

Kenmerk	W18.22.00059/IV
Datum aanhangig	16 mei 2022
Datum vastgesteld	10 augustus 2022
Datum advies	10 augustus 2022
Datum publicatie	15 augustus 2022
Vindplaats	Staatscourant 2023, nr. 1556

Volledige tekst

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). (zie noot 1) De implementatiewet en het implementatiebesluit voorzien in nieuwe bepalingen die zien op aankondigingen van prijsverminderingen. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 10) De door de EC te entameren evaluatie in 2024 biedt geen soelaas als voordien blijkt dat de gekozen lidstaatoptie niet gehandhaafd kan worden. (zie noot 11)

De Afdeling begrijpt dat deze lidstaatoptie is gekozen om daarmee ondernemers in staat te stellen de huidige praktijk voort te zetten. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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? (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 17) Gelet op de te late implementatie zal het ontwerpbesluit meteen in werking treden na publicatie. (zie noot 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 wordt bijgehouden. (zie noot 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

Nader rapport (reactie op het advies) van 28 november 2022

2. Uitzondering voor progressieve prijsverminderingen

a. Helderheid voor de consument en de handhaafbaarheid

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 (referentieprijs 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.

b. Verschil wettekst en toelichting

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. (zie noot 20) 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

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 vervolggesprekken 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.

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

Voetnoten

(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.

(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.

(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.

(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.

(20) 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.