

Zitting 1974-1975

13 358

Nieuwe regelen tot beperking van de vrijheid tot het aanbieden en verstrekken van geschenken in verband met de uitoefening van een bedrijf (Wet beperking cadeaustelsel 1976)

Nr. 3

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN

Inleiding

De Wet beperking cadeaustelsel (Stb. 1955, 345) werd bij de wet van 29 juni 1972 (Stb. 341) gewijzigd in verband met het in werking treden van de Vestigingswet detailhandel (Stb. 1971, 569) op 1 juli 1972. Bij deze wijziging werd onder meer bepaald, dat de Wet beperking cadeaustelsel met ingang van 1 juli 1975 zal vervallen. Hierbij is van de gedachte uitgegaan, dat voor laatstgenoemde datum een geheel nieuwe wettelijke regeling voor het cadeaustelsel tot stand dient te worden gebracht. Bijgaand ontwerp van wet zal hier toe kunnen strekken.

In de memorie van toelichting (zitting 1971-1972, 11 679, nr. 3) bij het ontwerp van wet, dat leidde tot wijziging van de Wet beperking cadeaustelsel is reeds uitvoerig ingegaan op de redenen, waarom een nieuwe regeling van het cadeaustelsel gewenst is. Ter wille van de overzichtelijkheid heeft de ondergetekende in de hierna volgende uiteenzettingen verschillende passages uit deze memorie, die thans nog relevant zijn, overgenomen.

De Wet beperking cadeaustelsel (Stb. 1955, 345) verbiedt het in verband met de uitoefening van een bedrijf ten geschenke aanbieden en verstrekken van goederen, die bij de uitoefening van dat bedrijf niet tegen betaling plegen te worden verstrekt, de zgn. branchevreemde goederen. Zij gaat ervan uit, dat het verstrekken van branchevreemde goederen een concurrentie inhoudt van een onordelijk karakter, omdat de normale concurrentieverhoudingen worden verstoord ten nadele van de ondernemers tot wier normale bedrijfsuitoefening het verhandelen der als cadeaus gebruikte goederen behoort.

Voor zover bedrijfsgenoten ook het ten geschenke geven van branche-eigen goederen willen verbieden, zouden zij dit door middel van een verordening van een publiekrechtelijk bedrijfslichaam kunnen regelen. Van deze laatste mogelijkheid is slechts in enkele gevallen gebruik gemaakt.

Daarnaast werd met de wet beoogd, prijsversluiting ten nadele van de consument tegen te gaan.

Het in de wet neergelegde verbod heeft geen betrekking op geld (kortingen), geldswaardig papier, onlichamelijke zaken of diensten. Voorts is o.a. uitgezonderd:

- a. het verstrekken van zgn. consumptieverwante goederen, mits voorzien van een onuitwisbaar kenmerk, dat aan het artikel een duidelijk reclamekarakter geeft;
- b. het verstrekken van kleinigheden van geringe waarde.

De belangrijke vraag wat onder het begrip branche-eigen dient te worden verstaan is in de wet voor wat betreft degenen, die een bedrijf uitoefenen, waarvoor een krachtens de Vestigingswet Bedrijven 1954 vastgesteld vestigingsbesluit geldt, beantwoord door het begrip branche-eigen te binden aan de bedrijfsomschrijvingen die in de onderscheidene vestigingsbesluiten zijn opgenomen.

Daar de Vestigingswet detailhandel geen bepalingen meer omtrent *branchegrenzen inhoudt, werd dit criterium inhoudloos en zou bij het in werking treden van deze wet de Wet beperking cadeaustelsel een belangrijk deel van haar werking verliezen.*

Mede met het oog daarop heeft de toenmalige ambtsvoorganger van de ondergetekende in zijn adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad betreffende 'wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economisch verkeer' ook dit probleem aan de orde gesteld en de raad verzocht te onderzoeken of in plaats van de huidige normen bruikbare vervangende criteria kunnen worden gevonden met behulp waarvan op een meer doelmatige wijze kan worden opgetreden tegen onordelijke gedragingen, welke zich bij toepassing van het cadeaustelsel kunnen voordoen.

Op 9 juli 1971 heeft de raad een interimadvies inzake het cadeaustelsel uitgebracht. Ook in het rapport omtrent de consumentenaspecten van het vraagstuk van het ordelijk economisch verkeer van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de SER, d.d. 20 oktober 1970 is aan deze materie aandacht besteed. Dit rapport heeft de SER bij zijn overwegingen betrokken. Het advies van de SER en van de Commissie Consumentenaangelegenheden is ter griffie neergelegd¹.

De raad wijst er in zijn advies op dat de huidige regeling ervan uitgaat, dat het verstrekken van geschenken in het kader van de uitoefening van een bedrijf niet onder alle omstandigheden moet zijn verboden.

In de beperking van het verbod ligt impliciet opgesloten de erkenning, dat onder bepaalde omstandigheden vormen van cadeau-acties een nuttige functie kunnen vervullen in het economisch verkeer en dat aan de toepassing daarvan geen onoverkomelijke belemmeringen in de weg dienen te worden gelegd. De raad wijst hierop, omdat naar zijn mening ook thans nog *aan dit uitgangspunt moet worden vastgehouden. Het geven van geschenken is één van de vele middelen ter bevordering van de afzet en kan in bepaalde omstandigheden voor een ondernemer zelfs de meest efficiënte vorm van verkoopbevordering zijn.* Indien bijvoorbeeld een handelaar een artikel van relatief geringe waarde uit zijn eigen assortiment als geschenk aanbiedt bij aankoop van een ander artikel, legt hij weliswaar in de term 'geschenk' de suggestie dat hij iets voor niets aanbiedt, maar de consument zal zich dan in het algemeen toch wel realiseren, dat hij niets voor niets krijgt en in feite een 'reclamekorting' ontvangt. Bovendien staat het hem vrij al dan niet op de aanbieding in te gaan. De raad komt tot de conclusie dat geen termen aanwezig zijn tot een volledig verbod van cadeau-acties over te gaan.

De meerderheid van de Sociaal-Economische Raad is van mening, dat ook in de huidige omstandigheden wel een regeling tot beperking van het cadeaustelsel noodzakelijk blijft ter voorkoming van onordelijk economisch verkeer en ter bescherming van de consumenten. Dit deel van de raad meent tevens, dat de wettelijke regeling zich ook moet uitstrekken over de zogenaamde bijbetalingsacties, die tot nu toe buiten de verbodsbepalingen vallen. Dit zijn de acties, waarbij men bij aankoop van bepaalde goederen of een bepaald bedrag aan goederen al dan niet via een zegelsysteem het recht

¹ Overgelegd op de bibliotheek, ter inzage van de leden.

krijgt andere goederen onder bijbetaling van een bepaald, betrekkelijk laag, bedrag te verkrijgen.

Een minderheid van de raad meent, dat in de huidige omstandigheden geen behoefte is aan een wettelijke regeling. Zij meent, dat zich bij de huidige toepassing van cadeaustelsel en bijbetalingssystemen geen ernstige misstanden op ruime schaal hebben voorgedaan en dat van intrekking der wet nauwelijks enig effect is te verwachten. Het verstrekken van geschenken is een vorm van verkoopbevordering en voor zover daarbij prijsversluiting optreedt is deze niet zo zeer inherent aan het cadeaustelsel als wel – gelijk ook bij de reclame – een gevolg van onjuiste, onvolledige of misleidende prijsaanduiding. In ieder geval is dit deel van de raad sterk gekant tegen elke regeling, die verder gaat dan de huidige regeling.

Bij de advisering over de inhoud, die een nieuwe regeling zou moeten hebben, splitst de raad zich opnieuw in een meerderheid en in een minderheid.

De meerderheid van de raad betoonde zich voorstander van een systeem, dat in de adviesaanvraag als suggestie was opgenomen. Dit systeem kan als volgt worden omschreven.

Geen enkele cadeauactie is verboden, maar aan de geschenkenaanbieder worden wel een tweetal verplichtingen opgelegd te weten:

- a. hij moet, als hij een geschenk aanbiedt, tegelijkertijd een door hemzelf te bepalen geldbedrag als alternatief voor het geschenkartikel ter beschikking stellen, en
- b. hij moet dat geschenk aan een ieder te koop aanbieden tegen een prijs die niet hoger is dan het onder a bedoelde bedrag, vermeerderd met een nader te bepalen percentage daarvan.

De eerste voorwaarde voorkomt, dat de consument een artikel wordt opgedrongen dat hij niet wenst, en maakt de markt voor hem doorzichtiger, omdat hij in het vervangende geldbedrag een indicatie vindt omtrent de waarde van het geschenk. De vrijheid van de ondernemer om de hoogte van het vervangende geldbedrag vast te stellen wordt beperkt door de tweede verplichting. Stelt hij dit bedrag op een laag niveau vast, dan is het voor de consument niet aantrekkelijk het vervangende geldbedrag te verkiezen boven het cadeauartikel, maar in dat geval wordt het wel aantrekkelijk voor het publiek dit artikel buiten de cadeau-actie om te kopen. De geschenkgever zal dus de waarde van het geschenk, tot uitdrukking komend in het vervangend geldbedrag, niet lager stellen dan op het bedrag waarvoor hij het geschenkartikel aan een ieder kan en wil verkopen. Stelt hij het vervangende geldbedrag op een hoog niveau vast, dan geldt het omgekeerde. De samenhang tussen de beide verplichtingen heeft tot gevolg, dat de prijs van het goed, als geschenk of als koopwaar, zichtbaar wordt en op een reëel niveau wordt vastgesteld.

Voor bijbetalingssystemen zou dan een aangepaste regeling dienen te gelden.

De raad wijst bij zijn beoordeling van dit systeem op het verschijnsel van de zogenaamde koppelverkoop. Het komt immers voor, dat aanbiedingen worden gedaan van twee of meer goederen, die ook elk afzonderlijk verkrijgbaar zijn, maar die – meestal tijdelijk – te zamen tegen een gezamenlijke prijs worden aangeboden. Soms gebeurt dit kennelijk met de bedoeling het aanbieden en verstrekken van geschenken te versluieren. De voorstanders van een wettelijke regeling overeenkomstig het hierboven uiteengezette systeem, zijn van oordeel dat de zogenaamde koppelverkoop onder de regeling van het cadeaustelsel dient te vallen en dat in een nieuwe regeling er tegen moet worden gewaakt dat op deze of soortgelijke wijze de bepalingen van de wet worden ontdoken.

Dit deel van de raad merkt hierbij nog op, dat de werking van dit systeem in belangrijke mate zal worden bepaald door het percentage, waarmee het vervangend geldbedrag moet worden verhoogd om de prijs te bepalen, waartegen het geschenkartikel buiten de actie om aan een ieder ter beschikking moet worden gesteld. Dit percentage is het instrument waarmee aan

de hand van de ontwikkelingen in de praktijk een doelmatig en aan de concrete omstandigheden aangepast beleid moet worden gevoerd. Het valt echter niet in het algemeen te zeggen op welk niveau dit percentage moet liggen en of dit voor alle artikelgroepen gelijk moet zijn. Gezien de grote betekenis van het percentage voor de goede werking van het systeem is het daarom van belang dat over de vaststelling daarvan diepgaand overleg wordt gepleegd met het betrokken bedrijfsleven.

Het andere deel van de raad is van oordeel, dat een dergelijke regeling verder ingrijpt in de ondernemersvrijheid, dan met het oog op de te beschermen belangen nodig is. Iedere regeling en beperking inzake het geven van geschenken uit eigen assortiment wordt onaanvaardbaar geacht. Verder zal het effect van het systeem in belangrijke mate, zo niet volledig, afhankelijk zijn van de hoogte van het nader vast te stellen opslagpercentage. Naar gelang van de zwaarte van de druk uitgeoefend door de diverse belangenorganisaties (consumenten, cadeaugevend bedrijfsleven, etc.), zal dit percentage hoog of laag uitvallen.

Dit deel van de raad staat een ander systeem voor. Het geven van geschenken en het laten verrichten van bijbetaling op cadeaus dient te worden verboden behoudens indien het betreft geschenken:

- a. in de vorm van geld, geldswaardig papier, onlichamelijke zaken en diensten;
- b. van goederen, die plegen te worden gebruikt of verbruikt bij het gebruiken of verbruiken van het hoofdartikel, mits het geschonken artikel is voorzien van een onuitwisbaar reclamekenmerk, dat daaraan een duidelijk reclamekarakter geeft;
- c. van kleinigheden van geringe waarde in absolute zin, en
- d. van goederen uit eigen assortiment.

Bepaling van het eigen assortiment moet – aldus dit deel van de raad – door alle bewijsmiddelen kunnen worden aangetoond, onder andere door inkoopfacturen, verkoopbonnen, advertenties, getuigen en dergelijke. Als maatstaf wordt hierbij mede in aanmerking genomen wat in de branche gebruikelijk is. De ondernemer die aantoonbaar een artikel gedurende zes maanden vóór de cadeau-aanbieding te hebben gevoerd, wordt zonder meer geacht tot het geven van dat artikel als geschenk gerechtigd te zijn. In twijfelgevallen dient uiteraard de rechter te beslissen.

Tijdelijke regeling

Zoals in de eerder genoemde memorie van toelichting bij de wijzigingswet van 1972 is gesteld, kleven aan de door de meerderheid en minderheid van de SER gedane aanbevelingen bezwaren. Ten aanzien van het meerderheidsstandpunt werd in het bijzonder gewezen op de moeilijkheden, die samenhangen met het vaststellen van het percentage bij dit standpunt onder b genoemd en op de problemen, die de regeling voor de gezamenlijke verkoop van twee of meer artikelen met zich mee zou brengen. Voorts werd gewezen op de praktische bezwaren, die bij de toepassing van deze regeling in het kader van de moderne bedrijfsvoering in de distributiesector zouden zijn verbonden.

Ten aanzien van de regeling, die door de minderheid van de SER werd voorgestaan, werd in verband met de vaagheid van het begrip 'uit het eigen assortiment' een grote mate van rechtsonzekerheid gevreesd.

Op grond van deze bezwaren bleek niet mogelijk op korte termijn een weloverwogen en bevredigende nieuwe regeling voor het cadeau- en bijbetalingsstelsel aan de Staten-Generaal voor te leggen. In verband met de inwerkingtreding van de Vestigingswet detailhandel op 1 augustus 1972 is artikel 1, derde lid, van de Wet beperking cadeaustelsel toen zodanig gewijzigd, dat de branche-omschrijvingen, die in de tot die datum geldende vestigingsbesluiten ingevolge de Vestigingswet Bedrijven 1954 golden, voorlopig als maatstaf voor het criterium branche-eigen, werden gehandhaafd.

Doelstellingen en grondslagen van de thans voorgestelde regeling

De voorgestelde wettelijke regeling heeft evenals de thans geldende wet twee doelstellingen. De eerste doelstelling houdt in, dat de normale concurrentieverhoudingen tussen degenen, die de ten geschenke aangeboden goederen in hun normale assortiment plegen aan te bieden, niet op onaanvaardbare wijze worden verstoord door anderen, die deze goederen om niet of tegen een zeer lage prijs aanbieden om de verkoop van hun eigen assortiment te bevorderen.

De tweede doelstelling is de bescherming van de consument. Bij de totstandkoming van de bestaande Wet beperking cadeaustelsel werd mede beoogd de versluiering van de prijs van de goederen, waarbij de geschenken worden gegeven, tegen te gaan. In de thans voorgestelde regeling ligt een meer uitgebreide bescherming van de consument besloten. Naast de bevordering van een grote marktdoorzichtigheid met betrekking tot de waarde van de ten geschenke aangeboden goederen wordt ook de reële keuzevrijheid van de consument om het geschenk al dan niet te aanvaarden beter waarborgd en de mogelijkheid geopend dat de consument de ten geschenke aangeboden goederen ook normaal kan kopen.

Uitgaande van deze doelstellingen, die ook aan de eerder genoemde adviezen ten grondslag lagen, is van de zijde van de ondergetekende overleg gepleegd met de organisaties van de bij de materie betrokken ondernemers en met de consumentenorganisaties. Hierbij bleek, evenals dit bij de voorbereiding der adviezen het geval was, dat de wensen van de verschillende groepen van ondernemers onderling zeer uiteenlopen, en de wensen van de consumentenorganisaties daar weer van afweken.

Met de SER is de ondergetekende van mening dat het thans te ver zou gaan de toepassing van het cadeaustelsel geheel te verbieden. In bepaalde gevallen kan toepassing van dit systeem voor een ondernemer de meest efficiënte vorm van verkoopbevordering zijn. Indien duidelijke normen worden gesteld waaraan bij toepassing van het stelsel moet worden voldaan, kan verstoring van de normale concurrentieverhoudingen worden voorkomen en de consumenten voldoende bescherming worden geboden.

Bij de vaststelling van deze normen, die in de thans voorgestelde regeling zijn opgenomen, is enerzijds getracht zoveel mogelijk met de essentiële belangen van alle betrokkenen rekening te houden en anderzijds er voor zorg gedragen, dat de regeling niet te ingewikkeld is geworden en de controle op de naleving der hierin opgenomen voorschriften uitvoerbaar is. Het is duidelijk dat op deze wijze niet aan alle wensen is kunnen worden voldaan, maar de ondergetekende is ervan overtuigd, dat een aanvaardbaar compromis is gevonden.

Toekomstige EEG-regeling

Alvorens op de thans voorgestelde regeling nader in te gaan, wijst de ondergetekende erop, dat het in het voornemen van de Europese Commissie ligt het vraagstuk van het cadeaustelsel in het kader van de harmonisatie van de regelingen betreffende de ontoelaatbare mededinging een zekere mate van voorrang te verlenen. Ook in het Voorlopig programma van de Europese Gemeenschappen inzake de voorlichting en bescherming van de consument wordt aan deze materie aandacht gegeven. Bij een eerste bespreking hieromtrent bleek echter reeds, dat enerzijds Duitsland, België en Frankrijk een vergaande verbodswetgeving op dit terrein kennen, terwijl daartegen in engeland en Ierland hiervoor geen regeling is getroffen. Het wil de ondergetekende daarom voorkomen, dat het allerm minst zeker is, dat een desbetreffende richtlijn op korte termijn tot stand zal kunnen komen. Hierna zal dan de nationale wetgeving met die richtlijn in overeenstemming moeten worden gebracht.

Naar de mening van de ondergetekende kan op een en ander niet worden gewacht, omdat de werkingsduur van de huidige regeling, die uitdrukkelijk als een – uit juridisch en materieel oogpunt weinig bevredigende – noodvoorziening is aanvaard, waarschijnlijk niet onaanzienlijk zou moeten worden verlengd.

Enkele hoofdpunten van de thans voorgestelde regeling

a. Cadeaustelsel en bijbetalingsacties

Met de meerderheid in de SER is de ondergetekende van mening, dat een nieuwe regeling van het cadeaustelsel ook de zogenaamde bijbetalingsacties dient te omvatten. Toen de huidige wettelijke regeling in 1955 tot stand kwam werd van dit middel tot verkoopbevordering, waarbij de fabrikant of detaillist aan degenen, die goederen kopen de mogelijkheid biedt onder voorwaarde van bijbetaling van een betrekkelijk laag bedrag een ander goed te kopen, in Nederland niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Op dat moment bestond er dus geen aanleiding de cadeauregeling hiertoe uit te breiden. Sedertdien heeft de toepassing van deze wijze van verkoopbevordering via de verstrekking van zegels (al dan niet tegen betaling) bij een aankoop van goederen tot een bepaald bedrag een grote vlucht genomen. De wettelijke regeling van het cadeaustelsel heeft zonder twijfel deze ontwikkeling gestimuleerd.

Evenals bij de cadeau-acties wordt in het kader van de bijbetalingssystemen aan de koper van een of meer goederen een voordeel aangeboden, dat echter niet bestaat uit een ander goed, maar uit een recht een ander goed tegen een bijzondere prijs te kopen. Tegen de achtergrond van de doelstelling van de cadeauwetgeving bestaat naar de mening van de ondergetekenden geen essentieel verschil tussen het op deze wijze ten geschenke geven van een aankooprecht en het ten geschenke geven van een goed.

Uit het oogpunt van de onderlinge concurrentieverhoudingen treedt ook hier een verstoring op van de mededinging met de detaillisten, die de aangeboden goederen in hun normaal assortiment plegen te voeren, terwijl deze acties voorts leiden tot prijsversluiting, waardoor de markt voor de consumenten ondoorzichtig wordt. In artikel 1 worden daarom de bijbetalingsacties mede gebracht onder het begrip 'het als geschenk aanbieden of verstrekken van goederen'.

b. Voorwaarden waaraan cadeau-acties dienen te voldoen

De voorgestelde regeling gaat in de eerste plaats uit van de gedachte, dat een ondernemer goederen, die hijzelf pleegt te verkopen, uit overwegingen van eigen belang, niet op zodanige wijze in verkoopbevorderende acties zal betrekken, dat de normale mededinging hierdoor wordt verstoord. Deze gedachte sluit bij het uitgangspunt van de huidige regeling, die cadeau-acties in beginsel beperkt tot branche-eigen artikelen. Nu het begrip branche-eigen in de detailhandel door de parallellisatie aanzienlijk in betekenis is afgenomen, wordt in artikel 3, eerste lid, onder a, van het voorliggend ontwerp het ten geschenke aanbieden van goederen alleen toegestaan, indien door de ondernemer aannemelijk kan worden gemaakt, dat hij hieraan gelijke goederen reeds gedurende ten minste drie onmiddellijk aan dat ten geschenke aanbieden voorafgaande maanden regelmatig aan particulieren te koop heeft aangeboden. De ondergetekenden ontveinst zich niet, dat hiermede een strengere maatstaf wordt aangelegd dan de maatstaf branche-eigen uit de huidige regeling. In aansluiting op wat reeds eerder in deze memorie werd opgemerkt, wijst hij er echter op dat begrippen als 'uit het eigen assortiment', 'aanverwant', 'van gelijke soort' enz. dermate vaag zijn, dat opnemning hiervan de rechtszekerheid en de mogelijkheid tot doeltreffende controle op de naleving in gevaar zou brengen. Hiermede zou de eerste doelstel-

ling van de wet, namelijk te voorkomen, dat door het verstrekken van geschenken de normale concurrentieverhoudingen worden verstoord ten nadele van de ondernemers, die de ten geschenke gegeven goederen plegen te verhandelen, in de praktijk niet worden bereikt.

De tweede doelstelling van de wet vormt, zoals reeds gesteld, de bescherming van de consument tegen het gevaar, dat door toepassing van het cadeaustelsel de prijs van de goederen, waarbij het geschenk wordt aangeboden, wordt versluierd. Hiertoe dient de consument over de mogelijkheid te beschikken inzicht te verkrijgen in de waarde van het ten geschenke aangeboden goed. Tevens is het van belang dat de consument, indien hij het op prijs stelt een als cadeauartikel aangeboden goed te verkrijgen, niet eerst wordt gedwongen andere artikelen te kopen, waar hij eventueel geen behoefte aan heeft.

Om zowel de eerste als deze tweede doelstelling van de wet te verwezenlijken, is in artikel 3, eerste lid, onder b, de bepaling opgenomen, dat, wanneer een goed ten geschenke wordt aangeboden of verstrekt, hetzelfde goed tegelijkertijd ook aan particulieren te koop moet worden aangeboden. Dat wil zeggen, dat een ieder het goed moet mogen kopen zonder dat enige andere voorwaarde wordt gesteld dan het betalen van de prijs. Hiermede wordt enerzijds bereikt, dat, in aansluiting op de in artikel 3, eerste lid, onder a, bedoelde periode van 3 maanden, het goed ook gedurende de tijd, dat het als geschenkartikel wordt gebruikt, deel van het normale assortiment blijft uitmaken. Anderzijds kan de consument zodoende kennisnemen van de prijs van het goed bij normale verkoop en kan hij het goed bovendien verkrijgen, zonder te voldoen aan de voorwaarden verbonden aan het ten geschenke te ontvangene.

Uit het oogpunt van de bescherming van de consument is het voorts wenselijk, dat de consument, voor het geval dat hij geen behoefte heeft aan het geschenk, het recht krijgt daarvoor in de plaats een geldbedrag te ontvangen. Hij krijgt daardoor de mogelijkheid te weigeren het geschenk te aanvaarden, zonder dat dit voor hem een nadeel betekent. Dit wordt bewerkstelligd in artikel 3, eerste lid, onder c. Ten einde te bereiken dat het geldbedrag in een reële verhouding staat tot de waarde van het geschenk wordt in het tweede lid van artikel 3 nader bepaald, dat dit geldbedrag niet minder mag bedragen dan de helft van de prijs, waarvoor het goed in het kader van de normale verkoop ingevolge artikel 3, eerste lid, onder b, aan particulieren zou zijn verkocht. Voor de goederen die met bijbetaling worden aangeboden is een regeling van dezelfde strekking opgenomen. De koppeling die in deze regeling wordt aangebracht tussen de hoogte van het vervangend geldbedrag en de hoogte van de prijs van het ten geschenke aangeboden goed bij normale verkoop heeft nog een tweede voordeel. Het heeft tot gevolg dat ook dit laatste bedrag op een reëel niveau wordt vastgesteld. Stelt de verkoper de verkoopprijs n.l. te hoog dan zal de consument in het merendeel der gevallen het vervangend geldbedrag kiezen boven het cadeau. Stelt hij het bedrag te laag dan zullen vele consumenten het artikel rechtstreeks gaan kopen. In beide situaties is dan het effect van de cadeau-actie verloren gegaan.

Het voorschrift in artikel 3, eerste lid, onder d, waarborgt, dat de aanbieder van geschenken de consumenten op duidelijke wijze van hun rechten op de hoogte stelt.

c. De vrijstellingen van het in artikel 2, eerste lid, van het wetsontwerp vervatte verbod

In artikel 4 van het ontwerp zijn een aantal gevallen opgesomd waarvoor genoemd verbod niet zal gelden. Deze zijn vrijwel alle uit de geldende wet overgenomen. Het betreft hier:

1. het gevan van geschenken aan wederverkopers (artikel 4, eerste lid) en aan degenen, die daarmede, krachtens artikel 6, bij algemene maatregel van bestuur gelijk zijn gesteld. Dit laatste is thans het geval voor horecabedrijven;

2. het bij aankoop van een bepaald goed ten geschenke geven van een gelijk goed: bij voorbeeld het zogenaamde 'twee betalen, drie halen' (artikel 4, tweede lid, onder a);
3. het geven van geschenken op gezette tijden, naar algemeen of plaatselijk gebruik (artikel 4, tweede lid, onder b);
4. het ten geschenke geven van consumptieverwante goederen, voorzien van een in het oog vallend, onuitwisbaar reclamemerkt. Ten einde een van consumentenzijde gevreesd misbruik van deze reeds bestaande uitzondering tegen te gaan, wordt in het voorstel nader bepaald, dat de waarde van het geschenk niet meer mag bedragen dan vier procent van de verkoopprijs van het goed of de goederen, waarbij het cadeau wordt gegeven (artikel 4, derde lid, onder a);
5. het ten geschenke geven van kleinigheden van geringe waarde (artikel 4, derde lid, onder b).

d. Diensten

Anders dan onder de werking van de thans geldende wet wordt in artikel 7, onder a, de mogelijkheid geschapen bij algemene maatregel van bestuur de bij en krachtens de wet gegeven bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren op geschenken in de vorm van het verlenen van aangewezen diensten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen geschieden voor het aanbieden van reizen als geschenk.

In de huidige situatie is het aanbieden en verstrekken van geschenken in de vorm van goederen bij het verlenen van diensten in de wet zelf verboden. Dit is niet uitdrukkelijk bepaald, maar vloeit voort uit het feit dat de definitie van het aanbieden en verstrekken van geschenken in de vorm van goederen in de eerste plaats implicite verwijst naar het spraakgebruik. Om redenen, die hieronder worden uiteengezet in de toelichting op artikel 1, bevat de definitie in de voorgestelde regeling een volledige, limitatieve opsomming van de gedragingen waarop deze regeling betrekking zal hebben. Dit maakte een nauwkeurige en uitgebreide omschrijving noodzakelijk. Indien nu echter ook nog het schenken van goederen ter zake van dienstverlening in de definitie zou worden opgenomen zouden daardoor de desbetreffende bepalingen zo ingewikkeld worden, dat de doorzichtigheid van die omschrijving in gevaar komt. In verband hiermee is in het voetspoor van de regeling, getroffen voor het ten geschenke aanbieden van diensten, gekozen voor het systeem van aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur.

Het systeem van het wetsontwerp

Het ontwerp is opgezet volgens hetzelfde systeem als de bestaande Wet beperking cadeaustelsel, namelijk in de vorm van een algemeen verbod, gevolgd door uitzonderingen daarop.

In artikel 1 wordt aan het begrip 'het als geschenk aanbieden of verstrekken van goederen' een zeer ruime betekenis gegeven. Het omvat niet alleen hetgeen daaronder in het algemeen geldend spraakgebruik wordt verstaan, maar ook verschillende andere gedragingen, die, naar het oordeel van de ondergetekende, voor de werking van de voorgestelde regeling daarmee op één lijn zijn te stellen. In artikel 7 wordt, zoals hierboven reeds werd uiteengezet, bovendien nog de mogelijkheid geopend bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen van dienstverlening onder de werking van de regeling te brengen.

Alle gedragingen, die aldus zijn aangewezen als vormen van het als geschenk aanbieden of verstrekken van goederen in de zin van het ontwerp of krachtens artikel 7 daarmee op één lijn zijn gesteld, worden in beginsel verboden door de algemene verbodsbepaling, vervat in artikel 2, eerste lid.

Vervolgens worden, zoals gezegd, op dit algemene verbod uitzonderingen gemaakt, respectievelijk mogelijk gemaakt. In de artikelen 3 en 4 wordt bepaald welke vormen van het cadeaustelsel zijn toegestaan en in de artikelen 8 tot en met 12 wordt de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid gegeven vrijstellingen en ontheffingen van het in artikel 2, eerste lid, neergelegde verbod te verlenen en worden hieromtrent nadere regelen gesteld.

II. DE AFZONDERLIJKE ARTIKELEN

Artikel 1. De definitie van het begrip goederen is overgenomen van de Vestigingswet detailhandel. Wat in de toelichting op het ontwerp van die wet is gezegd geldt ook hier. Geldswaardige papieren zijn geen goederen in de zin van deze bepaling, daar bij zodanig papier het accent niet op de lichamelijke zaak, doch op de in deze belichaamde vordering ligt. De bij de omschrijving van 'goederen' uitdrukkelijk gemaakte uitzondering voor wettelijke betaalmiddelen heeft dan ook slechts betekenis voor die betaalmiddelen, die geen geldswaardig papier zijn, met name munten.

In de definitie van het begrip 'het als geschenk aanbieden of verstrekken van goederen' wordt een volledige, limitatieve opsomming gegeven van de gedragingen die door het in artikel 2, eerste lid, vervatte verbod worden bestreken. In de bestaande wet is geen omschrijving opgenomen van hetgeen onder het eigenlijke aanbieden en verstrekken van geschenken is te verstaan, omdat het algemeen geldend spraakgebruik, waarbij aansluiting werd gezocht, voldoende duidelijk werd geacht en is volstaan met een omschrijving van hetgeen er voor de werking van de wet mede onder is te verstaan. In de praktijk is echter gebleken dat hierdoor onzekerheid kan ontstaan. Ten einde deze onzekerheid weg te nemen is de verwijzing naar het spraakgebruik thans vervangen door een omschrijving in de ontworpen regeling. Daarbij is aan het begrip tevens een ruimere inhoud gegeven door er ook cadeauacties met bijbetaling onder te brengen: het aanbieden of verstrekken van goederen tegen een voor dat doel vastgestelde prijs. Dit omvat meer dan de overeenkomstige bepaling van artikel 1, tweede lid, aanhef en onder a, van de bestaande wet. Vooral gedurende de laatste jaren is het steeds meer in zwang gekomen cadeau-acties te voeren, waarbij betrekkelijk kostbare goederen tegen een zeker niet kennelijk slechts voor de schijn gevraagde prijs werden aangeboden. In dergelijke gevallen is er sprake van aanbieden tegen een voor dat doel vastgestelde prijs.

Tot het cadeaustelsel in de zin van het ontwerp wordt ook het aanbieden en verstrekken van goederen tegen inlevering van zegels of bonnen gerekend. Dit betreft alle gevallen waarin inlevering van een zeker aantal bonnen of zegels een vereiste is om de betrokken goederen als 'geschenk' te verkrijgen. Het is daarbij niet nodig dat de goederen gratis of tegen een bijzondere prijs worden aangeboden en verstrekt.

Artikel 2. Dit artikel bevat de kern van het ontwerp. In het eerste lid wordt een algemeen verbod gegeven van alle gedragingen die in het vorige artikel zijn omschreven, vanzelfsprekend beperkt tot het als geschenk aanbieden en verstrekken van goederen in verband met de uitoefening van een bedrijf. Het verstrekken van bonnen of zegels valt op zich zelf niet onder dit verbod, aangezien dat geen lichamelijke zaken, dus geen goederen in de zin van artikel 1 zijn. De bestaande bonnen- en zegelsystemen zijn te onderscheiden in die, waarbij tegen inlevering van bonnen of zegels, al dan niet met bijbetaling, goederen worden verstrekt, en die, waarbij inlevering van een zeker aantal bonnen of zegels recht geeft op een bepaald geldbedrag. Het eerstgenoemde systeem valt onder de werking van de voorgestelde regeling: niet de verstrekking van de bonnen of zegels zelf, maar het aanbieden en verstrekken van goederen tegen inlevering van die bonnen wordt via de onderdelen c en d van de definitie in artikel 1 door het verbod bestreken. Het laatstgenoemde bonnensysteem, dat niet een recht geeft op cadeaus in goederen, maar op een bedrag in contanten, wordt echter niet door het verbod bestreken. In dit systeem worden geen goederen als geschenk aangeboden, maar wordt een zekere korting gegeven en dat is een zaak die buiten het kader van de voorgestelde regeling valt.

Tweede lid. De in artikel 1 gegeven definitie gaat uit van de situatie dat geschenken worden gegeven bij de aankoop van een of meer goederen. Indien het verbod hiertoe beperkt zou blijven, zou ontduiking in de hand gewerkt worden, aangezien het om niet of tegen een bijzondere prijs verstrekt

ken van een goed bij aankoop van een ander goed gemakkelijk in de vorm gegoten kan worden van een gezamenlijke verkoop van deze twee goederen tegen een bijzondere gezamenlijke prijs. Het onderhavige artikellid strekt er toe dit tegen te gaan. Vanzelfsprekend worden de normale gevallen van gezamenlijke verkoop niet door het verbod getroffen.

Evenals in de bestaande wet wordt in het ontwerp geen onderscheid gemaakt voor wat betreft de positie van de cadeaugever. Het maakt dus geen verschil of deze detaillist, grossier of fabrikant is, mits het betreft het als geschenk aanbieden en verstrekken van goederen aan particuliere afnemers.

Artikel 3. Dit artikel bevat de eerste uitzondering op het algemene verbod van artikel 2, eerste lid, ofwel, positief geformuleerd, beschrijft een vorm van het cadeaustelsel die in het ontwerp wordt toegestaan. Daarbij moet dan wel aan vier voorwaarden zijn voldaan. Om redenen die hierboven reeds uiteen zijn gezet wordt in onderdeel a van het eerste lid niet gesproken van goederen van dezelfde soort, zoals in de overeenkomstige bepaling van de bestaande wet (artikel 2, eerste lid), maar van gelijke goederen. Daaronder worden hier goederen verstaan die in geen van hun hoedanigheden afwijken van het goed dat als geschenk wordt aangeboden of verstrekt. Hierdoor wordt de bepaling strakker. Anderzijds geeft de hier voorgestelde regeling meer armslag dan de huidige wet, aangezien de thans nog bestaande binding met de Vestigingswet Bedrijven 1954 c.a. wordt opgeheven.

Tweede lid. In dit artikellid wordt bepaald hoe groot het minimum van het vervangend geldbedrag moet zijn. Ingeval een goed als geschenk zonder bijbetaling wordt aangeboden is dit minimum eenvoudig vast te stellen. Het is dan namelijk de helft van de normale verkoopprijs van dat goed. Deze verkoopprijs zal altijd kenbaar zijn, aangezien de ondernemer aan het betrokken goed gelijke goederen immers op grond van het onder b van het eerste lid bepaalde ook normaal te koop moet aanbieden, terwijl hij tevens van deze mogelijkheid om het betrokken goed normaal te kopen, met vermelding van de daarvoor geldende prijs, gewag moet maken in alle openbare mededelingen waarin hij de betrokken cadeau-actie aankondigt (zoals is bepaald onder d van het eerste lid).

De helft van de normale verkoopprijs van het goed dat als geschenk wordt aangeboden is in wezen hetzelfde als de helft van het – in de vorm van het betrokken geschenk – geboden voordeel. Het vereiste dat het vervangend geldbedrag minstens de helft van het geboden voordeel moet bedragen geldt eveneens voor gevallen waarin een goed met bijbetaling als geschenk wordt aangeboden. Voor dergelijke gevallen is in het ontwerp gezocht naar een formulering waarin deze achtergrond zo duidelijk mogelijk uitkomt. Ingeval een goed met bijbetaling als geschenk wordt aangeboden is het minimum van het vervangend geldbedrag:

1. de helft van het geboden voordeel (in het ontwerp omschreven als 'de helft van het verschil tussen die prijs en de som van de reeds betaalde en nog te betalen bedragen'), plus
2. de reeds betaalde bedragen. Ingeval reeds een bedrag betaald is voor het als geschenk verkrijgen dient dit bedrag vanzelfsprekend terugbetaald te worden als de afnemer in plaats van het geschenk het vervangend geldbedrag wenst te verkrijgen. Het moet dus in zijn geheel meegeteld worden bij de berekening van het minimum van dit geldbedrag (in het ontwerp omschreven als te vermeerderen met de som van de reeds betaalde bedragen').

Enige voorbeelden mogen het bovenstaande verduidelijken.

a. Een winkelier heeft gedurende drie maanden een bepaald type fluitketel ten verkoop aangeboden en wil deze nu als 'geschenk' aanbieden tegen betaling van f 3,50. Hij heeft dezelfde ketels tegelijkertijd in de normale verkoop voor de prijs van f 6. Een ieder die in deze winkel een of meer goederen koopt heeft dan het recht om of de betrokken fluitketel te kopen voor f 3,50 of in plaats daarvan een vervangend geldbedrag te ontvangen. Dit geldbedrag moet in dit geval minimaal f 1,25 bedragen, op grond van de volgende berekening:

normale verkoopprijs is	f 6,—
nog te betalen bedrag is	f 3,50
	<hr/>
verschil:	f 2,50
helft van dit verschil is	
<i>minimum vervangend geldbedrag:</i>	f 1,25

b. Een ander bekend systeem van cadeauacties met bijbetaling is – eenvoudig weergegeven – dat de afnemer het recht heeft bij zijn aankopen voor iedere bestede gulden een zegel van tien cent te kopen. Indien de afnemer voor f 50 aan zegels heeft verzameld heeft hij het recht om, tegen inlevering van deze zegels, bijvoorbeeld een radio te kopen voor f 150, terwijl de prijs van die radio zonder inlevering van zegels f 300 bedraagt. De afnemer betaalt voor deze radio met gebruikmaking van het zegelsysteem dus f 200, hetgeen een voordeel betekent van f 100. Het minimum van het vervangend geldbedrag wordt nu als volgt berekend:

de normale verkoopprijs is		f 300
de som der reeds betaalde en nog te betalen bedragen is f 50		
+ f 150:		f 200
		<hr/>
verschil:		f 100
de helft van dit verschil is	f 50	
de som der reeds betaalde bedragen is	f 50	
	<hr/>	
<i>minimum van het vervangend geldbedrag:</i>		f 100

Artikel 4. Zoals reeds hiervoor in het algemeen gedeelte van deze memorie is opgemerkt, zijn de in dit artikel opgesomde uitzonderingen vrijwel alle uit de geldende wet overgenomen. De aangebrachte wijzigingen zijn in hoofdzaak van redactionele aard.

De uitzondering voor het aanbieden en verstrekken van geschenken in gevallen waarin niet wordt onderscheiden tussen directe of indirecte afnemers en niet-afnemers, vervat in artikel 2, tweede lid, van de bestaande wet, komt in het ontwerp niet meer voor. Deze is daarin niet nodig, aangezien de nieuwe definitie van het als geschenk aanbieden of verstrekken van goederen met zich meebrengt dat het aanbieden en verstrekken van geschenken aan niet-afnemers niet onder het verbod valt.

In het tweede en derde lid worden vier vormen van het cadeaustelsel van het verbod van artikel 2, eerste lid, uitgezonderd. De in het derde lid omschreven vormen zijn alleen toegestaan zonder bijbetaling. Dit komt in hoofdzaak overeen met de regeling in de bestaande wet, die ervan uitgaat dat geschenken om niet worden aangeboden en verstrekt. Het ontwerp heeft echter ook betrekking op cadeau-acties met reële bijbetaling. Op het aanbieden en verstrekken van consumptieverwante artikelen als geschenk in deze laatste vorm is de algemene uitzonderingsregeling van artikel 3 van toepassing.

In onderdeel a van het derde lid is, in een verbeterde redactie, het voorschrift terug te vinden van artikel 3, onder a, van de bestaande wet, aangevuld met de bepaling dat de waarde van het goed dat als geschenk wordt aangeboden of verstrekt niet meer mag bedragen dan vier procent van de totale verkoopprijs van alle goederen, waarbij het geschenk wordt gegeven, te zamen. Ingeval het geschenk wordt aangeboden tegen inlevering van bonnen of zegels, die verkregen zijn bij aankopen van goederen in het verleden, wordt onder de in deze bepaling genoemde verkoopprijs verstaan de prijs waartegen de goederen, bij de verkoop waarvan deze bonnen of zegels worden verstrekt, worden verkocht op het moment waarop het geschenk wordt aangeboden. Onder 'waarde' is hier te verstaan de prijs waarvoor de gene, die het goed als geschenk aanbiedt of verstrekt dat goed verwerft, dus de inkoopwaarde of, als hij het goed zelf vervaardigt, de kostprijs.

Ook in het onder b bepaalde, waar sprake is van een kleinigheid van geringe waarde, wordt bedoeld op de inkoopwaarde, c.q. kostprijs van de kleinigheid. Bij deze uitzondering moet niet gedacht worden aan artikelen waarvan de waarde gering is in verhouding tot de waarde van de goederen waarbij ze als geschenk worden verstrekt, maar aan kleinigheden van geringe waarde in absolute zin. In de praktijk is gebleken dat de overeenkomstige bepaling in de bestaande wet tot onzekerheid heeft geleid ten aanzien van de vraag bij welke waarde de grenzen van het begrip 'kleinigheid van geringe waarde' worden overschreden. Het komt de ondergetekende daarom gewenst voor hier tot uitdrukking te brengen dat bij de toepassing van deze bepaling gedacht moet worden aan kleinigheden met een inkoopwaarde c.q. kostprijs van ongeveer f 0,25 gerekend naar het prijspeil van dit moment.

Artikel 5. De in artikel 2, tweede lid, opgenomen bepaling verbiedt de gezamenlijke verkoop welke is opgezet met de bedoeling het algemene verbod, vervat in het eerste lid van dat artikel, te ontduiken. Er is echter geen reden eerstbedoelde bepaling van toepassing te doen zijn op de gedragingen, omschreven in het onderhavige artikel, aangezien het gevaar van ontduiking zich daarbij niet voordoet. De in het tweede lid gegeven uitzondering is in wezen geen zuivere toepassing van het cadeaustelsel, maar een zekere korting die wordt gegeven bij afname van meerdere gelijke goederen ineens.

Artikel 7. Met betrekking tot dit artikel zij verwezen naar hetgeen hiervoor in het algemene deel van deze memorie onder het hoofd 'Diensten' is gezegd.

Artikel 8. Dit artikel komt overeen met artikel 4, eerste, tweede en derde lid, van de bestaande wet. In het vierde lid van dit artikel 4 is de mogelijkheid geopend dat de Minister van Economische Zaken zijn bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen aan de Sociaal-Economische Raad en zijn bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen aan de Kamers van Koophandel en Fabrieken overdraagt. In de praktijk is echter gebleken dat aan deze mogelijkheid geen behoefte bestaat. De Sociaal-Economische Raad en de Kamers van Koophandel en Fabrieken hebben nimmer te kennen gegeven er prijs op te stellen dat de genoemde bevoegdheden aan hen zouden worden overgedragen. In verband hiermee is in het ontwerp niet een bepaling van dezelfde strekking opgenomen.

Artikel 9. In tegenstelling tot een ontheffing, die een dispensatie van een verbod betekent in een individueel geval, heeft een vrijstelling algemene werking. De in artikel 8, eerste lid, bedoelde vrijstelling strekt zich uit tot door de Minister van Economische Zaken daartoe aangewezen goederen. In verband met dit algemene karakter van de vrijstelling komt het de ondergetekende wenselijk voor dat dergelijke vrijstellingen niet worden verleend dan nadat de representatieve organisaties waarin belanghebbenden zijn vertegenwoordigd zijn gehoord.

Artikelen 10 en 11. Deze artikelen komen overeen met de artikelen 5 en 6 van de geldende wet.

Artikel 12. De bestaande wet bevat geen eigen beroepsvoorziening, zodat thans tegen beslissingen betreffende het verlenen, weigeren of intrekken van ontheffingen van de Minister van Economische Zaken op grond van de Wet beroep administratieve beschikkingen bij de Kroon beroep openstaat. De ondergetekende geeft er de voorkeur aan thans ook ten aanzien van deze beslissingen het in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie vervatte beroepsrecht van toepassing te doen zijn. Hij heeft zich daarbij met name laten leiden door de overweging, dat het bij het openen van beperkt beroep tegen beslissingen op economisch terrein gebruikelijk is het College van Beroep voor het bedrijfsleven als beroepsinstantie aan te wijzen. Ten aanzien van dit beroep worden in het tweede lid de hier relevante bepalingen

gen van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie van overeenkomstige toepassing verklaard.

Tegen beslissingen betreffende vrijstellingen is geen beroepsmogelijkheid voorzien. Gezien de algemene gelding van een vrijstelling en van eventueel daaraan verbonden voorschriften zou het openen van een beroepsmogelijkheid daartegen naar de mening van de ondergetekende in strijd zijn met de beginselen van de Nederlandse administratieve wetgeving, die in het algemeen geen recht van beroep kent tegen besluiten van algemene strekking.

Artikelen 13 en 14. Deze artikelen brengen geen wijzigingen ten opzichte van de bestaande wet met zich mee.

Artikel 16. Zoals hierboven in het algemene gedeelte van deze memorie reeds is vermeld, is bij de wet van 29 juni 1972 (Stb. 341) onder meer bepaald, dat de Wet beperking cadeaustelsel, behoudens eerdere intrekking, zal vervallen op 1 juli 1975. Aangezien het onwaarschijnlijk is, dat de thans voorgestelde regeling vóór 1 juli 1975 als wet het Staatsblad zal bereiken, ligt het in het voornemen van de ondergetekende de totstandkoming van een wet te bevorderen, waardoor wordt bereikt, dat de Wet beperking cadeaustelsel zal vervallen met ingang van 1 juli 1977. Hierbij is tevens rekening gehouden met de wenselijkheid van een overgangperiode na de totstandkoming van de nieuwe regeling, ten einde ondernemers in staat te stellen hun cadeau-acties en de voorbereiding daarvan aan te passen aan de nieuwe regeling.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
Th. M. Hazekamp