

TOELICHTING

I ALGEMEEN

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). Het overige (en grootste) deel van de wijzigingen van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming is opgenomen in het voorstel van de Implementatiewet richtlijn modernisering consumentenbescherming². Uiterlijk op 28 november 2021 moet de Richtlijn in nationaal recht zijn omgezet. 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 2 gaat in op de wijzigingen in de Richtlijn prijsaanduiding producten. Paragraaf 3 gaat in op de bepalingen uit het Besluit prijsaanduiding producten die worden gewijzigd, inclusief de gevolgen voor de praktijk. Paragraaf 4 geeft de gevolgen weer voor het bedrijfsleven. Paragraaf 5 gaat in op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Paragraaf 6 geeft de belangrijkste thema's uit de (internet)consultatie weer. Daarna volgt het artikelsgewijze deel, waarin de wetsartikelen worden toegelicht.

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 onder meer zien op aankondigingen van prijsverminderingen.

Het doel van de nieuwe bepalingen is te voorkomen dat verkopers 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 uiteraard 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 handelaar 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.

3. Inhoudelijk

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.

3.1 Algemene regel

Met de Richtlijn modernisering consumentenbescherming is in de Richtlijn prijsaanduiding producten een standaardbepaling voor prijsverminderingen (kortingen) geïntroduceerd (hierna: de algemene regel), die lidstaten voorschrijft te regelen dat de handelaar 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 handelaar overigens 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. 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, BW) en dat de aard van deze andere referentieprijzen duidelijk moet zijn, geen verwarring mag veroorzaken en de aandacht niet mag afleiden van de 'vorige prijs' in het kader van deze bepaling. Het is toegestaan om binnen een groep identieke producten onderscheid te maken welke referentieprijs wordt gehanteerd, bijvoorbeeld door voor een bepaalde bank uit de catalogus de adviesprijs als referentieprijs te gebruiken en bij een showroommodel de eerder door de verkoper gehanteerde prijs, zo lang voor de consument maar duidelijk is wat de aard van de gebruikte referentieprijs is.

De regering legt de algemene regel voorshands zo uit³ dat deze geldt voor specifieke producten, maar ook voor algemene kortingsacties waarbij een specifieke (meetbare) prijsvermindering wordt aangekondigd. Als bijvoorbeeld de prijsvermindering wordt aangekondigd door middel van een algemene mededeling, zoals een banner aan de gevel 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. Met betrekking tot het aangeven van de 'vorige prijs' voor individuele producten die vallen onder een aankondiging van een algemene prijsvermindering, kunnen twee situaties worden 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. Of een prijsvermindering excessief lang is ten opzichte van de periode

³ Uiteindelijk is het aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.

waarin het product voor de "volledige" prijs is verkocht, wordt bepaald aan de hand van 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 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. In dergelijke gevallen hebben de betreffende verkopers overigens nog steeds de mogelijkheid om additionele of alternatieve referentieprijzen te hanteren (zie ook 3.1.3).

3.2 Progressieve prijsverminderingen

De Richtlijn modernisering consumentenbescherming biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering op de algemene regel (zie paragraaf 3.2) te introduceren die verkopers toestaat om bij een onafgebroken opeenvolging van prijsverminderingen (hierna: progressieve prijsvermindering) als 'vorige prijs' de prijs te communiceren die gold direct voorafgaand aan de aankondiging van de eerste prijsvermindering.

Het kabinet kiest ervoor om gebruik te maken van deze uitzonderingsmogelijkheid. 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 prijs die direct daaraan voorafgaand gold, in plaats van de prijs die gold aan het begin van de reeks. Ook de consument heeft er voor het maken van zijn aankoopbeslissing baat bij als de korting zichtbaar is die wordt geboden ten opzichte van de "reguliere" prijs 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 mag worden afgezet 850 (en, vanwege de tussentijdse prijsverhoging, dus niet 1000). 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 blijft het in principe mogelijk om te verwijzen naar de prijs die gehanteerd werd bij het aankondigen van de eerste prijsvermindering. 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 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.

3.3 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 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. De regering legt dit in de praktijk voorshands zo uit⁴ 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 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. Daarna gaat de algemene regel gelden. De rechtmatigheid van een aankondiging van een dergelijke prijsvermindering wordt vastgesteld aan de hand van de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken.

3.4 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.

Het kabinet kiest ervoor om gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid, maar deze te beperken tot goederen waarop een 'te gebruiken tot'-datum is vermeld.⁵ De 'te gebruiken tot'-datum moet worden vermeld op levensmiddelen die uit microbiologisch oogpunt zeer bederfelijk zijn en die na korte tijd een onmiddellijk gevaar voor de menselijke gezondheid kunnen opleveren. Na de uiterste consumptiedatum zijn deze levensmiddelen onveilig voor consumptie en mogen ze niet meer worden verkocht.

Aangezien producten met een 'te gebruiken tot'-datum vaak slechts enkele dagen worden aangeboden, is het voor verkopers onpraktisch om de prijs hiervan die gedurende die tijd bij te houden. Uit het oogpunt van duurzaamheid is het daarnaast belangrijk dat voor dergelijke producten de vrijheid bestaat om deze tegen dergelijke prijzen en prijsverminderingen te kunnen aanbieden, zodat er zo weinig mogelijk hoeft te worden weggegooid. Het kabinet kiest er daarom voor dat, bij een aankondiging van een prijsvermindering voor goederen met een 'te gebruiken tot'-datum, de verkoper als 'vorige prijs' de prijs mag hanteren die gold direct voorafgaand aan de prijsvermindering en niet de laagste prijs die heeft gegolden gedurende de periode dat het product in de winkel heeft gelegen. Als sprake is van een progressieve prijsvermindering, geldt artikel 5a, derde lid (zie paragraaf 3.3).

⁴ 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.

⁵ Zie art. 24, lid 1 en bijlage X, punt 2 Verordening (EU) 1169/2011. In de praktijk betekent "te gebruiken tot": "te gebruiken tot en met".

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

4. Gevolgen voor het bedrijfsleven

4.1 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 (3.1.3), de algemene regel (3.2) en progressieve prijsverminderingen (3.3). 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.

4.2 Regeldruk

De gevolgen van dit wijzigingsvoorstel zijn naar verwachting zeer beperkt.

Gevolg van het wijzigingsvoorstel kan zijn dat ondernemers hun bestaande systeem moeten aanpassen waarin productinformatie, zoals referentieprijzen, wordt bijgehouden. De termijn voor het vaststellen van de referentieprijs gaat namelijk van drie maanden naar (minimaal) dertig dagen. 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 nauwelijks tot extra regeldruk zal leiden.

Het kabinet heeft bovendien besloten om uitzonderingen te introduceren voor progressieve prijsverminderingen (zie paragraaf 3.3), producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn (zie paragraaf 3.4) en goederen die snel bederven (zie paragraaf 3.5). Het introduceren van deze uitzonderingen betekent een beperking van de regeldrukeffecten ten opzichte van het onverkort hanteren van de algemene regel voor alle prijsverminderingen. Belangrijker nog is dat het kabinet met het introduceren van deze uitzonderingen de bestaande praktijk in de markt zoveel mogelijk volgt en dat de regeldrukeffecten voor ondernemers ten opzichte van de bestaande situatie dus marginaal zullen zijn, zonder dat de belangen van consumenten worden geschaad.

Door de uitzondering voor progressieve prijsverminderingen blijft het mogelijk voor ondernemers om een reeks opeenvolgende prijsverminderingen af te blijven zetten tegen de prijs die gold voorafgaand aan de eerste prijsvermindering, zoals gebruikelijk is in onder meer de modebranche. De uitzondering betrekking tot producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn, stelt ondernemers, net als op dit moment het geval is, in staat om ook binnen dertig dagen na het op de markt brengen van producten een prijsvermindering te voeren. Ook consumenten profiteren hiervan. Met de uitzondering rond goederen die snel bederven komt het kabinet tegemoet aan de praktijk van snel wisselende prijzen van dergelijke producten (die slechts enkele dagen worden aangeboden).

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM

6. Advies en consultatie

PM

6.1 Consultatie

PM

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 3 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. De inhoud van dit besluit is afhankelijk van het bij koninklijke boodschap van 12 oktober 2021 ingediende voorstel van wet tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Prijzenwet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2161. Om die reden is de inwerkingtreding van dit besluit gekoppeld aan de inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel, eenmaal wet.

Transponeringstabellen

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.
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.