
485

Besluit van 30 november 2022, 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 10 augustus 2022 nr. W18.22.00059/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van 28 november 2022, nr. WJZ/ 22404952;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na artikel 5 van het Besluit prijsaanduiding producten wordt een artikel ingevoegd, luidende:

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. Ingeval een prijsvermindering progressief wordt verhoogd, mag de verkoper, in afwijking van het eerste lid, gedurende een periode tot drie kalendermaanden na aanvang van de eerste prijsvermindering de laagste verkoopprijs aangeven die door hem is toegepast gedurende een periode

die niet korter is dan dertig dagen 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 1 januari 2023.

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

's-Gravenhage, 30 november 2022

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *vijfde* december 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I. 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 deel van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming is opgenomen in 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 artikel 2 van de Richtlijn modernisering consumentenbescherming 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 uitzonderingsmogelijkheden 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 door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). 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 bepalingen toe, die zien op aankondigingen van prijsverminderingen (kortingen).

Het doel van de nieuwe bepalingen is te voorkomen dat verkopers³ consumenten misleiden met prijsverminderingssacties, door het eerst voor korte tijd verhogen van de prijs om deze vervolgens te verlagen en dit als een (significante) prijsvermindering te presenteren. Informatie aan de consument over een prijsvermindering in het kader van de nieuwe

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 Kamerstukken II, 2021/22, 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).

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» wordt vermeld om de korting inzichtelijk te maken.

Lidstaten mogen uitzonderingen op deze nieuwe verplichting introduceren voor producten die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben en voor nieuwe 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 blijven vermelden de «vorige» prijs is zoals vermeld bij de eerste prijsvermindering. Deze prijs moet dan wel de laagste zijn in een periode van ten minste dertig dagen voordat de progressieve prijsvermindering startte.

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.

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.⁴ Het kabinet zal de Commissie verzoeken om de wijzigingen van de Richtlijn prijsaanduiding producten⁵, waar dit besluit het gevolg van is, mee te nemen in haar evaluatie.

2. Inhoud

2.1 Algemene regel

Met de Richtlijn modernisering consumentenbescherming is in de Richtlijn prijsaanduiding producten een standaardbepaling voor prijsverminderingen (kortingen) geïntroduceerd (hierna: de algemene regel). Deze algemene regel is opgenomen in het nieuwe artikel 5a, eerste lid, van het Besluit prijsaanduiding producten. Deze bepaling schrijft voor 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 in een periode van ten minste dertig dagen voorafgaand aan de prijsvermindering.

Gegeven de interpretatie van de Europese Commissie⁶, gaat het kabinet er voorshands van uit dat de algemene regel niet alleen geldt voor kortingsacties van specifieke producten, maar ook voor algemene kortingsacties waarbij een specifieke (meetbare) prijsvermindering wordt aangekondigd.⁷ 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,

⁴ Artikel 6 van de Richtlijn (EU) 2019/2161.

⁵ Artikel 2 van de Richtlijn (EU) 2019/2161.

⁶ 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.

⁷ Uiteindelijk is het aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.

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 voldoende duidelijk is 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 algemene regel voorschrijft. De verkoper moet dan de relevante prijsaanduiding van de producten die onder de algemene prijsvermindering vallen aanpassen zodat deze de correcte «vorige prijs» aangeeft.

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. 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, eerste lid, onderdeel d, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (geïmplementeerd in artikel 193c, lid 1, onderdeel d, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek) 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.

De algemene regel verplicht de verkoper niet om aan te geven hoe lang hij de «vorige prijs» heeft gehanteerd. De algemene regel beperkt ook niet de duur van een prijsverminderingssactie; 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 prijsverminderingssactie 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 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.

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.»⁸

2.2 Progressieve prijsverminderingen

De Richtlijn modernisering consumentenbescherming biedt lidstaten de mogelijkheid om een uitzondering op de algemene regel⁹ 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 prijsvermindering te vermelden. Deze prijs blijft de «vorige» prijs voor alle daaropvolgende aankondigingen van prijsvermindering.¹⁰

Het kabinet kiest ervoor om gebruik te maken van deze uitzonderingsmogelijkheid (artikel 5a, derde lid, van het Besluit prijsaanduiding producten). Voor consumenten is het voordelig als ondernemers producten kunnen blijven aanbieden met een oplopende korting. Ook stelt de gebruikmaking van de uitzonderingsbepaling ondernemers in staat om de 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.

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 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.

Als de opeenvolging van prijsverminderingen wordt onderbroken door een tussentijdse prijsverhoging of wanneer er drie kalendermaanden sinds de eerste prijsvermindering zijn verstreken, geldt de algemene regel weer. Mocht daarna een nieuwe progressieve prijsvermindering volgen, dan gaat daarvoor vanaf dat moment 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 is er geen sprake meer van een progressieve prijsvermindering en daarom 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,-).

⁸ Ibidem.

⁹ De algemene regel schrijft voor 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 in een periode van ten minste dertig dagen voorafgaand aan de prijsvermindering.

¹⁰ Ibidem, p. 139.

Het strekt tot aanbeveling dat verkopers in het geval van progressieve prijsverminderingen de datum waarop de referentieprij, de prijs voorafgaand aan de eerste korting, vermelden. Dit biedt de consument meer duidelijkheid over de duur van de kortingsactie.

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 prijsverminderingensacties 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, onderdeel d, van de Richtlijn prijsaanduiding producten.

Gegeven de interpretatie van de Europese Commissie¹¹, legt het kabinet dit in de praktijk voorshands zo uit¹² 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 prijsverminderingensactie 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.¹³ Na het verstrijken van de door de verkoper gestelde termijn(en) of na het verstrijken van dertig dagen gaat de algemene regel gelden. De rechtmatigheid van een aankondiging van dergelijke prijsverminderingen, waaronder de door de verkoper gehanteerde termijn, 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 producten die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben.

¹¹ De mededeling, p.193.

¹² Uiteindelijk is het aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.

¹³ Ibidem, p. 139.

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 gedurende die periode bij te houden. Bovendien kan het zijn dat producten die aan bederf onderhevig zijn, vaker moeten worden afgeprijsd om deze nog te kunnen verkopen voordat de houdbaarheidsdatum verstrijkt.¹⁴ 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. Het kabinet kiest er daarom voor dat bij een aankondiging van een prijsvermindering voor beperkt houdbare producten, de verkoper als «vorige prijs» de prijs mag hanteren die gold direct voorafgaand aan de prijsvermindering.

De aanwijzing van de categorie van beperkt houdbare producten die onder deze uitzonderingsbepaling vallen, zal geschieden bij ministeriële regeling. Dit vanwege het meer gedetailleerde karakter en de mogelijkheid die aanwijzing bij regeling biedt om snel te kunnen inspelen op eventuele nieuwe ontwikkelingen. Het voornemen is om in elk geval de volgende categorieën aan te wijzen:

- verse – al dan niet voorgesneden – groenten;
- vers – al dan niet voorgesneden – fruit;
- verse vruchtensappen;
- koelverse maaltijden en pakketten met daarin verse maaltijdcomponenten;
- broodbakkerij- of banketbakkerijproducten die naar hun aard bestemd zijn om binnen 24 uur na de bereiding te worden geconsumeerd;
 - verse zuivel- en eierproducten;
 - vers vlees en verse vleeswaren;
 - verse vis;
 - verse vlees, vis of zuivel-vertalers;
 - verse bloemen.

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

¹⁴ Ibidem, p. 138.

branche, per verkoopkanaal (offline versus online), maar ook aan de hand van de hoeveelheid en de verscheidenheid van het aanbod.

Het kabinet heeft ondernemers over de nieuwe regels voorgelicht, voordat deze inwerking traden, in nauwe samenwerking met brancheorganisaties.

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.

De lastenverzwaring als gevolg van de algemene regel wordt zoveel mogelijk beperkt door uitzonderingen te introduceren voor progressieve prijsverminderingen (zie paragraaf 2.2), voor producten die minder dan dertig dagen op de markt zijn (zie paragraaf 2.3) en voor producten die snel bederven (zie paragraaf 2.4). 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 zeer lastig om de gevolgen van het wijzigingsvoorstel goed te kwantificeren. Zo wijzigen prijzen tijdens een actieperiode vaak frequenter 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) – besteden ondernemers logischerwijs meer tijd aan het vermelden van de 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 schap te presenteren, maar ook de prijs op de verpakking van het product te tonen. De vaststelling van prijzen kan zowel centraal als decentraal geregeld zijn, 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 onderneming wordt besteed aan het prijzen van artikelen, en dus ook niet van de mogelijke gevolgen voor de regeldrukkosten naar aanleiding van dit wijzigingsvoorstel.

3.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk 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 aan dat (1) 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 wordt door de RND de zorg geuit dat (2) met deze regelgeving winkeliers anders moeten omgaan met opruimingsweken.

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

De RND vraagt zich ook af of (4) 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).

(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.¹⁵ Dergelijke prijsverminderingen kunnen daarentegen wel in strijd zijn met de wettelijke bepalingen over oneerlijke handelspraktijken.¹⁶ Gegeven de interpretatie van de Europese Commissie¹⁷, legt het kabinet de algemene regel voorshands zo uit dat deze niet geldt voor prijsaanduidingen van tweedehands producten of een opgeknapt (*refurbished*) product ten opzichte van de nieuwprijs.¹⁸

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 producten 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 respondent onder (1) op de uitzonderingsbepaling onder artikel 5a, tweede lid, van het Besluit prijsaanduiding producten is besloten om de reikwijdte van deze bepaling te verbreden. Het kabinet erkent het belang om voor meer producten die snel bederven of die een beperkte houdbaarheid hebben 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 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 producten 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.

¹⁵ De mededeling, p. 138.

¹⁶ Artikel 193c, lid 1, onderdeel d, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁷ De mededeling, p.138.

¹⁸ Uiteindelijk is het aan het Europese Hof van Justitie om, in voorkomend geval, een uitleg te geven aan deze door de richtlijn voorgeschreven bepaling.

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 2.3 wordt deze uitzonderingsbepaling nader toegelicht.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De 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 toegepast op producten 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 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 vallen onder de uitzonderingsbepaling wijzigen, bijvoorbeeld wanneer dit als gevolg van productinnovaties of andere ontwikkelingen wenselijk is. De ACM is geïnformeerd over deze tussentijdse wijziging ten opzichte van het conceptbesluit dat eerder aan haar is voorgelegd.

De ACM geeft aan 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 kanttekeningen bij de voorgestelde uitzonderingen op de algemene regel waarvan het kabinet gebruik wil maken. Aanvullend stelt de ACM 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 te begrenzen in tijd en/of sectoren

Dat de uitzonderingsbepaling voor progressieve prijsverminderingen wordt benut ten behoeve van (met name) de kledingbranche, die doorgaans veel gebruik maakt van deze opeenstapelende kortingen, is begrijpelijk volgens de ACM. Wel 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 uitzondering 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 over.¹⁹ Het kabinet heeft besloten om de duur van de uitzondering voor progressieve prijsverminderingen te beperken, namelijk tot maximaal drie maanden. Dit ten behoeve van de handhaafbaarheid van de nieuwe regels. Het kabinet behoudt de gebruikmaking van de uitzonderingsbepaling voor progressieve prijsverminderingen. De begrenzing van de uitzondering tot drie kalendermaanden kan consumenten meer duidelijkheid geven over de periode waarin een product met korting wordt aangeboden. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2, wil het kabinet daarnaast ondernemers in staat stellen om de huidige praktijk van progressieve prijsverminderingen voort te zetten. Deze uitzondering op de algemene regel biedt verkopers de gelegenheid om hun «oude» voorraad, bijvoorbeeld de collectie van vorig seizoen, te verkopen. Het kabinet verwacht dat een periode van drie maanden hiervoor voldoende is. Het kabinet vindt nadere ondersteuning voor het beperken van de maximale tijdsduur van een progressieve prijsvermindering in de Mededeling van de Europese Commissie. Uit de Richtsnoeren van de Europese Commissie volgt 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.»²⁰

Het kabinet is van mening dat het onduidelijkheid kan opleveren voor consumenten wanneer deze uitzonderingsmogelijkheid slechts zou gelden voor enkele, specifieke sectoren. Daarom neemt het kabinet deze suggestie van de ACM niet over.

Aspect 2: Om 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 de Europese context goed in ogenschouw te nemen en hierbij met andere lidstaten af te stemmen, omdat veel bedrijven die binnen of buiten de EU opereren, zich richten op de gehele interne markt. Wanneer binnen de EU de uitzonderingsbepalingen verschillend zijn, kan dit de werking van de interne markt en het gelijke speelveld tussen bedrijven negatief 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. Het is mogelijk dat lidstaten kiezen voor een andere koers, maar ook deze landen zullen dat moeten doen binnen de bandbreedte die wordt geboden door deze richtlijn.

¹⁹ Een toelichting bij dit besluit staat vermeld in het nader rapport, de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State.

²⁰ De mededeling, p. 140.

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 Duitsland ervoor gekozen heeft om alleen gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden voor beperkt houdbare producten en progressieve prijsverminderingen.²¹

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. Inwerkingtreding

Volgens artikel 7 van de Richtlijn modernisering consumentenrechten worden de bepalingen vanaf 28 mei 2022 door de lidstaten toegepast. Het kabinet kiest ervoor om de bepalingen met ingang van 1 januari 2023 in werking te doen treden. Inwerkingtreding op 1 januari 2023 geeft de sector voldoende tijd om eventuele aanpassingen door te voeren.

II. Artikelen

Artikel I

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

Artikel II

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 6 van de algemene toelichting.

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 producten die snel bederven of een beperkte houdbaarheid hebben. Hiervan wordt gebruik gemaakt.

²¹ Paragraaf 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