 'In afwijking van het eerste (lid)' geeft de verkoper ingeval de prijsvermindering progressief wordt verhoogd de verkoopprijs aan zonder prijsvermindering, voorafgaand aan de toepassing van de eerste prijsvermindering. Het eerste lid, dat bepaalt dat de verkoper de laagste verkoopprijs aangeeft 'die door hem is toegepast gedurende een periode die niet korter is dan dertig dagen voor de toepassing van de prijsvermindering' is niet van toepassing.

¹⁶ Zie aanwijzing 4.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Artikel 7 richtlijn.

¹⁸ Artikel II en artikelsgewijze toelichting.



wordt bijgehouden.¹⁹ In de toelichting is enkel uiteen gezet dat is gekozen voor onmiddellijke werking wegens de beoogde toepassing van de richtlijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe de regering verwacht dat de sector tijdig voorbereid kan zijn op de nieuwe voorschriften.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁹ Zie Nota van Toelichting, paragraaf 3.2. Uit de toelichting volgt dat er geen inschatting kan worden gegeven van de mogelijke gevolgen voor de regeldrukkosten naar aanleiding van dit wijzigingsvoorstel.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..., houdende wijziging van het Besluit prijsaanduiding producten in verband met de implementatie van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/2161

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van 12 mei 2022, nr. WJZ/22191688;

Gelet op Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PBEU 2019, L 328) en artikel 2b, tweede lid, van de Prijzenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ... nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van ..., nr. WJZ/ ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit prijsaanduiding producten wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 5 wordt het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 5a

1. Bij aankondigingen van prijsverminderingen geeft de verkoper de laagste verkoopprijs aan die door hem is toegepast gedurende een periode die niet korter is dan dertig dagen voor de toepassing van de prijsvermindering.
2. In afwijking van het eerste lid mag de verkoper voor producten van bij ministeriële regeling aangewezen categorieën die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben de verkoopprijs aangeven die direct voorafgaand aan de prijsvermindering is toegepast.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid, geeft de verkoper ingeval de prijsvermindering progressief wordt verhoogd de verkoopprijs aan zonder prijsvermindering, voorafgaand aan de toepassing van de eerste prijsvermindering.
4. Indien een product minder dan dertig dagen op de markt is, mag de verkoper in afwijking van het eerste lid de laagste verkoopprijs aangeven in een door hem te vermelden periode.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 28 mei 2022. Indien het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst, verschijnt na 27 mei 2022, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Dit besluit strekt tot implementatie van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PbEU 2019, L 328, hierna: de Richtlijn modernisering consumentenbescherming, of: de Richtlijn). Artikel 2 wijzigt Richtlijn 98/6/EG¹ (hierna: Richtlijn prijsaanduiding producten). Dit besluit voorziet in regels voor het bekendmaken van prijsverminderingen en uitzonderingen op die regels.

Het overige (en grootste) deel van de wijzigingen van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming is opgenomen in het voorstel van de Implementatiewet richtlijn modernisering consumentenbescherming.² Vanaf 28 mei 2022 moeten de bepalingen worden toegepast. In de bijlage bij deze toelichting is voor de omzetting van de Richtlijn een transponeringstabel opgenomen.

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1.2 gaat in op de wijzigingen in de Richtlijn prijsaanduiding producten. Paragraaf 2 gaat in op de bepalingen uit het Besluit prijsaanduiding producten die worden gewijzigd en gaat in op de uitzonderingen waarvan het kabinet gebruikmaakt. Paragraaf 3 geeft uitleg over de effecten van de nieuwe regels op het bedrijfsleven en geeft een inzage in de reacties van publieke en commerciële organisaties op de (internet)consultatie. Paragraaf 4 gaat in op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en paragraaf 5. bevat een uitleg over de EU-notificatie. Daarna volgt het artikelsgewijze deel, waarin de wetsartikelen worden toegelicht.

1.2 Richtlijn prijsaanduiding producten

De Richtlijn prijsaanduiding producten faciliteert de prijsbeoordeling en -vergelijking van producten door consumenten, door ondubbelzinnige, herkenbare en duidelijk leesbare prijzen voor te schrijven. Artikel 2 van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming voegt hieraan nieuwe artikelen toe die zien op aankondigingen van prijsverminderingen.

Het doel van de nieuwe bepalingen is te voorkomen dat verkopers³ consumenten misleiden met prijsverminderingssacties, zoals het voor korte tijd verhogen van de prijs om deze daarna te verlagen en dit als een (significante) prijsvermindering te presenteren. Dit laat onverlet dat de ondernemer zelf zijn prijzen kan vaststellen en de duur van zijn prijsverminderingssacties kan bepalen. Informatie aan de consument over een prijsvermindering in het kader van de nieuwe bepalingen gebeurt door een referentie aan de vorige prijs ('van-voor') of door een vermindering die is aangegeven in procenten of een bedrag dat van de vorige prijs afgaat, waarbij de 'vorige prijs' als prijs wordt vermeld om de korting inzichtelijk te maken.

Lidstaten mogen uitzonderingen op deze nieuwe verplichting introduceren voor goederen die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben en voor producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn. Lidstaten mogen ook bepalen dat wanneer de prijsvermindering progressief wordt verhoogd, de 'vorige prijs' die de verkoper mag vermelden de prijs is zonder prijsvermindering, voorafgaand aan de toepassing van de eerste prijsvermindering.

In Nederland is de Richtlijn prijsaanduiding producten geïmplementeerd in de Prijzenwet en het Besluit prijsaanduiding producten. De nieuwe bepaling in de Richtlijn prijsaanduiding producten is daarom opgenomen in het Besluit prijsaanduiding producten.

2. Inhoudelijk

2.1 Algemene regel

Met de Richtlijn modernisering consumentenbescherming is in de Richtlijn prijsaanduiding producten

¹ Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (PbEG 1998, L 80).

² Kamerstuk 35940.

³ Hiermee wordt aangesloten bij de terminologie die wordt gebruikt in het Besluit prijsaanduiding producten en richtlijn 1998/6 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (Pb L 80). De betekenis van dit begrip komt materieel overeen met de betekenis van het begrip 'handelaar', zoals gedefinieerd in onder andere de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG).



een standaardbepaling voor prijsverminderingen (kortingen) geïntroduceerd (hierna: de algemene regel). Deze standaardbepaling is opgenomen in artikel 5a, eerste lid, van het Besluit prijsaanduiding producten. Deze schrijft lidstaten voor te regelen dat de verkoper bij aankondigingen van prijsverminderingen van producten ten opzichte van een eerder door hem gehanteerde prijs als 'vorige prijs' (de prijs waaraan de prijsvermindering wordt gerelateerd) de laagste verkoopprijs hanteert die door hem is toegepast binnen een periode van ten minste dertig dagen voorafgaand aan de prijsvermindering.

Het blijft de verkoper vrijstaan een prijsvoordeel te presenteren dat niet is afgezet tegen een eerder door hem gehanteerde prijs. Voorbeelden hiervan zijn prijsvergelijkingen met een concurrent of een korting ten opzichte van de adviesprijs van de fabrikant. Dit moet voor de consument echter voldoende duidelijk zijn. In algemene zin geldt dat de rechtmatigheid van de manier waarop dergelijke andere referentieprijzen berekend en gepresenteerd worden, wordt bepaald aan de hand van de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken. Hieruit volgt dat de consument niet mag worden misleid over het bestaan van een bepaald prijsvoordeel, zie artikel 6 lid 1, onderdeel d, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (geïmplementeerd in artikel 6:193c lid 1, onderdeel d, Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)) en dat de aard van deze andere referentieprijzen voor de consument voldoende duidelijk moet zijn, geen verwarring mag veroorzaken en de aandacht niet mag afleiden van de 'vorige prijs' in het kader van deze algemene regel.

Gegeven de interpretatie van de Commissie⁴, gaat het kabinet er voorshands van uit dat de algemene regel geldt voor specifieke producten, maar ook voor algemene kortingsacties waarbij een specifieke (meetbare) prijsvermindering wordt aangekondigd.⁵ Als bijvoorbeeld de prijsvermindering wordt aangekondigd door middel van een algemene mededeling, zoals een banner aan de gevel of op de website met: 'vandaag 20% korting op alles', dan hoeft de 'vorige prijs' niet te zijn aangegeven op het medium waarop de algemene mededeling staat. In plaats daarvan moet de 'vorige prijs' voor de betreffende individuele producten zijn aangegeven bij het product zelf, dat wil zeggen op het schap of op het prijskaartje of in de online prijsaanduiding van het individuele product.

Het is toegestaan om binnen een groep identieke producten onderscheid te maken welke referentieprijs wordt gehanteerd, zo lang het voor de consument duidelijk wordt wat de aard van de gebruikte referentieprijs is. Met betrekking tot het aangeven van de 'vorige prijs' voor individuele producten die vallen onder een aankondiging van een algemene prijsvermindering, worden twee situaties onderscheiden:

- Als de verkoper in de afgelopen dertig dagen de prijs van de individuele producten die onder de aankondiging van de algemene prijsvermindering vallen niet heeft verhoogd, en als hij geen andere (algemene) prijsvermindering heeft gehanteerd in die periode, dan geldt als de 'vorige prijs' de prijs die voor de prijsvermindering gold, dat wil zeggen de prijs die al op het schap of het (online) prijskaartje stond. Als gevolg daarvan hoeft de verkoper de prijs op het schap of het (online) prijskaartje niet aan te passen.
- Als de verkoper in de afgelopen dertig dagen de prijs heeft verhoogd, of een andere (algemene) prijsvermindering heeft gehanteerd, dan mag de prijs op het schap of op het (online) prijskaartje niet als 'vorige prijs' worden gebruikt, aangezien (en voor zover) deze prijs niet de laagste prijs in de afgelopen dertig dagen is zoals de voorgestelde bepaling voorschrijft. De verkoper moet dan de relevante prijsaanduiding van de producten die onder de algemene prijsvermindering aanpassen zodat deze de correcte 'vorige prijs' aangeeft.

De algemene regel verplicht de verkoper niet om aan te geven hoe lang hij de 'vorige prijs' heeft gehanteerd. Daarnaast beperkt de algemene regel niet de duur van een prijsvermindering; deze mogen dus ook langer dan dertig dagen duren. Als de prijsvermindering langer dan dertig dagen duurt en niet wordt onderbroken, blijft de 'vorige prijs' de laagste prijs die de verkoper heeft gehanteerd in de periode van tenminste dertig dagen voor de aankondiging van de prijsvermindering. Het kan nadelig zijn voor consumenten wanneer de prijsvermindering excessief lang is ten opzichte van de periode waarin het product voor de 'volledige' prijs is verkocht. De rechtmatigheid van dit soort handelingen kan daarom worden getoetst aan de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken.

In het geval van opeenvolgende kortings- of uitverkoopacties binnen een periode van dertig dagen (bijvoorbeeld in gevallen als 'elke zondag in december 20% korting' of de opeenvolging van Black Friday, Sinterklaas en Kerstmis) waarbij de prijs tussendoor (kort) wordt verhoogd, geldt de algemene

⁴ Mededeling van de Commissie (voorts: de mededeling), 'Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van artikel 6 bis van Richtlijn 98/6/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten', 29 december 2021.

⁵ Uiteindelijk is het aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.



regel. De 'vorige prijs' bij elke prijsvermindering is in dergelijke gevallen de laagste prijs gedurende tenminste de afgelopen dertig dagen, dat wil zeggen de gereduceerde prijs die is gehanteerd gedurende eerdere acties binnen die periode.

De algemene regel belet verkopers echter niet om bij de aankondiging van prijsverminderingen andere referentieprijzen te vermelden, zoals bijvoorbeeld adviesprijzen van de fabrikant. Deze referenties moeten duidelijk worden uitgelegd, zodat deze geen verwarring scheppen en de aandacht van de consument niet afleiden van de vermelding van de (laagste) 'vorige' prijs waarvoor het product daadwerkelijk is aangeboden door de verkoper.⁶ Bij een adviesprijs van de fabrikant is dat niet altijd het geval.

Wanneer verkopers meerdere prijsverminderingen willen voeren binnen dertig dagen, kunnen zij consumenten bijvoorbeeld als volgt informeren:

*'20% korting van [begindatum] tot [einddatum]: 80 EUR in plaats van 100 EUR, onze laagste prijs in de afgelopen dertig dagen. Onze normale prijs, buiten de actieperiodes, gedurende de afgelopen dertig (of 100 dagen enz.) was 120 EUR.'*⁷

Aanvullend hebben verkopers nog altijd de mogelijkheid om additionele of alternatieve referentieprijzen te hanteren.

2.2 Progressieve prijsverminderingen

De Richtlijn modernisering consumentenbescherming biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering op de algemene regel te introduceren. Deze staat verkopers toe om bij een onafgebroken opeenvolging van prijsverminderingen (hierna: progressieve prijsvermindering) als 'vorige prijs' de laagste prijs gedurende de dertig dagen vóór de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering te vermelden. Deze prijs blijft de 'vorige' prijs voor alle daaropvolgende aankondigingen van prijsvermindering.⁸

Het kabinet kiest ervoor om gebruik te maken van deze uitzonderingsmogelijkheid (artikel 5a, derde lid, van het Besluit prijsaanduiding producten). Dit stelt ondernemers in staat om de huidige praktijk van progressieve prijsverminderingen (bijvoorbeeld eerst 20% korting, dan 30%, dan 50%), zoals bijvoorbeeld tijdens de uitverkoop in de kledingbranche gebruikelijk is, voort te zetten. Als de algemene regel hierop van toepassing zou zijn, zouden verkopers de volgende prijsvermindering in een reeks steeds moeten afzetten tegen de laagste prijs die in de periode van tenminste dertig dagen daaraan voorafgaand gold. Ook de consument heeft er bij geleidelijke prijsverminderingen baat bij dat voor het maken van zijn aankoopbeslissing de korting zichtbaar is die wordt geboden ten opzichte van de laagste prijs in de afgelopen dertig dagen die gold voorafgaand aan de reeks prijsverminderingen.

Als de opeenvolging van prijsverminderingen wordt onderbroken door een tussentijdse prijsverhoging, geldt voor deze nieuwe situatie de algemene regel. Mocht daarna een nieuwe progressieve prijsvermindering volgen, dan gaat daarvoor deze uitzonderingsbepaling weer gelden. Een voorbeeld hierbij is een product dat eerst voor 1.000, dan voor 900 en dan voor 800 wordt aangeboden en vervolgens in prijs wordt verhoogd naar 850. Op het moment van de prijsverhoging geldt de algemene regel weer. Als hierop opnieuw een progressieve prijsvermindering volgt, van 850 naar 800 naar 700, dan is de 'vorige prijs' waar deze prijsvermindering tegen moet worden afgezet 800 (en, vanwege de tussentijdse prijsverhoging, dus niet 1.000).

Als na een progressieve prijsvermindering een prijsverhoging plaatsvindt, dan geldt vanaf dat moment de standaardregel. Het is dus niet toegestaan om een progressieve prijsvermindering te hanteren (bijvoorbeeld eerst 20% korting, dan 30%, dan 50% en vervolgens terug te gaan naar 30%) en dan de prijs voorafgaand aan de eerste 20% korting als 'vorige prijs' te hanteren.

Als het gaat om een ononderbroken reeks van prijsverminderingen, dan is de 'vorige' prijs de laagste prijs gedurende een periode van minimaal dertig dagen voor de toepassing van de eerste aankondiging van prijsvermindering. Deze prijs blijft dan de 'vorige' prijs voor alle daaropvolgende aankondigingen van prijsvermindering ten tijde van de verkoopcampagne.⁹ Of een reeks prijsverminderingen die over een lange periode plaatsvindt, bijvoorbeeld een bank van 5.000 euro die over een periode van drie jaar jaarlijks met 1.000 euro in prijs wordt verlaagd, al dan niet misleidend is, wordt bepaald aan

⁶ De mededeling, p. 135.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, p. 139.

⁹ Ibidem, p.139.



de hand van de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken. Bij een progressieve prijsvermindering over een langere periode verdient het in elk geval aanbeveling dat de verkoper aangeeft wanneer de vorige prijs heeft gegolden, zodat de consument een realistische inschatting kan maken van de 'waarde' van de korting die hem wordt aangeboden.

2.3 Producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn

De Richtlijn modernisering consumentenbescherming biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering op de algemene regel te introduceren voor producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 5a, vierde lid, van het Besluit prijsaanduiding producten. Deze uitzonderingsbepaling betreft prijsverminderingssacties voor producten vanaf het moment dat die door de betreffende verkoper voor het eerst op de markt zijn gebracht tot maximaal dertig dagen daarna. Met 'markt' wordt in deze context gerefereerd aan de handelsactiviteit van de betreffende verkoper, zoals gedefinieerd in artikel 2(d) van de Richtlijn prijsaanduiding producten.

Gegeven de interpretatie van de Commissie¹⁰, legt het kabinet dit in de praktijk voorshands zo uit¹¹ dat een product geldt als 'op de markt gebracht' op het moment dat de verkoper het (voor de eerste keer) beschikbaar stelt in zijn offline of online winkelomgeving. Dit moment kan samenvallen met de algemene marktintroductie van een bepaald product, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Deze uitzonderingsbepaling geldt niet voor producten die de verkoper op een bepaald moment op de markt heeft gebracht, daarna uit het assortiment heeft gehaald en vervolgens opnieuw op de markt heeft gebracht. Het kabinet kiest ervoor deze uitzonderingsmogelijkheid te benutten. De gedachte achter deze uitzonderingsbepaling is dat als de algemene regel zou gelden in dergelijke situaties, verkopers de producten die zij op de markt brengen eerst dertig dagen voor de 'volledige' prijs moeten verkopen voordat zij een prijsverminderingssactie kunnen aankondigen waarbij zij de volledige prijs als 'vorige prijs' mogen gebruiken. Het is zowel voor verkopers als consumenten gunstig als producten ook binnen een periode van dertig dagen nadat zij op de markt zijn gebracht met korting kunnen worden aangeboden.

Het kabinet kiest ervoor dat de verkoper zelf een periode mag kiezen voor het bieden van een prijsvermindering ten opzichte van de vorige prijs (tot een maximum van dertig dagen). De verkoper dient deze termijn samen met de overeenkomstige 'vorige' prijs aan te geven.¹² Na het verstrijken van de door de verkoper gestelde termijn(en) of van de dertig dagen gaat de algemene regel gelden. De rechtmatigheid van een aankondiging van dergelijke prijsverminderingen wordt vastgesteld aan de hand van de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken.

2.4 Producten die snel bederven of met een beperkte houdbaarheid

De Richtlijn modernisering consumentenbescherming biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering op de algemene regel te introduceren voor goederen die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben, een concept uit de Richtlijn consumentenrechten (2011/83/EU), artikel 16, onderdeel d. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 5a, tweede lid, van het Besluit prijsaanduiding producten.

Het kabinet kiest ervoor om gebruik te maken van deze uitzonderingsmogelijkheid. Aangezien bederfelijke voedingsproducten voor een betrekkelijk korte periode worden aangeboden, is het voor verkopers onpraktisch om de prijs hiervan die gedurende die tijd bij te houden. Bovendien kan het zo zijn dat goederen die aan bederf onderhevig zijn vaker moeten worden afgeprijsd om deze sneller te verkopen voordat de houdbaarheidsdatum verstrijkt.¹³

Het kabinet kiest er daarom voor dat bij een aankondiging van een prijsvermindering voor beperkt houdbare goederen, de verkoper als 'vorige prijs' de prijs mag hanteren die gold direct voorafgaand aan de prijsvermindering. Uit het oogpunt van duurzaamheid is het belangrijk dat voor dergelijke producten de vrijheid bestaat om deze zonder toepassing van de algemene regel te kunnen aanbieden, zodat er zo weinig mogelijk hoeft te worden weggegooid.

De aanwijzing van de categorie van beperkt houdbare goederen zal geschieden bij ministeriële regeling. Dit vanwege het meer gedetailleerde karakter en de mogelijkheid die aanwijzing bij regeling

¹⁰ De mededeling

¹¹ Uiteindelijk is het uiteraard aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.

¹² Ibidem, p. 139.

¹³ Ibidem, p. 138.



biedt om snel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de praktijk. Het voornemen is om in elk geval de volgende categorieën aan te wijzen:

- a. verse – al dan niet voorgesneden – groenten;
- b. vers – al dan niet voorgesneden – fruit;
- c. verse vruchtensappen;
- d. koelverse maaltijden en pakketten met daarin verse maaltijdcomponenten;
- e. broodbakkerij- of banketbakkerijproducten die naar hun aard bestemd zijn om binnen 24 uur na de bereiding te worden geconsumeerd;
- f. verse zuivel- en eierproducten;
- g. vers vlees en verse vleeswaren;
- h. verse vis;
- i. verse vlees, vis of zuivel-varianten;
- j. verse bloemen;¹⁴
- k. overige producten waarop vermelding van een ‘te gebruiken tot’ – datum op grond van enige wettelijke bepaling verplicht is, met een uiterste consumptiedatum van minder dan dertig dagen.¹⁵

Aankondigingen van prijsverminderingen voor langer houdbare producten, zoals producten met een ‘tenminste houdbaar tot’-datum, of die naar hun objectieve aard niet beperkt houdbaar zijn, zoals kleding en meubels, vallen onder de algemene regel.

3. Gevolgen voor het bedrijfsleven

3.1 MKB-toets

Op 16 november 2021 heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Hiertoe is aan de hand van een inhoudelijke notitie gesproken met zes ondernemers over de praktische en administratieve gevolgen van de nieuwe regels voor hun bedrijfsvoering. Dit gesprek heeft waardevolle informatie opgeleverd aan de hand waarvan deze nota van toelichting op een aantal punten is verduidelijkt, waaronder het hanteren van referentieprijzen, de algemene regel en progressieve prijsverminderingen. Ook heeft het gesprek inzicht gegeven in de maatregelen die ondernemers moeten treffen (of al hebben getroffen) om bij te houden welke prijs zij op welk moment hebben gehanteerd, aan de hand waarvan zij kunnen vaststellen welke ‘vorige prijs’ zij mogen hanteren in het kader van een prijsvermindering. Hieruit kwam naar voren dat de impact van dergelijke maatregelen verschilt per branche, per verkoopkanaal (offline versus online), maar ook aan de hand van de hoeveelheid en de verscheidenheid van het aanbod.

3.2 Regeldruk

Naar verwachting zal het gevolg van het wijzigingsvoorstel zijn dat ondernemers hun huidige systeem moeten aanpassen waarin productinformatie, zoals referentieprijzen, wordt bijgehouden. Gezien het feit dat de meeste (zo niet alle) bedrijven hun prijzen ten behoeve van hun eigen bedrijfsprocessen al bijhouden, is de verwachting dat het eventueel aanpassen in het systeem tot weinig extra regeldruk zal leiden. Desalniettemin, is het waarschijnlijk dat dit besluit gevolgen heeft voor de mate van flexibiliteit waarmee verkopers hun producten kunnen afprijzen.

De lastenverzwaring als gevolg van de algemene regel wordt zoveel als mogelijk beperkt door uitzonderingen te introduceren voor progressieve prijsverminderingen (zie paragraaf 2.3), voor producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn (zie paragraaf 2.4) en voor goederen die snel bederven (zie paragraaf 2.5). Het introduceren van deze uitzonderingen betekent een beperking van de regeldrukeffecten ten opzichte van het onverkort hanteren van de algemene regel voor alle prijsverminderingen.

Het is echter zeer lastig om de gevolgen van het wijzigingsvoorstel goed te kwantificeren. Tijdens een actieperiode kunnen de prijzen frequenter gewijzigd worden dan gedurende een periode waarin geen acties worden gehouden. Het prijzen van artikelen is bovendien afhankelijk van het soort product. Bij producten waarvan de prijs dagelijks kan wijzigen – bijvoorbeeld groente, fruit of vlees(waren) – wordt logischerwijs meer tijd besteed aan het duiden van prijzen dan bij producten waarbij dit niet het geval is. Prijzen worden ook op verschillende manieren weergegeven: individueel per artikel, per artikelgroep en per productgroep. Ondernemingen maken daarbij ook nog eens vaak gebruik van meerdere methoden, afhankelijk van de aard van het product.

Ook een mix van voornoemde methoden komt voor, bijvoorbeeld door de prijs van het artikel voor het

¹⁴ Ibidem, p. 67.

¹⁵ Naar het voorbeeld uit: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Handboek Etikettering van levensmiddelen (2021), p.70.



schap te presenteren, maar ook de prijs op de verpakking van het product te tonen. De vaststelling van prijzen is zowel centraal als decentraal geregeld, afhankelijk van de mate van onafhankelijkheid van de verkooppunten. Franchiseorganisaties en samenwerkingsverbanden neigen meer naar decentrale vaststelling, terwijl bij organisaties waarbij de verkooppunten volledig in handen zijn van de moederorganisatie de prijzen veelal centraal worden vastgesteld.

Er kan dus geen schatting gegeven worden van het aantal uren dat per winkel wordt besteed aan het prijzen van artikelen, en ook niet van de mogelijke gevolgen voor de regeldrukkosten naar aanleiding van dit wijzigingsvoorstel.

Uiterlijk op 28 mei 2024 dient de Europese Commissie een evaluatieverslag in bij het Europees Parlement en de Raad inzake de toepassing van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming.¹⁶ Het kabinet zal de Commissie verzoeken om de wijzigingen van de Richtlijn prijsaanduiding producten¹⁷, waar dit besluit het gevolg van is, mee te nemen in haar evaluatie.

3.3 Adviescollege Toetsing en Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

3.4 Publieke (internet-) consultatie

Van 21 december 2021 tot en met 18 januari 2022 hebben belanghebbenden via een internetconsultatie kunnen reageren op het besluit prijsverminderingen en de nota van toelichting bij het besluit. In totaal zijn er acht reacties ontvangen, waaronder van de Raad Nederlandse Detailhandel (RND), Thuiswinkel.org, en de Consumentenbond.

In de internetconsultatie is gevraagd om in ieder geval antwoord te geven op de volgende twee vragen:

1. Hoe beoordeelt u de nieuwe regels over prijsverminderingen?
2. Hoe beoordeelt u specifiek de gevolgen van de drie voorgestelde uitzonderingsbepalingen?

3.4.1 Respons op de vraag hoe de nieuwe regels worden beoordeeld

Over het algemeen zijn respondenten positief over het doel van deze maatregel; het tegengaan van misleiding van consumenten op het gebied van prijsverminderingen.

De reacties zijn kritisch op een aantal punten. Zo geven de RND en Thuiswinkel.org (1) aan dat de nieuwe regels problematisch kunnen zijn voor de ondernemers die gebruik willen maken van meerdere kortingsacties tijdens de decembermaand. Zo moet een product dat met Sinterklaas in de aanbieding is geweest rond kerst worden afgezet tegen de aanbiedingsprijs die gold tijdens de Sinterklaasactie. Dat is immers de laagste prijs waarvoor het product is aangeboden in de dertig dagen voor de kerst-kortingsactie. Aanvullend (2) wordt door de RND de zorg geuit dat met deze regelgeving winkeliers anders moeten omgaan met opruimingsweken.

Daarnaast (3) vraagt de RND ook aandacht voor het feit dat het omprijzen van producten kostbaar en tijdrovend kan zijn.

De RND vraagt zich (4) ook af of een tweedehands boekenwinkel nog wel de mogelijkheid heeft om de prijs van een boek af te zetten tegen de nieuwprijs die niet eerder in de winkel is gehanteerd, en hoe dit besluit bijvoorbeeld van invloed is op het aanbod van andere tweedehands of opgeknapte (*refurbished*) producten.

3.4.2 Reactie

Met betrekking tot punten (1) en (2) is het van belang om aan te geven dat het voeren van andere promotie uitingen mogelijk blijft. Zo zien de nieuwe bepalingen niet op prijsvergelijkingen met bijvoorbeeld de prijs die een concurrent hanteert en ook niet op andere promotie uitingen. Aanvullend belet de algemene regel de verkoper niet om de prijs die van toepassing is buiten de actieperiodes, te vermelden op het product (naar het voorbeeld in paragraaf 2.1).

Zoals in paragraaf 3.2 werd toegelicht kan er geen inschatting worden gegeven van het aantal uren dat per winkel wordt besteed aan het (om)prijzen van artikelen (3).

¹⁶ Art: 6, Richtlijn (EU) 2019/2161

¹⁷ Art:2, Richtlijn (EU) 2019/2161



(4) De richtsnoeren van de Europese Commissie stellen dat artikel 6 bis van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming niet van toepassing is op technieken ter bevordering van prijsvoordelen die in feite geen prijsverminderingen zijn, zoals vergelijkingen met de prijzen van andere handelaren of de adviesprijs van de fabrikant.¹⁸ Dergelijke prijsverminderingen kunnen daarentegen wel in strijd zijn met de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken.¹⁹ Gegeven de interpretatie van de Commissie²⁰, legt het kabinet de algemene regel voorshands zo uit dat deze niet geldt voor tweedehands producten of een opgeknapt (*refurbished*) product met de nieuwprijs.²¹

3.4.3 Respons op de vraag hoe men de gevolgen van de gebruikmaking van de uitzonderingsbepalingen beschouwt

De respondenten zijn positief over het besluit van het kabinet om gebruik te maken van de geboden uitzonderingsmogelijkheden.

Eén respondent zet (1) een kanttekening bij de gekozen formulering met betrekking tot de uitzonderingsmogelijkheid voor producten die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben, waardoor alleen goederen met een 'te gebruiken tot'- datumvermelding worden uitgezonderd. Zij benadrukt dat er diverse levensmiddelen zijn die deze vermelding niet hebben, maar wel beperkt tot zeer beperkt houdbaar zijn; zoals verse en ongesneden groenten, fruit en aardappelen (AGF) en vers brood.

Met betrekking tot de gebruikmaking van de uitzonderingsmaatregelen vraagt de RND (2) waarom fluctuerende non-food prijzen niet zijn uitgezonderd op de algemene regel: bijvoorbeeld schommelingen in de goudprijs die effect kunnen hebben op het aanbod van een juwelier.

Thuiswinkel.org vraagt om verduidelijking welke kortere periode het kabinet in lid 4 van dit besluit heeft vastgesteld en of deze voldoet aan het Europese vereiste zoals is neergelegd in de richtlijn modernisering consumentenbescherming (3).

3.4.4 Reactie

Naar aanleiding van de reactie van de brancheorganisatie (1) op de uitzonderingsbepaling onder artikel 5a, lid 2 van het Besluit prijsaanduiding producten is besloten om de reikwijdte van deze bepaling te verbreden. Het kabinet erkent het belang om ook voor producten die geen 'te gebruiken tot' markering hebben, maar wel beperkt houdbaar zijn een uitzondering te maken. Het voorkomen van verspilling van eetbare waar en het beperken van de regeldruk vormen hierbij belangrijke afwegingen. In paragraaf 2.4 van deze nota wordt dit nader toegelicht.

Met betrekking tot fluctuaties die gevolgen hebben voor non-foodprijzen (2), zoals de goudprijs, is het van belang aan te geven dat het kabinet gekozen heeft gebruik te maken van alle uitzonderingen die mogelijk zijn onder deze richtlijn. De uitzondering onder artikel 6 bis (3) van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming kan uitsluitend worden gemaakt voor goederen die snel bederven of die een beperkte houdbaarheid hebben. Ook de andere uitzonderingen, voor opeenvolgende prijsverminderingen en voor producten die nieuw op de markt worden gebracht bieden geen uitzonderingsgrond voor non-food producten met een fluctuerende prijs.

De Richtlijn modernisering consumentenbescherming biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering op de algemene regel te introduceren voor producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn (3). Het kabinet kiest ervoor dat voor deze producten de verkoper, in afwijking van de algemene regel, de laagste verkoopprijs mag aangeven die door hem in een door hem eerder vermelde periode van minder dan dertig dagen is toegepast. In paragraaf 3.2 van deze nota wordt deze uitzonderingsbepaling nader toegelicht.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is om een uitvoerings- en handhavingstoets (UHT) gevraagd. De UHT is uitgevoerd op basis van een concept van het besluit tot wijziging van het Besluit prijsaanduiding producten waarin de uitzonderingsmogelijkheid voor (zeer) beperkt houdbare producten was toegespitst op goederen waarop een 'te gebruiken tot' (TGT) datum is vermeld. In de UHT stelt de ACM dat deze formulering handelaren ertoe kan bewegen om op meer producten een TGT-markering

¹⁸ De mededeling, p. 138.

¹⁹ Art: 6: 193c, lid 1 (d) BW.

²⁰ De mededeling

²¹ Uiteindelijk is het aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.



aan te brengen, zodat deze zijn uitgezonderd van de algemene regel.

De opmerkingen van de ACM, en de reactie op de internetconsultatie ten aanzien van dit onderwerp, hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn modernisering consumentenbescherming bij nota van wijziging is aangepast (Kamerstukken II 2021/22, 35 940, nr.7), om het mogelijk te maken dat middels een ministeriële regeling productcategorieën worden aangewezen. Op deze manier kan de minister de producten die zouden moeten vallen onder de uitzonderingsbepaling wijzigen, bijvoorbeeld wanneer dit als gevolg van productinnovaties of andere ontwikkelingen in de voedselindustrie gewenst is. De ACM is geïnformeerd over deze tussentijdse wijziging ten opzichte van het conceptbesluit dat eerder aan de toezichthouder is voorgelegd.

De ACM merkt op dat de doelstelling achter de algemene regel in de Richtlijn modernisering consumentenbescherming te ondersteunen, daar deze voorziet in het tonen van het werkelijke prijsvoordeel voor de consument. Ook verwacht de ACM dat er voor het toezicht op artikel 5a van het Besluit prijsaanduiding producten geen aanvullende middelen nodig zijn.

De ACM plaatst echter kanttekeningen bij de voorgestelde uitzonderingen op de algemene regel waarvan het kabinet gebruik wil maken. Aanvullend stelt de toezichthouder dat het conceptbesluit te veel afbreuk doet 'aan de door de nieuwe EU-regels beoogde verbetering van prijstransparantie voor de consument.' De ACM noemt twee cruciale aspecten om de handhaafbaarheid en de effectiviteit van het besluit te verbeteren.

Aspect 1: Door handelaren toegepaste prijsverminderingen in ieder geval te begrenzen in tijd en/of sectoren

De ACM geeft aan te begrijpen dat de uitzonderingsbepaling voor progressieve prijsverminderingen wordt benut ten behoeve van (vooral) de kledingbranche, die doorgaans veel gebruik maakt van deze opeenstapelende kortingen. Daarentegen merkt de toezichthouder op dat de voorgestelde uitzondering op de algemene regel te 'generiek' is vormgegeven waardoor alle prijsverminderingen in alle sectoren hieronder vallen. De ACM acht deze uitzondering daarom niet handhaafbaar. Bovendien gaat deze ten koste van de helderheid voor de consument met betrekking tot prijsverminderingen. De ACM adviseert het kabinet daarom om de uitzondering te beperken tot bepaalde sectoren, of de duur van het voeren van progressieve kortingen te beperken.

Reactie

Het kabinet neemt het advies van de toezichthouder met betrekking tot progressieve prijsverminderingen niet over. Het kabinet kiest voor een beleidsarme implementatie van artikel 2 van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming in het Besluit prijsaanduiding producten. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 van deze nota, wil het kabinet ondernemers in staat stellen om de huidige praktijk van progressieve prijsverminderingen voort te zetten. Het kabinet is daarnaast van mening dat het onduidelijkheid kan opleveren voor consumenten wanneer deze uitzonderingsmogelijkheid slechts zou gelden voor enkele sectoren.

Dit neemt niet weg dat het onwenselijk is wanneer kortingsacties buitensporig lang duren in vergelijking met de periode waarin de producten worden verkocht tegen een prijs zonder prijsvermindering. Volgens de regels omtrent oneerlijke handelspraktijken kan het misleidend zijn wanneer informatie wordt verstrekt die feitelijk onjuist is of die de gemiddelde consument kan misleiden, o.a. ten aanzien van het bestaan van een specifiek prijsvoordeel.²²

Uit Mededeling van de Commissie blijkt daarnaast dat artikel 6 bis, vijfde lid van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming, in enge zin moet worden uitgelegd, om te voorkomen dat de algemene regel wordt omzeild. De uitzonderingsbepaling is dan ook alleen van toepassing op de productprijs die 'tijdens dezelfde verkoopcampagne geleidelijk, zonder onderbrekingen wordt verlaagd, en zonder verhoging van de aangegeven 'vorige' prijs in de loop van de voortdurende prijsvermindering.'²³

Aspect 2: Over deze uitzondering voor online handelaren eerst af te stemmen met andere lidstaten om EU-breed uniformiteit en een gelijk speelveld te borgen.

De ACM adviseert het kabinet om bij het formuleren van een uitzondering op de algemene regel voor online handelaren de Europese context goed in ogenschouw te nemen en hierbij met andere lidstaten af te stemmen. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat veel bedrijven die binnen of buiten de EU

²² Art: 6: 193c, lid 1 (d) BW.

²³ De mededeling, p. 140.



opereren, zich richten op de gehele interne markt. Wanneer binnen de EU de uitzonderingsbepalingen verschillend zijn, zal dit de werking van de interne markt en het gelijke speelveld tussen bedrijven negatief kunnen beïnvloeden. Het ontbreken van een eenduidige norm op Europees niveau compliceert ook de handhaving, aldus de ACM.

Reactie

Het kabinet neemt het advies om over de uitzonderingen eerst af te stemmen met andere lidstaten niet over. De Europese Commissie heeft in de Richtlijn modernisering consumentenbescherming een bandbreedte bepaald voor het reguleren van prijsverminderingen. Binnen die bandbreedte hebben de lidstaten de mogelijkheid om af te wijken van de algemene regel. Met de keuze voor de gebruikmaking van de drie mogelijke uitzonderingen heeft het kabinet gestreefd naar een implementatie die zo min mogelijk lasten oplevert voor bedrijven. Het is mogelijk dat lidstaten kiezen voor een andere koers, maar ook deze landen zullen dat moeten doen binnen de bandbreedte die wordt geboden met deze richtlijn.

Bovendien heeft een groot deel van de lidstaten de bepalingen uit de richtlijn nog niet omgezet in nationaal recht. Hierdoor is het op dit moment niet duidelijk op welke wijze andere lidstaten invulling geven aan de uitzonderingsbepalingen. Wel is bekend dat de Bondsregering van Duitsland ervoor gekozen heeft om alleen gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden voor beperkt houdbare producten en progressieve prijsverminderingen.²⁴

Zoals ook beschreven in paragraaf 3.2, zal het kabinet de Commissie verzoeken om de wijzigingen van de Richtlijn prijsaanduiding producten, waar dit besluit het gevolg van is, te evalueren.

5. EU-notificatie

Notificatie van technische voorschriften als bedoeld in Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241) en Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) is niet aan de orde omdat het implementatie betreft van de richtlijn modernisering consumentenrechten

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2 van de algemene toelichting.

Artikel II

Volgens artikel 7 van de Richtlijn modernisering consumentenrechten worden de bepalingen vanaf 28 mei 2022 door de lidstaten toegepast.. Om die reden treedt dit besluit in werking met ingang van 28 mei 2022, of indien publicatie in het Staatsblad plaatsvindt na 27 mei 2022, met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad.

Transponeringstabel

Artikel richtlijn (EU) 2019/2161	Artikel richtlijn 98/6/EG	Artikel besluit	Toelichting en keuze beleidsruimte
2	6 bis, eerste en tweede lid	Artikel 5a, eerste lid	n.v.t.
2	6 bis, derde lid	Artikel 5a, tweede lid	Betreft een 'kan-bepaling' die lidstaten de mogelijkheid geeft om aanvullende bepalingen vast te stellen voor goederen die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben. Hiervan wordt gebruik gemaakt.

²⁴ § 11 – Preisangabenverordnung (PAngV), Zusätzliche Preisangabenpflicht bei Preisermäßigungen für Waren.



Artikel richtlijn (EU) 2019/2161	Artikel richtlijn 98/6/EG	Artikel besluit	Toelichting en keuze beleidsruimte
2	6 bis, vierde lid	Artikel 5a, vierde lid	Betreft een 'kan-bepaling' die lidstaten de mogelijkheid geeft om aanvullende bepalingen vast te stellen voor producten die korter dan dertig dagen op de markt zijn. Hiervan wordt gebruik gemaakt.
2	6 bis, vijfde lid	Artikel 5a, derde lid	Betreft een 'kan-bepaling' die lidstaten de mogelijkheid geeft om aanvullende bepalingen vast te stellen voor progressieve prijsverminderingen. Hiervan wordt gebruik gemaakt.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*