



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

10 juli 2014*

„Niet-nakoming — Bescherming van de consument — Oneerlijke handelspraktijken — Richtlijn 2005/29/EG — Volledige harmonisatie — Uitsluiting van beoefenaars van vrije beroepen, tandartsen en fysiotherapeuten — Wijze van aankondiging van prijsverlagingen — Beperking van of verbod op bepaalde vormen van ambulante handel”

In zaak C-421/12,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 13 september 2012,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. van Beek en M. Owsiany-Hornung als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door T. Materne en J.-C. Halleux als gemachtigden, bijgestaan door É. Balate, advocat,

verweerder,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken en gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 november 2013,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

- 1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat:
 - het Koninkrijk België, door beoefenaars van vrije beroepen, tandartsen en kinesisten [fysiotherapeuten] uit te sluiten van de werkingssfeer van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (*Belgisch Staatsblad* van 29 augustus 1991, blz. 18712), zoals gewijzigd bij de wet van 5 juni 2007 (*Belgisch Staatsblad* van 21 juni 2007, blz. 34272; hierna: „wet van 14 juli 1991”), waarbij richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”) (PB L 149, blz. 22) is omgezet in Belgisch recht, de krachtens artikel 3 juncto artikel 2, sub b en d, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;
 - het Koninkrijk België, door de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming (*Belgisch Staatsblad* van 12 april 2010, blz. 20803; hierna: „wet van 6 april 2010”) te handhaven, de krachtens artikel 4 van richtlijn 2005/29 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en
 - het Koninkrijk België, door artikel 4, lid 3, van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten (*Belgisch Staatsblad* van 30 september 1993, blz. 21526), zoals gewijzigd bij de wet van 4 juli 2005 (*Belgisch Staatsblad* van 25 augustus 2005, blz. 36965; hierna: „wet van 25 juni 1993”), en artikel 5, lid 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten (*Belgisch Staatsblad* van 29 september 2006, blz. 50488; hierna: „koninklijk besluit van 24 september 2006”) te handhaven, de krachtens artikel 4 van richtlijn 2005/29 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2005/29

- 2 De punten 6, 15 en 17 van de considerans van richtlijn 2005/29 luiden:
 - „(6) [D]e wetgeving van de lidstaten betreffende oneerlijke handelspraktijken, waaronder oneerlijke reclame, die de economische belangen van de consumenten rechtstreeks en aldus de economische belangen van legitieme concurrenten onrechtstreeks schaden, [wordt] bij deze richtlijn geharmoniseerd. [...] Deze richtlijn is niet van toepassing of van invloed op de nationale wetten betreffende oneerlijke handelspraktijken die alleen de economische belangen van concurrenten schaden of betrekking hebben op transacties tussen handelaren; met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel behouden de lidstaten de mogelijkheid dergelijke praktijken aan banden te leggen, overeenkomstig de communautaire wetgeving, indien zij zulks wensen. [...]

[...]

(15) Wanneer de communautaire wetgeving met betrekking tot commerciële communicatie, reclame en marketing de vereiste informatie voorschrijft, wordt die informatie in het kader van deze richtlijn als essentieel beschouwd. De lidstaten kunnen informatieverplichtingen handhaven of toevoegen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op het verbintenissenrecht, wanneer zulks mogelijk is op grond van de minimumbepalingen in de bestaande communautaire rechtsinstrumenten. In bijlage II staat een niet-limitatieve lijst van dergelijke informatieverplichtingen in het acquis [communautaire dat van toepassing is op handelspraktijken die de economische belangen van consumenten schaden]. Gegeven de bij deze richtlijn ingevoerde volledige harmonisatie wordt alleen de uit hoofde van communautaire wetgeving vereiste informatie als essentieel beschouwd voor de toepassing van artikel 7, lid 5, van deze richtlijn. Het niet geven van informatie die door de lidstaten is vereist boven de minimumclausules in het communautaire recht is geen omissie in de zin van deze richtlijn. De lidstaten kunnen daarentegen, indien zulks krachtens de minimumclausules in het gemeenschapsrecht mogelijk is, overeenkomstig het gemeenschapsrecht strengere bepalingen handhaven dan wel invoeren om een hoger niveau van bescherming van de individuele contractuele rechten van consumenten te verzekeren.

[...]

(17) Met het oog op een grotere rechtszekerheid is het wenselijk te bepalen welke handelspraktijken in alle omstandigheden oneerlijke zijn. Bijlage I bevat daarom een uitputtende lijst van deze praktijken. Alleen deze handelspraktijken worden verondersteld oneerlijk te zijn zonder een individuele toetsing aan het bepaalde in de artikelen 5 tot en met 9. De lijst mag alleen worden aangepast door herziening van deze richtlijn.”

3 Blijkens artikel 1 van richtlijn 2005/29 is het doel van deze richtlijn „om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden, te harmoniseren”.

4 Volgens artikel 2, sub b, van deze richtlijn is een „handelaar” „een natuurlijke persoon of rechtspersoon die die handelspraktijken verricht die onder deze richtlijn vallen en die betrekking hebben op zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit, alsook degene die in naam van of voor rekening van hem optreedt”. In artikel 2, sub d, van deze richtlijn worden „handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten” gedefinieerd als „iedere handeling, omissie, gedraging, voorstelling van zaken of commerciële communicatie, met inbegrip van reclame en marketing, van een handelaar, die rechtstreeks verband houdt met de verkoopbevordering, verkoop of levering van een product aan consumenten”.

5 Artikel 3 van deze richtlijn, „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten, zoals omschreven in artikel 5, vóór, gedurende en na een commerciële transactie met betrekking tot een product.

2. Deze richtlijn laat het verbintenissenrecht en, in het bijzonder, de regels betreffende de geldigheid, de opstelling en de rechtsgevolgen van contracten onverlet.

[...]

5. De lidstaten kunnen gedurende een periode van zes jaar, te rekenen vanaf 12.06.2007 op het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied nationale bepalingen blijven toepassen die strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen van deze richtlijn en die uitvoering geven aan richtlijnen die clausules voor minimale harmonisatie bevatten. Deze maatregelen moeten onontbeerlijk zijn om een toereikende

bescherming van de consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken te waarborgen en evenredig zijn met dit doel. De in artikel 18 bedoelde toetsing kan, in voorkomend geval, gepaard gaan met de indiening van een voorstel om deze afwijking voor een beperkte periode te verlengen.

6. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de nationale bepalingen die uit hoofde van lid 5 worden toegepast.

[...]"

6 Artikel 4 van richtlijn 2005/29 luidt:

„De lidstaten mogen geen beperkingen opleggen aan het vrij verrichten van diensten of aan het vrije verkeer van goederen om redenen die vallen binnen het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied.”

7 Artikel 5 van deze richtlijn, „Verbod op oneerlijke handelspraktijken”, bepaalt:

„1. Oneerlijke handelspraktijken zijn verboden.

2. Een handelspraktijk is oneerlijk wanneer zij:

a) in strijd is met de vereisten van professionele toewijding,

en

b) het economische gedrag van de gemiddelde consument die zij bereikt of op wie zij gericht is of, indien zij op een bepaalde groep consumenten gericht is, het economisch gedrag van het gemiddelde lid van deze groep, met betrekking tot het product wezenlijk verstoort of kan verstoren.

[...]

4. Meer in het bijzonder zijn handelspraktijken oneerlijk die:

a) misleidend zijn in de zin van de artikelen 6 en 7,

of

b) agressief zijn in de zin van de artikelen 8 en 9.

5. Bijlage I bevat de lijst van handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd. Deze lijst is van toepassing in alle lidstaten [...]"

Richtlijn 85/577/EEG

8 Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten (PB L 372, blz. 31) is deze richtlijn van toepassing op overeenkomsten die tussen een handelaar die goederen levert of diensten verricht, en een consument worden gesloten tijdens een door de handelaar buiten zijn verkoopruimten georganiseerde excursie, ofwel tijdens een bezoek van de handelaar, met name ten huize van de consument, indien het bezoek niet op uitdrukkelijk verzoek van die consument plaatsvindt.

- 9 Artikel 5, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat de consument voor overeenkomsten die binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen het recht heeft om afstand te doen van de gevolgen van zijn verbintenis, door middel van een kennisgeving binnen een termijn van ten minste 7 dagen na het tijdstip waarop de handelaar hem op de hoogte heeft gebracht van zijn herroepingsrecht.
- 10 Volgens artikel 8 van deze richtlijn „[belet] [d]eze richtlijn [...] niet dat de lidstaten gunstiger bepalingen vaststellen of handhaven met het oog op de bescherming van de consument op het gebied dat door deze richtlijn wordt bestreken”.

Richtlijn 98/6/EG

- 11 Volgens artikel 1 van 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 (PB L 80, blz. 27) heeft deze richtlijn tot doel te voorzien in de aanduiding van de verkoopprijs en de prijs per meeteenheid van de producten die een verkoper aan de consument aanbiedt, teneinde de voorlichting aan de consument te verbeteren en een prijsvergelijking te vergemakkelijken.
- 12 Artikel 10 van deze richtlijn bepaalt dat „[d]eze richtlijn [...], onverminderd de verdragsverplichtingen, voor de lidstaten geen beletsel [vormt] om bepalingen aan te nemen of te handhaven die uit het oogpunt van consumentenvoorlichting en prijsvergelijking gunstiger zijn”.

Richtlijn 2011/83/EU

- 13 In punt 9 van de considerans van richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 85/577/EEG en van richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 304, blz. 64) is overwogen dat deze richtlijn met name regels vaststelt betreffende de informatie die verstrekt dient te worden voor overeenkomsten op afstand, buiten verkoopp ruimten gesloten overeenkomsten en andere overeenkomsten dan overeenkomsten op afstand en buiten verkoopp ruimten gesloten overeenkomsten, en ook het herroepingsrecht bij overeenkomsten op afstand en buiten verkoopp ruimten gesloten overeenkomsten regelt.
- 14 Artikel 28 van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op 13 december 2013 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen en bekendmaken om aan deze richtlijn te voldoen, en die maatregelen met ingang van 13 juni 2014 toepassen.
- 15 Richtlijn 85/577 wordt met ingang van 13 juni 2014 ingetrokken bij artikel 31 van richtlijn 2011/83.

Belgisch recht

- 16 Bij de wet van 5 juni 2007 tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 is richtlijn 2005/29 omgezet in Belgisch recht. De wet van 14 juli 1991 is met ingang van 12 mei 2010 ingetrokken bij de wet van 6 april 2010.

- 17 Deze opeenvolgende wetten zonderen beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten van hun werkingssfeer uit. De artikelen 2, 1° en 2°, en 3, lid 2, van de wet van 6 april 2010 bepaalden:

„Art. 2. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° onderneming: elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen;

2° beoefenaar van een vrij beroep: elke onderneming die geen koopman is in de zin van artikel 1 van het Wetboek van koophandel en die onderworpen is aan een bij wet opgericht tuchtorgaan;

[...]

Art. 3. [...]

§ 2. Deze wet is niet van toepassing op de beoefenaars van een vrij beroep, de tandartsen en de kinesisten.”

- 18 Het Grondwettelijk Hof heeft bij de arresten nr. 55/2011 van 6 april 2011 (*Belgisch Staatsblad* van 8 juni 2011, blz. 33389) en nr. 192/2011 van 15 december 2011 (*Belgisch Staatsblad* van 7 maart 2012, blz. 14196) de artikelen 2, 1° en 2°, en 3, § 2, van de wet van 6 april 2010 ongrondwettig verklaard, voor zover door die bepalingen beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten van de werkingssfeer van die wet werden uitgesloten.
- 19 De wet van 2 augustus 2002 betreffende de misleidende en vergelijkende reclame, de onrechtmatige bedingen en de op afstand gesloten overeenkomsten inzake de vrije beroepen (*Belgisch Staatsblad* van 20 november 2002, blz. 51704; hierna: „wet van 2 augustus 2002”) bevat in artikel 4 een definitie van misleidende reclame en een verbod op dergelijke reclame in vrije beroepen.
- 20 De artikelen 43, § 2, en 51, § 3, van de wet van 14 juli 1991 bepaalden in wezen dat verkopers met name bij de opruiming geen prijsvermindering mochten aankondigen indien de prijs van het te koop aangeboden product niet reëel werd verlaagd ten opzichte van de prijs die gewoonlijk werd berekend gedurende een doorlopende periode van één maand, onmiddellijk voorafgaand aan de datum vanaf welke de verminderde prijs werd toegepast.
- 21 Volgens de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 kunnen producten enkel als afgeprijsd worden beschouwd indien de gevraagde prijs lager is dan de referentieprij, zijnde de laagste prijs die de onderneming voor dat goed tijdens die maand heeft gevraagd op dat verkooppunt of via die verkooptechniek.
- 22 Artikel 4 van de wet van 25 juni 1993 bepaalt dat ambulante activiteiten ten huize van de consument kunnen worden uitgeoefend, voor zover deze activiteiten betrekking hebben op producten of diensten met een totale waarde van minder dan 250 EUR per consument. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 september 2006, dat uitvoering geeft aan de wet van 25 juni 1993, bepaalt voorts dat bepaalde producten, zoals geneesmiddelen, medische en orthopedische apparaten, corrigerende glazen en hun monturen, edele metalen, edelstenen, natuurparels en gekweekte parels en wapens en munitie niet het voorwerp van een ambulante activiteit kunnen uitmaken.

Precontentieuze procedure

- 23 Op 2 februari 2009 heeft de Commissie het Koninkrijk België een aanmaningsbrief gezonden met elf grieven over verschillende tekortkomingen met betrekking tot richtlijn 2005/29. In antwoord daarop heeft die lidstaat bij brieven van 3 en 24 juni 2009 wetswijzigingen aangekondigd om een aantal van de door de Commissie aan de orde gestelde problemen op te lossen. In het kader daarvan is op 12 mei 2010 de wet van 6 april 2010 in werking getreden.
- 24 Na onderzoek van die wet heeft de Commissie vastgesteld dat deze geen oplossing bood voor vier grieven in de aanmaningsbrief. Derhalve heeft zij het Koninkrijk België op 15 maart 2011 een met redenen omkleed advies hierover gezonden. De lidstaat heeft op 11 mei 2011 op dit advies geantwoord.
- 25 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met het antwoord van het Koninkrijk België op drie in het met redenen omklede advies aangehaalde grieven, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Eerste grief

- 26 Met deze grief stelt de Commissie dat het Koninkrijk België niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 3, lid 1, juncto artikel 2, sub b en d, van richtlijn 2005/29, door beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten van de werkingssfeer van de wet van 6 april 2010 uit te zonderen.

Ontvankelijkheid van de eerste grief

– Argumenten van partijen

- 27 Volgens het Koninkrijk België ziet de Commissie in het kader van deze grief de wet van 2 augustus 2002 over het hoofd. Die wet – die nog steeds van kracht is – bepaalt wat misleidende reclame door een beoefenaar van een vrij beroep is en bevat ook specifieke regels voor rechterlijke toetsing. De Commissie heeft in haar verzoekschrift niet gepreciseerd welke in richtlijn 2005/29 neergelegde bepalingen inzake consumentenbescherming niet zijn omgezet in Belgisch recht of waarom de wet van 2 augustus 2002 niet in overeenstemming met die richtlijn is.
- 28 Het Koninkrijk België merkt voorts op dat de Commissie niet ontkent dat artikel 4 van de wet van 2 augustus 2002 misleidende reclame in vrije beroepen verbiedt en zo artikel 2, sub d, van richtlijn 2005/29 uitvoert. Deze nationale bepaling voert de bepalingen van die richtlijn dus minstens gedeeltelijk uit. Aangezien de Commissie in haar verzoekschrift geen rekening heeft gehouden met de wet van 2 augustus 2002, is de eerste grief niet-ontvankelijk.
- 29 In repliek stelt de Commissie dat de wet van 2 augustus 2002 – door het Koninkrijk België voor het eerst in zijn verweerschrift aangevoerd – beoefenaars van een vrij beroep weliswaar verbiedt misleidende reclame te maken, maar in feite niet beoogt richtlijn 2005/29 om te zetten in nationaal recht, maar voornamelijk richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame (PB L 250, blz. 17).

– Beoordeling door het Hof

- 30 Krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is de Commissie verplicht in elk krachtens artikel 258 VWEU ingediend verzoekschrift de exacte grieven aan te geven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals – in elk geval summier – de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten. Hieruit volgt dat het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (zie met name arrest Commissie/België, C-150/11, EU:C:2012:539, punten 26 en 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 In casu bevat het verzoekschrift van de Commissie, waarin zij het Koninkrijk België in wezen verwijt beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten in strijd met de artikelen 3, lid 1, en 2, sub b en d, van richtlijn 2005/29 uitgesloten te hebben van de werkingssfeer van de nationale wet waarbij die richtlijn is omgezet, te weten de wet van 6 april 2010, een duidelijke uiteenzetting van deze grief en van de juridische en feitelijke gronden waarop deze berust.
- 32 De Commissie heeft in deze proceshandeling inderdaad niet getracht aan te tonen waarom de wet van 2 augustus 2002 – van kracht ten tijde van de vaststelling van richtlijn 2005/29 – waarbij misleidende reclame in vrije beroepen wordt verboden, niet in overeenstemming was met de bepalingen van die richtlijn.
- 33 In dat verband zij er echter aan herinnerd dat het in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU, op grond van artikel 4, lid 3, VEU ook aan de betrokken lidstaat staat om de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 17, lid 1, VEU met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van zowel de bepalingen van het VWEU als van die welke de instellingen ingevolge dit Verdrag vaststellen (zie in die zin arrest Commissie/Italië, C-456/03, EU:C:2005:388, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Een toepassing van het beginsel van loyale samenwerking is te vinden in artikel 19 van richtlijn 2005/29, die, zoals andere richtlijnen, de lidstaten verplicht duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verstrekken. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, is de Commissie bij gebreke van een dergelijke mededeling niet in staat na te gaan of de lidstaat een richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Komt een lidstaat deze verplichting niet na, hetzij door helemaal niets mee te delen, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf de instelling rechtvaardigen van de in artikel 258 VWEU voorziene procedure ter vaststelling van deze tekortkoming (arrest Commissie/Italië, EU:C:2005:388, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 In casu wordt niet betwist dat het Koninkrijk België het argument dat richtlijn 2005/29 wordt uitgevoerd door de wet van 2 augustus 2002, voor het eerst aanvoert in zijn verweerschrift bij het Hof. In zijn antwoord op het met redenen omklede advies heeft die lidstaat ter verdediging immers enkel verwezen naar arrest nr. 55/2011 van 6 april 2011 waarbij het Grondwettelijk Hof de uitsluiting van de beoefenaars van een vrij beroep van de wet van 6 april 2010 ongrondwettig heeft verklaard. De lidstaat heeft daarnaast aangegeven dat hij „in de komende weken” een wetswijziging zou doorvoeren om zich te schikken naar het Unierecht.
- 36 In die omstandigheden kan het Koninkrijk België de Commissie niet verwijten dat zij in haar verzoekschrift enkel heeft uiteengezet waarom de wet van 6 april 2010 richtlijn 2005/29 niet correct uitvoert, zonder dat zij aangeeft waarom de wet van 2 augustus 2002 in dat verband niet van belang is. Het beweerde gebrek aan precisie van het verzoekschrift is een gevolg van het gedrag van de autoriteiten van die lidstaat zelf tijdens de precontentieuze procedure.

- 37 Gelet op een en ander is de eerste grief van de Commissie ter ondersteuning van haar beroep ontvankelijk.

Eerste grief ten gronde

– Argumenten van partijen

- 38 De Commissie stelt op grond van de bewoordingen van de artikelen 2, sub b, en 3, lid 1, van richtlijn 2005/29, waarin uitdrukkelijk naar beroepsactiviteiten wordt verwezen, dat deze richtlijn geldt voor de handelspraktijken van alle beroepsbeoefenaars, ongeacht hun juridische status of de sector waarin zij werkzaam zijn. De omstandigheid dat beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de wet van 6 april 2010 is derhalve in strijd met artikel 3 juncto artikel 2, sub b, van richtlijn 2005/29.
- 39 In de precontentieuze fase betoogde het Koninkrijk België dat het Grondwettelijk Hof bij zijn arrest nr. 55/2011 van 6 april 2011 juist de bepalingen van de wet van 6 april 2010 waarbij die beroepen van de werkingssfeer van die wet werden uitgesloten, strijdig met de Grondwet had bevonden, wat de mogelijkheid biedt om binnen een termijn van zes maanden beroep tot vernietiging van die wet in te stellen, waardoor de litigieuze bepalingen van die wet met terugwerkende kracht konden worden vernietigd. De Commissie merkt dienaangaande in de eerste plaats op dat het Koninkrijk België met die redenering toegeeft dat sprake is van niet-nakoming, ook nog bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn. In de tweede plaats is deze instelling van mening dat de hypothetische vernietiging met terugwerkende kracht door het Grondwettelijk Hof de verweten niet-nakoming niet verhelpt en niet beantwoordt aan de rechtspraak van het Hof inzake de noodzaak om duidelijkheid en rechtszekerheid te verschaffen bij de uitvoering van Unierechtelijke regels inzake consumentenbescherming, aangezien een dergelijke regularisering de tekortkoming die bestond op het ogenblik dat de in het met redenen omklede advies gestelde termijn was verstreken, niet volledig doet verdwijnen.
- 40 Ten gronde ontkent het Koninkrijk België niet dat bepaalde beroepen van de werkingssfeer van de wet van 6 april 2010 werden uitgesloten. Het wijst er evenwel op dat het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nr. 55/2011 van 6 april 2011 en nr. 192/2011 van 15 december 2011 heeft vastgesteld dat deze uitsluiting ongeldig was. De lidstaat stelt dat het Hof bij de beoordeling van de betrokken uitvoering rekening moet houden met deze arresten, voor zover die tot gevolg hadden dat de Belgische hoven en rechtbanken de betrokken bepalingen van de wet van 6 april 2010 buiten toepassing lieten vóór de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, zodat de daarin vervatte uitsluiting geen uitwerking meer heeft sinds de uitspraak van die arresten.
- 41 In zijn verweerschrift verduidelijkt het Koninkrijk België voorts dat op de datum van neerlegging daarvan een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof was ingesteld, dat bij een gunstige uitkomst zou leiden tot vernietiging van de artikelen 2, 2°, en 3, § 2, van de wet van 6 april 2010 met terugwerkende kracht. In dat geval worden die nationale bepalingen geacht nooit deel van de Belgische rechtsorde te zijn geweest, zodat de aan het Koninkrijk België verweten niet-nakoming nooit heeft bestaan.

– Beoordeling door het Hof

- 42 Het Koninkrijk België heeft toegegeven dat de eerste grief gegrond is, maar stelt dat de door de Commissie aangevoerde niet-nakoming in feite „gecorrigeerd” is door de gevolgen van de arresten nr. 55/2011 van 6 april 2011 en nr. 192/2011 van 15 december 2011 waarbij het Grondwettelijk Hof de artikelen 2, 2°, en 3, § 2, van de wet van 6 april 2010 ongrondwettig heeft verklaard.

- 43 In herinnering zij echter gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit normen van Unierecht (zie met name arresten Commissie/Luxemburg, C-450/00, EU:C:2001:519, punt 8, en Commissie/Luxemburg, C-375/04, EU:C:2005:264, punt 11).
- 44 Bovendien kan het feit dat wegen openstaan langs welke men zich tot de nationale rechter kan wenden, niet afdoen aan de mogelijkheid het in artikel 258 VWEU bedoelde beroep in te stellen, aangezien beide acties een ander doel en verschillende gevolgen hebben (zie arrest Commissie/Italië, C-87/02, EU:C:2004:363, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld aan de hand van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn (zie arresten Commissie/Spanje, C-168/03, EU:C:2004:525, punt 24; Commissie/Duitsland, C-152/05, EU:C:2008:17, punt 15, en Commissie/Luxemburg, C-282/08, EU:C:2009:55, punt 10). Met sindsdien opgetreden wijzigingen kan het Hof geen rekening houden (zie met name arresten Commissie/Ierland, C-482/03, EU:C:2004:733, punt 11, en Commissie/Zweden, C-185/09, EU:C:2010:59, punt 9).
- 46 Daarnaast heeft het Hof al geoordeeld dat nationale rechtspraak, gesteld al dat zij constant is, waarin bepalingen van intern recht worden uitgelegd op een wijze die wordt geacht aan de eisen van een richtlijn te voldoen, niet de helderheid en nauwkeurigheid kan hebben die met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk zijn. Dit geldt in het bijzonder op het gebied van consumentenbescherming (zie arrest Commissie/Nederland, C-144/99, EU:2001:257, punt 21).
- 47 De door het Koninkrijk België aangevoerde omstandigheden zijn derhalve niet relevant voor het bestaan van de niet-nakoming, die door de lidstaat overigens niet wordt betwist.
- 48 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de eerste grief van de Commissie gegrond is.

Tweede grief

Argumenten van partijen

- 49 Volgens de Commissie bepalen de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 dat elke aankondiging van een prijsvermindering moet verwijzen naar een door de wet vastgestelde prijs, in casu de laagste prijs die is gevraagd tijdens de maand vóór de eerste dag van de betrokken aankondiging. Voorts verbieden die bepalingen, enerzijds, een prijsvermindering voor een periode van meer dan een maand aan te kondigen en, anderzijds, dergelijke aankondigingen voor minder dan een dag te doen.
- 50 Aangezien richtlijn 2005/29 voorziet in een volledige harmonisatie van de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken, verzet artikel 4 van deze richtlijn zich tegen strengere nationale bepalingen, zoals de in het vorige punt genoemde bepalingen.
- 51 Bijlage I bij richtlijn 2005/29 bevat immers een uitputtende lijst van 31 handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd. De praktijken zoals bedoeld in de Belgische wettelijke regeling inzake de aankondiging van prijsverminderingen maken daar geen deel van uit. Dergelijke praktijken moeten dus individueel worden onderzocht om vast te stellen of zij oneerlijk zijn. De Belgische regeling heeft tot gevolg dat geen prijsverminderingen mogen worden aangekondigd die niet in overeenstemming zijn met de vereisten van die wet, hoewel na een individuele toetsing kan blijken dat dergelijke praktijken niet misleidend of oneerlijk in de zin van die richtlijn zijn.

- 52 Het Koninkrijk België benadrukt enerzijds dat richtlijn 2005/29 niettegenstaande de volledige harmonisatie die zij tot stand brengt, geen geharmoniseerde regels bevat die het mogelijk maken om de economische realiteit van de aankondigingen van prijsverminderingen te garanderen. Anderzijds is richtlijn 98/6 niet gewijzigd bij richtlijn 2005/29. Krachtens artikel 10 van richtlijn 98/6 kunnen de lidstaten gunstigere bepalingen over consumentenvoorlichting en prijsvergelijking aannemen of handhaven.
- 53 Bovendien heeft het Hof in zijn arrest GB-INNO-BM (C-362/88, EU:C:1990:102) geoordeeld dat het recht op voorlichting van de consument een beginsel is, zodat de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 enkel moeten worden getoetst aan artikel 28 VWEU.

Beoordeling door het Hof

- 54 Om te beginnen zij opgemerkt dat de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 betrekking hebben op de aankondiging van prijsverminderingen, een handelspraktijk in de zin van artikel 2, sub d, van richtlijn 2005/29, die onder het toepassingsgebied van die richtlijn valt (zie in die zin beschikking INNO, C-126/11, EU:C:2011:851, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat richtlijn 2005/29 op niveau van de Unie een volledige harmonisatie van de regels inzake oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten tot stand brengt. Zoals artikel 4 van de richtlijn uitdrukkelijk bepaalt, kunnen de lidstaten dus geen strengere maatregelen vaststellen dan die welke in de richtlijn zijn neergelegd, ook niet om een hoger niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen (zie arresten Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, punt 41, en Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, punt 37).
- 56 Voorts bevat richtlijn 2005/29 in bijlage I een uitputtende lijst van 31 handelspraktijken die volgens artikel 5, lid 5, van deze richtlijn „onder alle omstandigheden” als oneerlijk worden beschouwd. Bijgevolg kunnen enkel deze handelspraktijken oneerlijk worden geacht zonder een individuele toetsing aan het bepaalde in de artikelen 5 tot en met 9 van richtlijn 2005/29, zoals uitdrukkelijk is gepreciseerd in punt 17 van de considerans van de richtlijn (zie arrest Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, punt 45).
- 57 Het Koninkrijk België voert in wezen aan dat strengere maatregelen, zoals die van de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010, mogelijk blijven op grond van de in artikel 10 van richtlijn 98/6 neergelegde clause voor minimale harmonisatie, die de lidstaten de mogelijkheid biedt bepalingen aan te nemen of te handhaven die uit het oogpunt van consumentenvoorlichting en prijsvergelijking gunstiger zijn.
- 58 In dat verband staat vast dat de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 5, van richtlijn 2005/29 gedurende een periode van zes jaar, te rekenen vanaf 12 juni 2007, op het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied nationale bepalingen mochten blijven toepassen die strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen van deze richtlijn en die uitvoering geven aan richtlijnen die clausules voor minimale harmonisatie bevatten.
- 59 Zoals de advocaat-generaal in de punten 58 en volgende van zijn conclusie heeft opgemerkt, beoogt richtlijn 98/6 echter niet de consument te beschermen op het vlak van prijsaanduiding in het algemeen of met betrekking tot de economische realiteit van de aankondigingen van prijsverminderingen, maar op het vlak van prijsaanduiding van producten door verwijzing naar verschillende soorten meeteenheden.

- 60 Derhalve kan niet op goede gronden worden gesteld dat artikel 10 van richtlijn 98/6 de handhaving kan rechtvaardigen van strengere nationale bepalingen inzake de economische realiteit van de aankondigingen van prijsverminderingen, zoals de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010, aangezien die bepalingen niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/6 vallen.
- 61 Bijgevolg is een dergelijke nationale regeling, waarbij praktijken die niet zijn vermeld in bijlage I bij richtlijn 2005/29 in het algemeen worden verboden, zonder dat individueel wordt getoetst of zij „oneerlijk” zijn volgens de in de artikelen 5 tot en met 9 van die richtlijn geformuleerde criteria, niet te rijmen met de inhoud van artikel 4 van die richtlijn en is zij in strijd met de door die richtlijn nagestreefde volledige harmonisatie, ook al beoogt die regeling een hoger niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen (zie in die zin arrest Plus Warenhandelsgesellschaft, EU:C:2010:12, punten 41, 45 en 53).
- 62 Wat het argument inzake de gevolgen van het arrest GB-INNO-BM (EU:C:1990:102) betreft, zij in navolging van de Commissie benadrukt dat de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot dat arrest verschillen van de omstandigheden naar aanleiding waarvan het onderhavige beroep is ingesteld. In die zaak had het Hof geoordeeld dat het vrije verkeer van goederen zich in beginsel verzet tegen een nationale wettelijke regeling die de consument de toegang tot bepaalde informatie volledig ontzegt, terwijl richtlijn 2005/29, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, tot doel heeft „bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen”.
- 63 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een nationale regeling inzake een materie die op het niveau van de Unie uitputtend is geharmoniseerd, echter aan de bepalingen van deze harmonisatiemaatregel worden getoetst en niet aan die van primair recht (zie arrest Gysbrechts en Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Aangezien richtlijn 2005/29, zoals reeds aangegeven in punt 55 van het onderhavige arrest, een volledige harmonisatie tot stand brengt van de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken, moeten de betrokken nationale maatregelen dus enkel worden getoetst aan de bepalingen van die richtlijn en niet aan artikel 28 VWEU.
- 65 Het door het Koninkrijk België aangevoerde arrest GB-INNO-BM (EU:C:1990:102) is in dit verband niet relevant, aangezien het betrekking had op een materie die destijds nog niet volledig was geharmoniseerd.
- 66 Gelet op het voorgaande is de tweede grief van de Commissie gegrond.

Derde grief

Argumenten van partijen

- 67 Volgens de Commissie komt artikel 4, lid 3, van de wet van 25 juni 1993 in beginsel neer op een volledig verbod, met uitzondering van bepaalde producten en diensten, van ambulante handel ten huize van de consument die producten of diensten betreft met een totale waarde van meer dan 250 EUR per consument. Voorts stelt deze instelling dat artikel 5, lid 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2006 de ambulante handel van een aantal producten verbiedt, zoals edele metalen, edelstenen en natuurparels.

- 68 Deze instelling brengt in herinnering dat richtlijn 2005/29 een volledige harmonisatie tot stand brengt en de oneerlijke praktijken uitputtend worden opgesomd in bijlage I bij deze richtlijn. De betrokken nationale verbodsbepalingen komen niet in die bijlage voor, zodat dergelijke handel niet absoluut kan worden verboden, maar daarentegen aan een individuele toetsing moet worden onderworpen om te bepalen of sprake is van misbruik dat moet worden verboden.
- 69 Het Koninkrijk België stelt in wezen dat zowel artikel 5, lid 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2006, als artikel 4, lid 3, van de wet van 25 juni 1993 binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/577 vallen en door die richtlijn toegelaten strengere nationale regelingen vormen. Volgens de lidstaat is richtlijn 2005/29 meer bepaald bovenop de reeds geldende Uniebepalingen betreffende consumentenbescherming gekomen, zonder dat sprake was van een wijziging of beperking van de reikwijdte van richtlijn 85/577, waarvan de werkingssfeer die van richtlijn 2005/29 aanvult.
- 70 Bovendien vallen die nationale maatregelen onder de maatregelen tot uitvoering van richtlijn 2011/83, die deze lidstaat uiterlijk op 13 december 2013 moest vaststellen.

Beoordeling door het Hof

- 71 Om te beginnen zij verduidelijkt, zoals de advocaat-generaal in punt 79 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de betrokken nationale maatregelen inzake het verbod op bepaalde vormen van ambulante handel enerzijds duidelijk onder het toepassingsgebied van richtlijn 2005/29 vallen, aangezien zij handelspraktijken in de zin van artikel 2, sub d, van die richtlijn zijn, en anderzijds in overeenstemming kunnen zijn met richtlijn 85/577 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten, waarvan de clause voor minimale harmonisatie in artikel 8 voorziet in de mogelijkheid dat de lidstaten „gunstiger bepalingen vaststellen of handhaven met het oog op de bescherming van de consument op het gebied dat door deze richtlijn wordt bestreken”.
- 72 Artikel 4 van richtlijn 2005/29 verzet zich tegen de handhaving van dergelijke strengere nationale maatregelen, behoudens het bepaalde in artikel 3, lid 5, van die richtlijn, namelijk dat „[d]e lidstaten [...] gedurende een periode van zes jaar, te rekenen vanaf 12.06.2007 op het bij deze richtlijn geharmoniseerde gebied nationale bepalingen [kunnen] blijven toepassen die strenger of prescriptiever zijn dan de bepalingen van deze richtlijn en die uitvoering geven aan richtlijnen die clausules voor minimale harmonisatie bevatten”.
- 73 Bijgevolg volgt duidelijk uit artikel 3, lid 5, van richtlijn 2005/29 dat de lidstaten enkel strengere of prescriptievere nationale bepalingen kunnen blijven toepassen indien deze reeds bestonden op het ogenblik dat richtlijn 2005/29 in werking trad.
- 74 Artikel 4, lid 3, van de wet van 25 juni 1993 en artikel 5, lid 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2006 zijn respectievelijk op 4 juli 2005 en 24 september 2006 in werking getreden, met andere woorden na de inwerkingtreding van richtlijn 2005/29. Het Koninkrijk België is dus geen wetgeving blijven toepassen die al bestond op het ogenblik dat die richtlijn in werking trad.
- 75 Uit artikel 3, lid 5, van richtlijn 2005/29 volgt derhalve dat deze richtlijn zich verzet tegen de betrokken nationale wettelijke regeling.
- 76 Wat het argument van het Koninkrijk België betreft dat de betrokken nationale regeling is gebaseerd op richtlijn 2011/83, kan worden volstaan met vast te stellen dat die richtlijn niet van kracht was op het ogenblik dat de in het met redenen omklede advies gestelde termijn verstreek, namelijk 15 mei 2011, zodat dit argument niet kan slagen gelet op de in punt 45 van dit arrest aangehaalde beginselen.
- 77 Gelet op die overwegingen is de derde grief van de Commissie gegrond.

- 78 Gelet op een en ander is het Koninkrijk België de krachtens de artikelen 2, sub b en d, 3 en 4 van richtlijn 2005/29 op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten uit te sluiten van de werkingssfeer van de wet van 14 juli 1991, waarbij richtlijn 2005/29 in intern recht is omgezet, door de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 te handhaven en door artikel 4, lid 3, van de wet van 25 juni 1993 en artikel 5, lid 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2006 te handhaven.

Kosten

- 79 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) Het Koninkrijk België is

- door beoefenaars van een vrij beroep, tandartsen en kinesisten uit te sluiten van de werkingssfeer van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, zoals gewijzigd bij de wet van 5 juni 2007, waarbij richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”) is omgezet in Belgisch recht;
- door de artikelen 20, 21 en 29 van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming te handhaven, en
- door artikel 4, lid 3, van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten, zoals gewijzigd bij de wet van 4 juli 2005, en artikel 5, lid 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten te handhaven,

de krachtens de artikelen 2, sub b en d, 3 en 4 van richtlijn 2005/29 op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen