RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 266.735 van 20 mei 2026
in de zaak A. 243.487/XIV-39.677

In zake: de NV F.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gilles Vandewiele, Toon De Graeve De Schrijver, Pieter Callens, Bart Martel, Kristof Caluwaert en Jan Bocken
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Werk, Economie en Landbouw
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens
kantoor houdend te 1180 Brussel
Bosveldweg 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 november 2024, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing dd. 10 september 2024 (kenmerk AP-SC-0038[XX]) van de Dienst Sancties en Juridische Geschillen bij de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst KMO, Middenstand en Energie betreffende het opleggen van een administratieve geldboete aan [de verzoekende partij]".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 april 2026.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Gilles Vandewiele, Toon De Graeve De Schryver en Quinten Jacobs, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Jean-François De Bock, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is, zo stelt zij, “een overkoepelende vennootschap die drie modeketens van Belgische oorsprong groepeert, met name [X, Y en Z]. Elk van deze ketens is actief in de multimerken-verkoop van kleding (inclusief schoenen) aan Belgische en buitenlandse consumenten, en dit zowel *online* (via *webshops*) als in fysieke winkelpunten” (zie nog *infra*, punt 3.7).

3.2. Bij beslissing van 10 september 2024 wordt aan de verzoekende partij een administratieve geldboete opgelegd van 48.000 euro wegens de

overtreding van artikel VI.25, § 1 van het Wetboek van economisch recht (hierna: "WER").

Dit is de bestreden beslissing.

Deze beslissing omvat 36 pagina's waarvan de te dezen relevante bepalingen, zowel wat de *feiten* als het *procedureverloop* betreft (dewelke niet worden betwist), als volgt luiden:

> "Gelet op de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken;
> Gelet op het Wetboek van economisch recht (hierna afgekort tot 'WER') - Boek VI - Titel 2 - Hoofdstuk 6 - Promoties inzake prijzen;
> Gelet op de artikelen XV.60/4 tot en met XV.60/21 en XV.62/2 tot en met XV.62/6 van het WER;
> Gelet op de controles die op 26/06/2023 en in de periode 08/12/2023 - 05/01/2024 uitgevoerd werden door bevoegde controleagenten van de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie;
> Gelet op het proces-verbaal met referentie CAS-69203-R5L[xxx]/PJ1, op 03/07/2023 opgesteld door een bevoegde controleagent van de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie, en op 24/07/2023 aangetekend verstuurd naar [de verzoekende partij];
> Gelet op het aangetekend schrijven d.d. 13/09/2023 dat de advocaten Gilles Vandewiele en Pieter Callens namens [de verzoekende partij] als reactie op voornoemd proces-verbaal d.d. 03/07/2023 indienden bij de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie;
> Gelet op de verzending van voornoemd proces-verbaal aan het openbaar ministerie en de mededeling van het openbaar ministerie d.d. 09/10/2023 betreffende het afzien van het instellen van een strafvervolging;
> Gelet op het proces-verbaal met referentie CAS-70906-P1Z[xxx]/PJ1, op 18/01/2024 opgesteld door een bevoegde controleagent van de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie, en op 19/01/2024 aangetekend verstuurd naar [de verzoekende partij];
> Gelet op het aangetekend schrijven d.d. 18/03/2024 dat de advocaten Gilles Vandewiele en Pieter Callens namens [de verzoekende partij] als reactie op voornoemd proces-verbaal d.d. 18/01/2024 indienden bij de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie;
> Gelet op het verzoek om verweermiddelen in te dienen, op 03/04/2024 aangetekend verstuurd naar [de verzoekende partij] en genotificeerd op 04/04/2024;
> Gelet op het op datum van 06/05/2024 schriftelijk bij de agenten van de 'dienst sancties en juridische geschillen' van de Algemene Directie Economische Inspectie ingediende verweerschrift;
> De agenten van de 'dienst sancties en juridische geschillen' van de Algemene Directie Economische Inspectie hebben onpartijdig en onafhankelijk een beslissing genomen over de administratieve sanctie.
> *I. Feiten en procedures*
> *A. Feiten*

[De verzoekende partij] ingeschreven in de Kruispuntbank van ondernemingen (hierna: 'KBO') onder het nummer 0553.[xxx.xxx], is een Naamloze vennootschap (hierna: 'nv') met zetel op het adres [xxx] te 1785 Merchtem.
[De verzoekende partij] werd opgericht op 26/05/2014 en is actief op het vlak van de groothandel in andere consumentenartikelen, n.e.g. (Nacebelcode 46499), overige ondersteunende activiteiten in verband met financiële diensten, exclusief verzekeringen en pensioenfondsen, n.e.g. (Nacebelcode 66199) en activiteiten van hoofdkantoren (Nacebelcode 70100).
[De verzoekende partij] maakt deel uit van de [X]-groep, een Belgische modeketen die zowel *online* actief is (www.[X].be) als via fysieke kledingwinkels kledij te koop aanbiedt.
De jaaromzet van [de verzoekende partij] betreffende de periode 01/08/2022 tot 31/07/2023, zoals blijkt uit de recentste jaarrekening van deze onderneming die *online* raadpleegbaar is via de door de Nationale Bank van België beheerde Balanscentrale, bedraagt 35.183.837 euro. In dezelfde periode bedroeg haar balanstotaal volgens deze jaarrekening 134.715.073 euro en beschikte zij volgens dezelfde jaarrekening over een gemiddeld aantal voltijdse equivalenten van 197,8. Aldus kan zij als zeer grote onderneming beschouwd worden.
[…]
Op 26/06/2023 heeft een controleagent van de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie (hierna afgekort tot 'Economische Inspectie') vastgesteld dat op de website https://www.[X].be/nl/ de vermelding '*nu al solden tot -50% voor dames en heren bij [X]*!' werd weergegeven in een banner bovenaan de website.
Op 27/12/2023 heeft een controleagent van de Economische Inspectie vastgesteld dat:
• bovenaan de website https://www.[X].be/nl/home-heren een kleine oranje banner weergegeven werd met de vermelding '*Solden tot -70% voor dames en heren bij [X]*!' en dat de grote reclamefoto de slogan '*Sale tot -70%*' vermeldde met daaronder in kleine letters de vermelding '*Op geselecteerde artikelen. Kortingen geldig bij aankoop van min. 2 artikelen*';
• bovenaan de website https://www.[X].be/fr/accueil-femmes/ een kleine oranje banner weergegeven werd met de vermelding '*Soldes jusqu'à -70% pour femmes et hommes chez [X]*' en dat de grote reclamefoto de slogan '*Soldes jusqu'à -70%*' vermeldde met daaronder in kleine letters de vermelding '*Sur une sélection d'articles. Réductions valables à l'achat de min. 2 articles*'.
Op 05/01/2024 ontving een controleagent van de Economische Inspectie een schermafdruk van de website https://www.[X].be/nl/ waarop de boodschap '*Nu al solden tot -50%*' vermeld stond, met daaronder in kleine letters de vermelding '*Op geselecteerde artikelen. Kortingen geldig bij aankoop van min. 2 artikelen*'.
De controleagent van de Economische Inspectie concludeerde in het proces-verbaal d.d. 03/07/2023 met referentie CAS-69203-R5L[xxx]/PJ1, dat op 24/07/2023 aangetekend verstuurd werd naar [de verzoekende partij], alsook in het proces-verbaal d.d. 18/01/2024 met referentie CAS-70906-P1Z[xxx]/PJ1, dat op 19/01/2024 aangetekend verstuurd werd naar [de verzoekende partij], dat deze vaststellingen wijzen op door deze onderneming gepleegde inbreuken op artikel VI.25, §1 WER.
B. Procedure
Per aangetekende zending van 03/04/2024 hebben de agenten van de 'dienst sancties en juridische geschillen' van de Economische Inspectie [de verzoekende partij] uitgenodigd om binnen een termijn van dertig dagen te rekenen van de dag van de aanbieding van deze aangetekende zending haar verweermiddelen mondeling of schriftelijk bij dezelfde dienst in te dienen.

> Naast de uitnodiging om haar verweermiddelen in te dienen, werd [de verzoekende partij] in deze brief enerzijds in kennis gesteld van haar recht om zich tijdens een eventueel mondeling verweer te laten bijstaan door de raadsman van haar keuze, en anderzijds van haar recht om het administratieve dossier in te kijken en daarvan een afschrift te krijgen.
> Tot slot staat in deze brief vermeld dat, bij gebreke aan reactie van [de verzoekende partij] binnen de bovengenoemde termijn, de agenten van de 'dienst sancties en juridische geschillen' van de Economische Inspectie ervan zullen uitgaan dat betrokkene afziet van haar recht op verweer en een beslissing zullen nemen op basis van de elementen die zij ter beschikking hebben.
> Het aangetekend schrijven d.d. 03/04/2024 werd op 04/04/2024 in ontvangst genomen door [de verzoekende partij].
> Per aangetekend schrijven d.d. 06/05/2024 hebben de advocaten Gilles Vandewiele en Pieter Callens namens [de verzoekende partij] een schriftelijk verweer ingediend bij de 'dienst sancties en juridische geschillen' van de Economische Inspectie.
> […]".

3.3. De Dienst 'Sancties en Juridische Geschillen' van de Algemene Directie 'Economische Inspectie' van de FOD Economie (hierna: 'Economische Inspectie') legt de administratieve geldboete van 48.000 euro op aan de verzoekende partij wegens inbreuken op artikel VI.25, § 1, van het WER. Dit artikel verbiedt het gebruik van de term "solden" of gelijkwaardige benamingen voor verkoopacties buiten de wettelijke solden periodes (3-31 januari en 1-31 juli, met aanpassingen bij zondagen).

Daarbij stelt de Economische Inspectie inbreuken vast tijdens controles op 26 juni 2023 en in de periode van 8 december 2023 tot 5 januari 2024.

Op 26 juni 2023 toonde de *website* https://www.[X].be/nl/ een banner met "nu al solden tot -50% voor dames en heren bij .[X]!", wat een overtreding was vóór de soldenperiode van juli 2023.

Op 27 december 2023 werd op de Nederlandstalige (https://www.[X].be/nl/home-heren) en Franstalige (https://www.[X].be/fr/accueil-femmes/) versies van de [X]-website een banner gezien met "Solden tot -70% voor dames en heren bij [X]!" en "Soldes jusqu'à -70% pour femmes et hommes chez [X]", met de vermelding dat kortingen golden op geselecteerde artikelen bij aankoop van minimaal twee stuks.

Op 5 januari 2024 ontving de Inspectie een schermafdruk van de Nederlandstalige website met “Nu al solden tot -50%”, opnieuw buiten de soldenperiode van januari 2024.

Deze overtredingen zijn vastgelegd in processen-verbaal (CAS-69203-R5L[xxx]/PJ1) van 3 juli 2023 en (CAS-70906-P1Z[xxx]/PJ1) van 18 januari 2024.

3.4. De Economische Inspectie geeft in de bestreden beslissing een overzicht van het verweer van de verzoekende partij tijdens de bestuurlijke procedure. Eén van die verweermiddelen is de vermeende strijdigheid van artikel VI.25 van het WER dat het gebruik van “solden” buiten de wettelijke periodes verbiedt, met de Europese 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’ (hierna: ‘Richtlijn oneerlijke handelspraktijken’).

3.5. De Economische Inspectie verwerpt de verweermiddelen van de verzoekende partij waaronder de vermeende strijdigheid met de ‘Richtlijn oneerlijke handelspraktijken’. De inspectie is namelijk de mening toegedaan, samengevat, dat het verbod in artikel VI.25 van het WER primair is gericht op het verzekeren van eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen, niet op consumentenbescherming waardoor dit verbod buiten het toepassingsgebied van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken valt, die handelspraktijken jegens consumenten reguleert. Daarover stelt de bestreden beslissing (na weglating van voetnoten) het volgende:

> *“II. Motivering van de beslissing*
> […]
> *Verweermiddel inzake de onafdwingbaarheid van artikel VI.25, § 1 WER gelet op de strijdigheid hiervan met de Europese richtlijn 2005/29/EG inzake oneerlijke handelspraktijken*

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift van oordeel is dat het verbod op het gebruik van de benaming 'solden' en eender welke wettelijke beperking op het gebruik van deze benaming strijdig zou zijn met de Europese richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG) die de oneerlijke handelspraktijken maximaal harmoniseert, zoals reeds herhaaldelijk bevestigd zou zijn door Europese en Belgische rechtspraak en dat dit verbod derhalve onafdwingbaar zou zijn;
Overwegende dat [de verzoekende partij] van oordeel is dat dit *in casu* betekent dat de toelaatbaarheid van tekoopaanbiedingen onder de benaming 'solden' in geen geval aan bepaalde specifieke periodes onderworpen kan zijn, en ook niet aan een voorwaarde om er de aanvangsdatum bij te vermelden;
Overwegende dat [de verzoekende partij] uit deze vermeende strijdigheid met het Europees recht afleidt dat er geen sanctioneerbare inbreuk voorligt;
Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband benadrukt dat het verbod op het gebruik van de benaming 'solden' (*cfr.* artikel VI.25, § 1 WER), evenals voorwaarden om er een aanvangsdatum bij te vermelden (*cfr.* artikel VI.27 WER), niet voorzien zijn door de maximaal geharmoniseerde Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en dat dergelijke beperkende regels bijgevolg strijdig zijn met het Europees recht;
Overwegende dat [de verzoekende partij] meent dat dit impliceert dat, zelfs als zouden de handelingen van [de verzoekende partij] gevat zijn door het wettelijke verbod opgenomen in artikel VI.25, § 2 WER en zelfs al zou de toelating voorzien in artikel VI.27 WER om ook buiten de soldenperiodes de benaming 'solden' te gebruiken *in casu* niet spelen (bij gebrek aan vermelding van een correcte aanvangsdatum), het verbod nog steeds niet kan worden toegepast, laat staan dat het gehandhaafd of gesanctioneerd zou kunnen worden;
Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband verwijst naar rechtspraak van het Hof van Justitie (beschikkingen van 30 juni 2011 en 15 december 2011), van het Hof van Cassatie (arresten van 2 november 2012 en 29 oktober 2015) en van het Hof van Beroep van Gent en van oordeel is dat de redenering die de hoven in deze zaken maakten met betrekking tot de sperperiode, *mutatis mutandis* ook geldt met betrekking tot het verbod op de benaming 'solden' of enige andere beperking op het gebruik ervan;
Overwegende dat het Hof van Justitie zowel in de beschikking van 30 juni 2011 als in de beschikking van 15 december 2011 enkel tot een strijdigheid met richtlijn 2005/29/EG inzake oneerlijke handelspraktijken concludeerde voor zover de bestreden bepaling de bescherming van de consumenten beoogt;
Overwegende dat het Hof van Justitie in beide beschikkingen echter ook wijst op het feit dat nationale wettelijke regelingen betreffende oneerlijke handelspraktijken die 'alleen' de economische belangen van concurrenten schaden of betrekking hebben op transacties tussen handelaren, uitgesloten zijn van de werkingssfeer van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken;
Overwegende dat ook in de door [de verzoekende partij] in haar verweerschrift aangehaalde arresten van het Hof van Cassatie van 2 november 2012 (C.09.0436.N) en van 29 oktober 2015 (C.14.0305.N) expliciet gewezen wordt op overweging nummer (6) bij richtlijn 2005/29 betreffende oneerlijke handelspraktijken waarin expliciet staat te lezen dat deze richtlijn niet van toepassing of van invloed is op de nationale wetten betreffende oneerlijke handelspraktijken die alleen de economische belangen van concurrenten schaden of betrekking hebben op transacties tussen handelaren;
Overwegende dat ook in het door [de verzoekende partij] aangehaalde arrest van het Hof van Cassatie van 16 september 2016 verwezen wordt naar de hierboven vermelde rechtspraak van het Hof van Justitie waaruit volgt dat, van zodra een nationale wettelijke regeling naast de economische belangen van de concurrenten

ook de belangen van consumenten beoogt te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken die de belangen van consumenten schaden, ook al is zulks slechts onrechtstreeks, deze regeling onderworpen is aan de voorschriften van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken;
Overwegende dat het door [de verzoekende partij] in haar verweerschrift aangehaalde arrest van het Hof van Beroep van Gent van 3 februari 2020 (2016/AR/988) geen afbreuk doet aan de conclusie dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie en van het Hof van Cassatie volgt dat richtlijn 2005/29 betreffende oneerlijke handelspraktijken niet van toepassing is op nationale wetten die enkel de (economische) belangen van ondernemingen beschermen;
Overwegende dat *in casu* in artikel VI.25, § 1 WER slechts een doelstelling opgenomen is, met name 'Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen';
Overwegende dat dit tot gevolg heeft dat artikel VI.25, § 1 WER van de werkingssfeer van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken uitgesloten is vermits deze bepaling niet de bescherming van de consumenten beoogt;
Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift dus ten onrechte van oordeel is dat het door artikel VI.25, § 1 WER gereglementeerde gebruik van de benaming 'solden' de bescherming van consumenten beoogt en derhalve onder de werkingssfeer van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zou vallen;
Overwegende dat de verwijzingen door [de verzoekende partij] in dit verband naar de voorbereidende werken van de vroegere soldenreglementering niet relevant zijn vermits artikel VI.25, § 1 WER en de specifieke doelstelling van deze bepaling in het WER ingevoegd werden bij wet van 21/12/2013 en voor de interpretatie van deze bepaling derhalve naar de voorbereidende werken bij deze wet gekeken moet worden;
Overwegende dat in de Memorie van Toelichting bij deze wet van 21/12/2013 meer bepaald het volgende te lezen staat:

> 'In hoofdstuk 6, afdeling 3, ten opzichte van de WMPC worden de regels over de solden en de sperperiode op een aantal vlakken aangepast en vereenvoudigd.
>
> Deze wijzigingen die er niet toe strekken de belangen van de consument te beschermen (vertegenwoordigers van de consumenten pleiten voor de afschaffing van de sperperiode omdat dit de vrije mededinging aanzienlijk zou afremmen, ten nadele van de consumenten — zie o.a. advies Raad voor het Verbruik nr. 227 van 27 juni 2000), maar wel de belangen van de kleinere detailhandelszaken — zijn ingegeven door de praktijkervaringen sedert de inwerkingtreding van de WMPC. Ondertussen zijn er zes soldenperioden geweest. De basisprincipes die een correcte mededinging en eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen moeten waarborgen, zijn evenwel behouden. De solden- en pre-soldenregels worden op die manier doorzichtiger voor de ondernemingen die ze moeten toepassen. Opdat er geen enkele twijfel meer blijft bestaan over de finaliteit die de soldenreglementering nastreeft en om te antwoorden op de bemerking van de Raad van State vermeldt artikel VI. 25. § 1 uitdrukkelijk zijn ratio legis.
>
> De sperperiode die de solden voorafgaat en waarbinnen geen enkele prijsvermindering mag worden aangekondigd in de sectoren van de kleding, de schoenen en de lederwaren, wordt behouden. Het gaat er hier om de traditionele detailhandelszaken te beschermen die het hoofd moeten bieden aan promotionele acties van grotere ondernemingen, die hen, dankzij hun belangrijke economische macht, in grote moeilijkheden kunnen brengen. Deze kleinhandelszaken beschikken vaak niet over de capaciteit en voldoende financiële middelen om ze met dezelfde wapens te beconcurreren. Het verbod om prijsverminderingen aan te kondigen tijdens de sperperiode

beoogt dus uitsluitend een gezonde mededinging tussen professionelen te waarborgen.

De regels die zijn gericht op de consumentenbescherming, meer bepaald deze die hem waarborgen dat hij effectief een prijsvoordeel doet en dat hij juist wordt geïnformeerd over dit prijsvoordeel, zijn de regels die algemeen gedurende gans het jaar en voor alle aankondigingen van prijsverminderingen. Ze zijn terug te vinden in artikel VI.18.

De soldenperiodes, voorzien in artikel VI. 25, blijven ongewijzigd. Het blijft mogelijk bij koninklijk besluit deze periodes te verleggen, maar met die beperking dat ze hoe dan ook niet langer mogen zijn dan een maand. In het belang van de ondernemingen, in het bijzonder de zelfstandige ondernemingen en de kmo's, is het verantwoord te voorzien dat soldenverkopen zich niet over langere perioden spreiden. Deze beperking bestaat vandaag niet en zou ertoe kunnen leiden dat verkoop met verlies over veel langere periodes mogelijk wordt. Deze ingreep verzekert een evenwicht ten aanzien van de aanpassing die aan de regels inzake verkoop met verlies wordt aangebracht (zie artikel VI. 116).' (eigen onderlijning).

Overwegende dat uit deze Memorie van Toelichting, samen gelezen met de *ratio legis* die in artikel VI.25, § 1 WER ingeschreven werd ('Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen'), duidelijk blijkt dat artikel VI.25 WER enkel de bescherming van de belangen van ondernemingen tot doel heeft, in het bijzonder de zelfstandige ondernemingen en de kmo's, en dus niet de bescherming van de belangen van consumenten beoogt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift van oordeel is dat het huidig wettelijk verbod nog steeds onder het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zou vallen vermits de hoger vermelde *ratio legis* die opgenomen is in artikel VI.25, § 1 WER ('Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen') niet als uitsluitende doelstelling opgenomen zou zijn in dit artikel en het Hof van Justitie bevestigd heeft dat een regel over handelspraktijken enkel buiten het toepassingsgebied van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken valt wanneer hij uitsluitend de relaties tussen handelaars regelt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift voorts wijst op het feit dat artikel VI.25, § 1 WER nergens stelt dat de bescherming van de consument niet (meer) tot de doelstelling van dit artikel zou behoren en dat aangenomen zou mogen worden dat de wetgever het niet nodig achtte om dit (expliciet) te herhalen vermits hij 'dertig jaar lang duidelijk heeft verkondigd dat de regel beoogde de consument te beschermen (terwijl hij in het verleden nooit gezegd heeft dat de doelstelling (ook) was de 'eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen te verzekeren (...)';

Overwegende dat uit de hierboven geciteerde Memorie van Toelichting bij artikel VI.25, § 1 WER echter wel degelijk blijkt dat dit artikel enkel de bescherming van de belangen van ondernemingen tot doel heeft, in het bijzonder de zelfstandige ondernemingen en de kmo's, en dus niet de bescherming van de belangen van consumenten beoogt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift argumenteert dat de wetgever dertig jaar lang heeft verkondigd dat de regel over het gebruik van het woord 'solden' beoogt de consument te beschermen, dat niet ingezien kan worden waarom en hoe hij op dat standpunt zou kunnen terugkomen en dat zelfs al zou artikel VI.25, § 1 WER vanaf de inwerkingtreding van Boek VI WER uitsluitend tot doel hebben de eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen te verzekeren, hiermee geen rekening gehouden kan worden 'nu de wetgever over dezelfde regel jarenlang precies het tegenovergestelde heeft gezegd';

Overwegende dat [de verzoekende partij] dit standpunt onderbouwt met verwijzing naar het advies van de Raad van State bij Wetsontwerp houdende invoeging van boek VI 'Marktpraktijken en consumentenbescherming' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht (*Parl.St. Kamer* 2012-2013, nr. 53-3018/001);
Overwegende dat de Raad van State in dit advies inderdaad de vraag stelt of de verduidelijking dat de nieuwe regels inzake de solden en de sperperiode er niet toe strekken om de belangen van de consument te beschermen [louter] via een vermelding in de memorie van toelichting volstaat om te besluiten dat er geen probleem van overeenstemming meer zou zijn met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken;
Overwegende dat de wetgever aan deze bekommernis tegemoetgekomen is door in de wettekst van artikel VI.25, § 1 WER zelf uitdrukkelijk de doelstelling 'Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen' op te nemen;
Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift ten onrechte van oordeel is dat de wetgever aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zou willen ontsnappen door 'door plots te verkondigen dat een regel een andere doelstelling heeft gekregen, zonder dat de essentie van de regel zelf wordt gewijzigd';
Overwegende dat *in casu* geen sprake is van een 'plotse verkondiging' van een andere doelstelling, maar dat het een gewijzigd inzicht van de wetgever betreft, waarbij de wetgever rekening gehouden heeft met de sinds het jaar 2000 herhaalde adviezen van de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties en de vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand;
Overwegende dat het consumentengedrag de voorbije decennia immers grondig gewijzigd is, onder meer ingevolge de digitalisering, waardoor consumenten op heden eerder voorstander zijn van flexibiliteit dan van vaste soldenperiodes;
Overwegende dat de bescherming van consumenten via vaste soldenperiodes ook aan belang inboette door de evolutie waarbij veel ondernemingen (zowel online als in fysieke winkels) doorheen het hele jaar kortingen aanbieden onder diverse benamingen ('Midseason aanbiedingen, Black Friday deals, ...);
Overwegende dat in dit verband verwezen kan worden naar de hierboven geciteerde Memorie van Toelichting bij deze wet van 21/12/2013 waarin te lezen staat dat de wetgever zich onder meer baseerde op het advies van de Raad voor het Verbruik nummer 227 van 27 juni 2000 teneinde in artikel VI.25, § 1 WER op te nemen dat de doelstelling erin bestaat om de eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen te verzekeren;
Overwegende dat de vertegenwoordigers van consumentenorganisaties zich in een advies van de Raad voor het Verbruik van 6 november 2008 nogmaals verzet hebben tegen het behoud van vaste soldenperiodes:

> 'De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties betreuren het feit dat de auteur deze vaste soldenperiodes wenst te behouden en dat dergelijke piste door de administratie overwogen is geweest op het consumentenatelier van 7.12.2007.
>
> Ze verwijzen naar een vroeger advies van de Raad voor het Verbruik en pleiten voor het opheffen van de vaste soldenperiodes. Vooreerst stellen zij vast dat in het verleden de data reeds herhaaldelijk gewijzigd werden, maar dat ze steeds opnieuw tot ontevredenheid leiden. Dit is ook niet meer dan normaal, aangezien elke handelaar redeneert in functie van zijn assortiment van producten. Een winkelier van bad- en strandmode, tuinartikelen, zal bijvoorbeeld liever niet tussen 1 juli en 31 juli zijn producten willen opruimen, evenmin als een winkelier van skiuitrusting dit zal willen doen tussen 3 januari en 31 januari. Tijdens voormelde periodes draait de verkoop

van hun artikelen in principe op volle toeren zodat de handelaar in kwestie dan nog niet echt de behoefte zal voelen om zijn producten op te ruimen.

Het probleem is echter dat deze handelaars alsook alle andere handelaars die producten aanbieden waarvoor de eventuele nood voor een seizoensopruiming zich voordoet buiten de vastgestelde koopjesperiodes, niet meer de kans krijgen om tot een seizoensopruiming over te gaan. Zij zullen dit slechts kunnen doen in het kader van de gewone prijsverminderingen. Dit betekent ook dat zij gebonden zullen zijn door het verbod van verkoop met verlies, het verbod om de benaming 'Opruiming', 'Solden' of een andere gelijkwaardige benaming te gebruiken. Een stelsel van vaste soldenperiodes miskent, volgens deze vertegenwoordigers, de verscheidenheid en de eigen dynamiek van de handel.

Deze vertegenwoordigers zijn van mening dat de solden moeten worden teruggebracht tot hun oorspronkelijke bedoeling, met name een antwoord bieden op de noodzaak die zich bij bepaalde handelaars voordoet om aan het einde van het seizoen de onverkochte goederen binnen een kort tijdsbestek te verkopen.

Om dit mogelijk te maken, vragen zij dat elke handelaar zelf zijn soldenperiodes zou kunnen bepalen in functie van de seizoensgebonden aard van de producten die hij aanbiedt, mits een minimum aan grond- en vormvoorwaarden te eerbiedigen, te weten: een verplichting tot voorafgaande kennisgeving (een maand vooraf) aan de FOD Economie.' (eigen onderlijning)

Overwegende dat de vertegenwoordigers van consumentenorganisaties in een advies van de Raad voor het Verbruik van 26 januari 2017 opnieuw gepleit hebben voor een flexibel systeem voor de organisatie van solden en dat hieruit duidelijk blijkt dat het actuele artikel VI.25 WER niet (meer) in hun belang is:

'De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties zijn geen voorstander van een verschuiving van de soldenperiode en geven aan dat zij van oordeel zijn dat er nood is aan een meer flexibel systeem voor de organisatie van solden. Zij menen inderdaad dat het huidige systeem moet worden versoepeld door te voorzien in een 'a la carte' systeem afhankelijk van de sectoren en producten in kwestie. Zo kan bv. de soldenperiode voor kleding, lederwaren en schoenen verschillen van die van elektrische huishoudapparaten. De handelaar zou deze periodes vrij moeten kunnen bepalen wat een betere mededinging zou bevorderen. Bovendien onderstrepen deze vertegenwoordigers dat een consument in februari geen afgeprijsde wintervest meer zal kopen en geen afgeprijsde bikini in augustus.' (eigen onderlijning)

Overwegende dat de vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand zich daarentegen expliciet voor het behoud van vaste soldenperiodes uitgesproken hebben:

'De auteur suggereert om de soldenperiode vast te leggen op twee afzonderlijke momenten van het jaar, namelijk van 3 tot 31 januari en van 1 tot 31 juli.

Volgens de vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand is het systeem van de solden omwille van commerciële en economische redenen gerechtvaardigd voor de ondernemingen, en tegelijk ook voordelig voor de consument.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie juichen de voorstellen tot vereenvoudiging van de soldenreglementering toe. Ze steunen het voorstel om de solden open te trekken naar alle producten. De solden kennen in België een groot succes, zowel bij de consument als bij de handelaars. Van een noodzaak (vernieuwing van de voorraad) zijn ze tot een

reëel commercieel evenement geworden. Hun succes is gedeeltelijk te danken aan het feit dat de periodes door de wet worden vastgesteld en de jongste jaren op een uitzondering na, naar aanleiding van de Euro, niet meer werden gewijzigd.

De vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand staan achter de argumenten van [H.D.B.], om twee vaste soldenperioden te behouden. Toestaan dat op eender welk tijdstip solden of opruimingen worden georganiseerd komt erop neer, dat het verkopen met verlies op elk ogenblik wordt toegestaan. Behoudt men het verbod van verkopen met verlies, dan moet de mogelijkheid van soldenverkoop ook duidelijk in de tijd worden afgebakend. Het is moeilijk, en in feite onmogelijk, om op efficiënte wijze te controleren of deze beperkingen worden nageleefd, als de handelaar zelf kan kiezen wanneer hij met verlies mag verkopen. Het is al evenmin mogelijk een systeem van kennisgeving in te voeren, zoals gebruikelijk voor de uitverkoop, want het aantal verkopers dat een soldenverkoop wenst te organiseren is veel groter dan het aantal verkopers dat een uitverkoop organiseert of mag organiseren. (eigen onderlijning)'.

Overwegende dat de wetgever, door het behoud van vaste soldenperiodes en de opname van de doelstelling 'Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen' in artikel VI.25, § 1 WER, dus tegemoetgekomen is aan de verwachtingen van de vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand en niet meer de belangen van de consumenten heeft willen beschermen;

Overwegende dat de wetgever hiermee ook gehoor heeft gegeven aan de vraag van de vertegenwoordigers van consumentenorganisaties door enkel nog te stipuleren dat artikel VI.25, § 1 WER de eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen wil verzekeren;

Overwegende dat de stijgende aandacht voor de bescherming van de belangen van ondernemingen overigens ook blijkt uit andere recente wetgevingen die o.m. in het Wetboek van economisch recht opgenomen werden;

Overwegende dat uit dit alles geconcludeerd moet worden dat de opname van de aanhef 'Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen' in artikel VI.25, § 1 WER geen louter formele ingreep betreft, dat de wetgever hiermee daadwerkelijk beoogt om enkel de eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen te verzekeren en dat de bescherming van de belangen van [de] consument geenszins een doelstelling van artikel VI.25 WER (meer) is;

Overwegende dat de conclusie die [de verzoekende partij] trekt uit de hierboven vermelde rechtspraak van het Hof van Justitie, het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep van Gent betreffende de sperperiode (strijdigheid met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken) derhalve niet *mutatis mutandis* toegepast kan worden op de regels die opgenomen zijn in het actuele artikel VI.25 WER vermits die rechtspraak betrekking heeft op wetgeving die (onder meer) de bescherming van de consumenten beoogt terwijl het actuele artikel VI.25 WER uitsluitend de eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen wil verzekeren;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift tevens verwijst naar rechtspraak betreffende het verbod op de verkoop met verlies maar dat deze rechtspraak betrekking heeft op wettelijke bepalingen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, de belangen van consumenten beschermen;

Overwegende dat hierboven reeds uitvoerig beargumenteerd werd dat het actuele artikel VI.25, § 1 WER niet tot doel heeft om de belangen van consumenten te beschermen, zodat de conclusies uit deze rechtspraak betreffende de verkoop met verlies niet gelden voor de regels opgenomen in artikel VI.25, § 1 WER;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband verwijst naar het feit dat ook in artikel VI.116 WER betreffende de verkoop met verlies, inmiddels een

aanhef luidende ‘Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen’ ingevoerd werd doch dat zij geen enkele rechtspraak aanhaalt waaruit zou blijken dat dit artikel VI.116 WER strijdig zou zijn verklaard met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, ook al is dit artikel reeds sinds 31/05/2014 in werking getreden;
Overwegende dat [de verzoekende partij] wijst op het feit dat ‘zelfs de indiener van de klacht van 12 december 2023 in bijlage 1 van uw proces-verbaal weet dat ‘verkoopperiodes zijn gereguleerd om eerlijke concurrentie te garanderen en de rechten van consumenten te beschermen’, en dit ondanks de wetswijziging.’;
Overwegende dat het loutere feit dat een klager zonder verdere motivering schrijft dat de regulering van de verkoopperiodes o.m. de rechten van consumenten beoogt te beschermen, geen afbreuk doet aan bovenstaande uitvoerige motivatie waaruit blijkt dat het actuele artikel VI.25, § 1 WER niet (meer) tot doel heeft om de belangen van consumenten te beschermen;
Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweerschrift voorts verwijst naar rechtsleer die haar bezwaren tegen artikel VI.25, § 1 WER volledig zou onderschrijven;
Overwegende dat zij in dit verband echter slechts een bron vermeldt;
Overwegende dat het geciteerde artikel bovendien geenszins (specifiek) over het actuele artikel VI.25, § 1 WER gaat, maar dat de auteurs hierin de Belgische regeling inzake de sperperiode, de aankondiging van prijsverminderingen tijdens een bepaalde periode en de verkoop met verlies bespreken in het licht van de (mogelijke) strijdigheid met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken;
Overwegende dat de auteurs in het geciteerde artikel, met verwijzing naar de hierboven reeds aangehaalde INNO-beschikking van het Hof van Justitie, wijzen op het feit dat een strikte ‘doel’-benadering, waarbij enkel het formele door de wetgever vooropgestelde doel telt, niet gevolgd kan worden en op het feit dat het de taak van de nationale rechter is om na te gaan of de maatregel de consumentenbescherming beoogt;
Overwegende dat deze auteurs voorts van mening zijn dat de nationale rechter hierbij kan teruggrijpen naar de eerdere verklaringen van de wetgever tijdens voorbereidende werkzaamheden, te rade kan gaan bij de rechtspraak en de rechtsleer die hierover in het verleden (overvloedig) is verschenen, rekening kan houden met het standpunt dat de Europese Commissie in het verleden reeds heeft ingenomen, enz...;
Overwegende dat de nationale rechter *in casu*, in het kader van het achterhalen van de werkelijke doelstelling van artikel VI.25 WER, in het bijzonder de hierboven geciteerde adviezen van de Raad voor het Verbruik kan consulteren;
Overwegende dat uit deze adviezen, zoals hoger reeds uitvoerig beargumenteerd, duidelijk blijkt dat de werkelijke bedoeling van het actuele artikel VI.25 WER er niet (meer) in bestaat om de belangen van consumenten te beschermen vermits de vertegenwoordigers van consumentenorganisaties zich sinds het jaar 2000 herhaaldelijk verzet hebben tegen het behoud van vaste soldenperiodes;
Overwegende dat bepaalde rechtsleer zelfs van oordeel is dat het volstaat om in artikel VI.25, § 1 WER in te schrijven dat de doelstelling erin bestaat om eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen om buiten het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken te vallen:

> ‘Die bepaling staat in een afdeling over ‘Opruimingen of solden’, dat met de volgende bepaling begint (art. VI.25, § 1): ‘**Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen** zijn tekoopaanbiedingen en verkopen onder de benaming ‘opruimingen’, ‘soldes’, ‘Schlussverkauf’ of onder enige gelijkaardige benaming, enkel toegelaten voor de tekoopaanbieding en de verkoop van goederen aan verminderde prijs tijdens de volgende periodes (...)’ (mijn benadrukking).

> Dit is duidelijk en bevestigt dat de solden- en sperperiodes enkel de bescherming van concurrenten beoogt. De bedoeling is duidelijk deze regelingen buiten het harmonisatieveld van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken te houden en hun voortbestaan in het licht van die richtlijn te verzekeren. Zoals hoger aangegeven heeft de wetgever hetzelfde gedaan t.a.v. de door de Commissie (en de advocaat-generaal bij het Hof van Justitie) op de korrel genomen regeling inzake aankondiging van prijsverminderingen. De vraag kan worden gesteld of dit volstaat. Meerdere rechters hebben immers al vastgesteld dat de bestaande regeling - die inhoudelijk op geen enkel punt gewijzigd wordt - formeel ook de bescherming van de consument beoogt. Vanuit de hoger verdedigde opvatting dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie enkel de formele doelstelling van een wettelijke bepaling ter zake relevant is, moet echter worden geconcludeerd dat een formele aanpassing van de *ratio legis* volstaat om de regeling buiten het toepassingsgebied van de richtlijn te brengen. Men zou kunnen vinden dat wat de Belgische wetgever doet een 'truuk' is, ja zelfs een ontduiking van de rechtspraak van het Hof, maar m.i. zal het Hof een dergelijke houding niet gemakkelijk als strijdig met het Unierecht bestempelen, nu het Hof zich buiten de discussie over het oogmerk van een nationale regeling wil houden. (eigen onderlijning).'
>
> Overwegende dat *in casu* echter zowel de formele *ratio legis* van artikel VI.25, § 1 WER als de werkelijke bedoeling van de wetgever er enkel in bestaat om eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen (*cfr.* o.m. hoger geciteerde adviezen van de Raad voor het Verbruik waarmee de wetgever rekening hield);"

3.6. De Economische Inspectie concludeert vervolgens in de bestreden beslissing dat de inbreuken op artikel VI.25, § 1, van het WER voldoende zijn aangetoond. Er wordt geen kwade trouw vastgesteld bij de verzoekende partij, en het bedrijf levert geen bewijs van regularisatie van de inbreuken. De Economische Inspectie acht de verweermiddelen van het bedrijf ongegrond, zowel juridisch als feitelijk, en stelt dat de overtredingen concurrentievervalsing veroorzaakten door het ongeoorloofde gebruik van de term "solden" op een *website* met landelijk bereik.

3.7. De Economische Inspectie baseert de boete van 48.000 euro op artikel XV.60/2, van het WER, dat ambtenaren van de Algemene Directie 'Economische Inspectie' machtigt om administratieve geldboeten op te leggen, en artikel XV.70, § 1, 2°, van het WER, dat inbreuken op artikel VI.25 van datzelfde wetboek classificeert als een sanctie van niveau 2 (minimum 26 euro, maximum 10.000 euro of 4% van de jaaromzet).

3.8. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat op 10 september 2024 de Dienst ‘Sancties en Juridische Geschillen’ bij de Algemene Directie ‘Economische Inspectie’ van de FOD Overheidsdienst KMO, Middenstand en Energie nog twee beslissingen heeft genomen waarbij deze een administratieve geldboete heeft opgelegd omwille van gelijkaardige feiten/eenzelfde inbreuk. Eén van die beslissingen betreft de bv W., (thans, na fusie, de nv F., dit is de verzoekende partij); de andere de nv E. Tegen deze beslissingen werd eveneens een beroep ingediend bij de Raad van State. Deze zaken zijn bij de Raad van State gekend onder de rolnummers A. 243.490/XIV-39.678 respectievelijk en A. 243.492/XIV-39.679.

Omwille van hun samenhang zijn de drie zaken opgeroepen om te worden behandeld op de zitting van 22 april 2026. Er wordt in beide zaken een arrest uitgesproken op dezelfde dag als het in de voorliggende zaak te nemen arrest.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Artikel 2, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) voorziet dat een verzoekschrift een samenvatting van het middel moet bevatten als voor het middel een verdere uiteenzetting nodig is.

Luidens voornoemd artikel 2, § 1, derde lid, kan de ontstentenis van de samenvatting van de grief niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het middel, maar luidens het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 21 juli 2023 ‘tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ dat deze verplichting invoert, heeft “die ontstentenis […] als enig mogelijk gevolg voor de verzoeker dat de draagwijdte van zijn grief niet correct samengevat en dus begrepen wordt in het verslag van de auditeur en in het arrest” (BS 26 juli 2023, 62630).

Te dezen, bevat het verzoekschrift geen samenvatting van de middelen in de zin van artikel 2, § 1, derde lid, van de algemene procedureregeling, terwijl de verzoekende partij wel aan de hand van een verdere uiteenzetting nader ingaat op de argumenten die volgens haar het middel ondersteunen. Haar uiteenzettingen bij de middelen, onderverdeeld in talrijke middelonderdelen, omvatten zeer uitvoerige opmerkingen, verspreid over meerdere bladzijden, waarin zij gedetailleerd en concreet ingaat op de argumenten die haar standpunt moeten schragen. Het komt aan de Raad van State niet toe om, in de plaats van deze partij, te doen wat die partij moet doen. Wel stelt de Raad van State te dezen vast dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord alsnog een samenvatting van haar middelen heeft gegeven. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partij moet verdragen dat de Raad van State de grieven begrijpt zoals deze – de hiervoor bedoelde samenvatting in de memorie van wederantwoord in acht genomen –, in het auditoraatsverslag en zoals hierna weergegeven, zijn begrepen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan (wettig) belang

5. De verwerende partij roept in de memorie van antwoord een exceptie wegens gebrek aan een wettig en geoorloofd belang in, waarin ze in haar laatste memorie “volhardt” en verwijst naar de uiteenzetting ter zake in de memorie van antwoord. In laatst vermeld procedurestuk zet de verwerende partij uiteen dat een partij geen voordeel mag halen uit een onwettige situatie. De verzoekende partij kreeg een boete van 48.000 euro voor het gebruik van de vermelding “nu al solden tot –50%” op haar website op 26 juni 2023 en 05 januari 2024, dit is buiten de wettelijke solden periodes. Door te verwijzen naar de solden periode die concurrenten naleven, terwijl ze deze zelf overtreedt, probeert de verzoekende partij een ongeoorloofd concurrentievoordeel te behalen. Deze handelspraktijk is onwettig, niet alleen door het negeren van een wettelijk voorschrift, maar ook door het nastreven van oneerlijke concurrentie. Het streven naar nietigverklaring van de boete dient, aldus de verwerende partij, om deze onwettige situatie te bestendigen.

6. De verzoekende partij weerlegt de exceptie dat haar beroep onontvankelijk is omdat ze voordeel zou halen uit een onwettige situatie. Zij stelt in de memorie van wederantwoord – hetgeen ze herneemt in de laatste memorie – , slachtoffer te zijn van een onwettige situatie omdat aan haar een boete van 48.000 euro is opgelegd op basis van een soldenregeling (artikel VI.25 van het WER) die naar het oordeel van de verzoekende partij strijdig is met hogere Europese normen, zoals de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Zij stelt dan ook belang te hebben bij het betwisten van deze onwettige regeling. De vraag of de soldenregeling wettig en afdwingbaar is – en de niet-naleving ervan aanleiding kan geven tot sanctionering –, betreft de grond van de zaak en mag niet worden betrokken bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep. De verwerende partij vermengt ten onrechte de (on)gegrondheid van het voorliggende beroep met de (niet)-ontvankelijkheid ervan.

Beoordeling

7. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht "*door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang"*. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v., ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

8. Zoals reeds uit het auditoraatsverslag blijkt, wordt te dezen aan de verzoekende partij een administratieve geldboete opgelegd omdat zij in strijd handelde met de soldenregels en meer bepaald met artikel VI.25 van het WER, regels die volgens de verzoekende partij strijdig zijn met de hogere Europese rechtsregels.

Wie een administratieve geldboete opgelegd krijgt wegens een beweerd onwettig handelen, wat de verzoekende partij betwist, heeft evident een geoorloofd en wettig belang bij het instellen van een beroep tot nietigverklaring. Zulks volstaat. Dat de nietigverklaring beweerdelijk zou leiden tot een "ongeoorloofd" concurrentieel voordeel, doet daar niets aan af.

9. De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoekende partij voert in het eerste middel – dat zij over ruim 70 pagina's uiteenzet en in niet minder dan dertien "middelonderdelen"

opsplitst –, aan dat de bestreden beslissing, evenals het in artikel VI. 25, § 1, van het WER vervatte soldenverbod waarop de bestreden beslissing steunt, de Richtlijn oneerlijke handelsprakijken schendt. Volgens de verzoekende partij ligt een schending van de betrokken richtlijn voor aangezien de verwerende partij met de bestreden beslissing een wetskrachtige regeling handhaaft, te dezen artikel VI.25, § 1, van het WER die beoogt de consument te beschermen. Zij stelt dat, anders dan de verwerende partij betoogt, de bestreden beslissing, evenals het kwestieuze artikel VI.25, § 1, van het WER er wel degelijk toe strekken om consumentenbelangen te beschermen en dus een regeling handhaven (en in stand houden) die manifest in strijd is met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Volgens de verzoekende partij kan geen enkele van de motieven van de bestreden beslissing volstaan om die beslissing te schragen. De gegrondheid van elk van de middelonderdelen die zij aanvoert, volstaat reeds, afzonderlijk genomen, om tot de gegrondheid van het eerste middel en de vernietiging van de bestreden beslissing te besluiten.

In het auditoraatsverslag wordt het eerste middel, rekening houdende met eensdeels de inhoudstafel van de verzoekende partij en anderdeels de samenvatting van de (13) "middelonderdelen" in de memorie van wederantwoord (*cfr. supra*, punt 4), als volgt weergegeven:

> "II.A.1. *Eerste middelonderdeel*: dat de bestreden beslissing (en artikel VI.25 WER) de consumentenbescherming beoogt volgt uit een veelheid van uiteenlopende criteria andere dan het louter formele doel.
> De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Een enkele verwijzing naar het louter formele doel volstaat niet om te bepalen of een nationale maatregel al dan niet consumentenbescherming beoogt. Ook uit een hele resem andere criteria kan, en moet, de daadwerkelijke consumentenbeschermende doelstelling blijken, wat voor artikel VI.25, §1 WER het geval is. Dat volstaat om die bepaling onder het toepassingsgebied van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken te brengen.'
> II.A.2. *Tweede middelonderdeel*: zoals de rechtspraak en Verweerster zelf in de bestreden beslissing bevestigen, moet, om te besluiten dat een nationale bepaling geenszins beoogt consumenten te beschermen, zowel het formele als het (daad)werkelijke doel om consumenten te beschermen uitgesloten zijn.
> De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Van zodra een bepaling formeel of daadwerkelijk gedeeltelijk consumentenbescherming beoogt, valt zij onder de personele werkingssfeer van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken. Zulks blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie en wordt in de bestreden beslissing ook erkend door de Belgische Staat zelf (zie randnummer

154 van het Verzoekschrift). Enkel een volledige afwezigheid van enig formeel of daadwerkelijk consumentenbeschermend oogmerk plaatst een nationale maatregel buiten het toepassingsgebied van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken.'

II.A.3. *Derde middelonderdeel*: uw Raad (afdeling wetgeving) heeft Verweerster al tot tweemaal toe expliciet gewaarschuwd voor strijdigheden met de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Na reeds in advies 47.034/1 van 17 september 2009, in aanloop naar de WMPC 2010, gewezen te hebben op de strijdigheid van de soldenregels met de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken, waarschuwde uw Raad Verweerster bij advies 53.085/1 van 3 mei 2013 nogmaals expliciet voor diezelfde schijnbare onverzoenbaarheid met de sperperiode, met expliciete verwijzing naar het feit dat de wetgever opteerde voor de 'handhaving van de essentie van het bestaande wettelijk kader'. Daarmee doelde uw afdeling wetgeving duidelijk op de ongewijzigde, onderliggende maatregel, met name de vaste soldenperiode, en niet louter op de wettekst of de woordelijke uitlatingen in de parlementaire voorbereiding.'

II.A.4. *Vierde middelonderdeel*: Verweerster bevestigt zelf dat het doel van de soldenregels moet uitgelegd worden aan de hand van de memorie van toelichting bij vroegere, overeenstemmende of gelijkaardige bepalingen.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Verweerster bevestigt in de motivatie van de bestreden beslissing zelf dat de voorbereidende werken van een gelijkluidende wettelijke bepaling uit een vroegere wet relevant zijn voor de interpretatie van die recentere bepaling, met name waar zij positie inneemt met betrekking tot de interpretatie van huidig artikel VI.27 WER (dat diezelfde soldenregeling betreft en op basis waarvan Verzoekster een administratief verweermiddel formuleerde). Verweerster weerlegt het argument van Verzoekster immers door te verwijzen naar de memorie van toelichting van de vorige, identieke bepaling (het artikel 27 van de WMPC 2010).'

II.A.5. *Vijfde middelonderdeel*: de ontstaansgeschiedenis, achtergrond en parlementaire voorbereiding van de maatregel vervat in artikel VI.25 WER (dat de bestreden beslissing handhaaft) lopen over van de expliciete en met redenen onderbouwde bevestigingen dat hij de bescherming van consumenten (of 'verbruikers') beoogt, en dat sinds 1935.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Menige (in het Verzoekschrift geciteerde) passages uit de voorbereidende werken van het KB nr. 121 van 1935, de WHP 1971, de WHPC 1991 en de WMPC 2010 getuigen dat de Belgische soldenregeling beoogt consumenten te beschermen. Aangezien de norm in het WER minstens in essentie dezelfde is gebleven, kan niet worden ontkend dat het Belgische soldenverbod onder de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken valt, en daarmee strijdig is.'

II.A.6. *Zesde middelonderdeel*: Verweerster erkent dat de formele en werkelijke doelstelling steeds in consumentenbescherming heeft bestaan, maar haalt enkel de niet gevolgde, achterhaalde en irrelevante zienswijze van bepaalde vertegenwoordigers van consumentenorganisaties aan om te betogen dat de wetgever zulks met ingang van het WER voortaan als doel zou hebben willen uitsluiten.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'De Belgische Staat slaagt er niet in om het consumentenbeschermend oogmerk – waarvan zij in de bestreden beslissing middels systematisch gebruik van de bewoordingen 'niet (meer)' heeft erkend dat het vroeger heeft bestaan – te weerleggen op grond van geselecteerde uitlatingen van bepaalde vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties binnen de Raad voor het Verbruik, welke zij betrok in de voorbereidende werken van het WER. […] Integendeel, zowel op principieel, chronologisch, temporeel als inhoudelijk vlak, blijkt uit de betrokken adviezen van

de Raad voor het Verbruik dat deze het betoog van Verweerster veeleer tegenspreken.'

II.A.7. *Zevende middelonderdeel*: de rechtsleer en rechtspraak zijn unaniem over de vaststelling dat de soldenregels vandaag nog steeds beogen consumenten te beschermen, terwijl de geïsoleerde doctrine aangehaald door Verweerster onjuist en achterhaald is.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'De enige doctrine (STUYCK) die de Belgische Staat in de bestreden beslissing aanhaalt ter ondersteuning van haar zienswijze is (i) onjuist (ii) strijdig met de navolgende, hogere Belgische rechtspraak en (iii) reeds uitgebreid weerlegd door alle overige rechtsleer.'

II.A.8. *Achtste middelonderdeel*: dat de consumentenbelangen reeds door andere bepalingen zouden worden beschermd, is irrelevant.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Het standpunt in de bestreden beslissing dat de consument geen bescherming via de vaste solden- en sperperiode meer zou behoeven vermits de prijsreferentieregel hem reeds voldoende bescherming biedt, kan niet gevolgd worden. Verzoekster gaf daarvoor vier aparte redenen, die elk werden bevestigd in de rechtsleer en de conclusies van de advocaat-generaal bij het cassatiearrest in de Inno-zaak.'

II.A.9. *Negende middelonderdeel*: Uit de wettekst en de parlementaire voorbereiding volgt, zelfs louter formeel, niet dat de wetgever de consumentenbescherming met ingang van het Boek VI WER (volledig) heeft uitgesloten als doelstelling van artikel VI.25 WER.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'De wetgever voegde in artikel VI.25, §1 WER de aanhef 'teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen' in, met het oog op het ontlopen van het maximaal harmoniserend karakter van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken. Verweerster leidt in de bestreden beslissing uit die nieuwe aanhef en uit de voorbereidende werken van Boek VI van het WER af dat het verbod om de benaming solden te gebruiken met ingang van 31 mei 2014 uitsluitend de bescherming van (kleine) ondernemingen, en niet (meer) – zelfs niet gedeeltelijk – de bescherming van de consument zou beogen. Echter volgt dergelijke formele doeluitsluiting daar, specifiek m.b.t. de soldenregel, niet uit. Eerder integendeel, want:

> *i* het doel om 'eerlijke marktpraktijken' te beschermen kan niet los gezien worden van de bescherming van de consument;
>
> *ii* de aanhef van artikel VI.25, §1 WER sluit geenszins uit dat er (ook) (nog steeds) mee wordt beoogd consumenten te beschermen;
>
> *iii* een formele doelwijziging m.b.t. de sperperiode staat niet gelijk aan een formele doelwijziging m.b.t. de soldenperiode (hoewel Verweerster dit tracht te ensceneren); en
>
> *iv* alleen over de nieuwe regels ten opzichte van de WMPC 2010 wordt in de memorie van toelichting beweerd dat zij uitsluitend zouden beogen ondernemingen te beschermen en niet de consument.'

II.A.10. *Tiende middelonderdeel*: Het gebruik van de benaming 'solden' beïnvloedt de economische besluitvorming van de consument minstens potentieel, zodat dergelijke praktijk intrinsiek onder de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken ressorteert.

De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Vermits het gebruik van de benaming 'solden' raakt aan het besluit over een transactie van een consument, en dus aan diens economisch gedrag (of de eventuele verstoring) daarvan, beoogt het soldenverbod de economische belangen van consumenten te beschermen in de zin van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken. Bijgevolg valt de nationale maatregel onder het personele toepassingsgebied van de richtlijn.'

II.A.11. *Elfde middelonderdeel – ondergeschikt*: de beperkingen op het gebruik van de soldenbenaming beogen net als het verliesverkoopverbod onrechtstreeks consumentenbelangen te beschermen, hetgeen eveneens volstaat opdat artikel VI.25 onder de werkingssfeer van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken valt.
De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Zelfs indien zou worden geoordeeld dat de consumentenbescherming niet (meer) tot de rechtstreekse, reële of formele doelstellingen van de soldenreglementering zou behoren (*quod non*), dan volgt uit de rechtspraak omtrent het verliesverkoopverbod en uit de verbondenheid van de soldenregeling met datzelfde verbod dat artikel VI.25, §1 WER onrechtstreeks consumentenbelangen beoogt te beschermen. Bijgevolg valt de soldenregeling binnen de werkingssfeer van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken.
Immers:

i. Ook een onrechtstreeks doel om de belangen van consumenten te beschermen volstaat om onder de werkingssfeer van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken te vallen, conform de Belgische cassatierechtspraak.

ii. De Belgische Staat beoogde met de beperkingen op het gebruik van de benaming 'solden' (al te lange perioden van) verkoop met verlies tegen te gaan.

iii. Het Belgisch verbod van verkoop met verlies, alsmede de soldenperiode als corollarium daarvan, beogen minstens onrechtstreeks de belangen van consumenten te beschermen middels de bescherming van het voortbestaan van de gespecialiseerde kleinhandel.

iv. Dat het verbod van verkoop met verlies consumentenbelangen beoogt te beschermen werd zelfs wanneer Verweerster deze doelstelling reeds formeel ontkende nog bevestigd door de rechtspraak (onder meer in het Euronics-arrest).

v. Ook de Europese wetgevende instanties hebben reeds herhaaldelijk erkend dat verkoop met verlies de consumentenbelangen kan schaden en/of, omgekeerd, dat een (nationaal) verbod van verkoop met verlies de consumentenbelangen beoogt te beschermen.

vi. De rechtsleer benadrukt de repercussie van de Euronics-rechtspraak op de discussie inzake solden- en sperperiodes.

vii. In ieder geval bevestigt de conclusie van de advocaat-generaal, welke door het Hof van Cassatie gevolgd werd in het Euronics-arrest, dat de nieuwe formele ratio legis van artikel VI.116 WER, nadrukkelijk wordt afgewezen.'

II.A.12. *Twaalfde middelonderdeel – meer ondergeschikt*: de Belgische Staat geeft in de overwegingen bij de boetebeslissing zelf herhaaldelijk te kennen dat de gehandhaafde soldenregels consumenten(belangen) beogen te beschermen.
De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'In het arrest Europamur oordeelde het Hof van Justitie dat bij de beoordeling van het consumentenbeschermend oogmerk van een nationale maatregel, de overwegingen van de sanctionerende overheid bij de handhaving ervan in aanmerking moeten worden genomen. De Belgische Staat erkent middels de volgende elementen in de bestreden boetebeslissing het consumentenbeschermend doel van de vaste soldenperiode:

1) Het onderzoek werd geïnitieerd ingevolge een klacht van een consument die zijn belangen geschaad achtte door de niet-naleving van de soldenmaatregelen.

2) De Belgische Staat houdt rekening met de sociale impact van de boetebeslissing.

3) Of de schade voor consumenten werd beperkt of verholpen vormt blijkbaar een criterium voor matiging van de boete.

4) De Belgische Staat onderzocht niet op welke wijze de concurrentiebelangen van andere ondernemingen zouden zijn geschaad door de beweerde overtreding.
5) Verweerster vermeldt dat de consumentenbescherming via vaste soldenperiodes aan belang zou hebben 'ingeboet' sinds de invoering van het WER, maar daaruit volgt dat het doel vandaag nog steeds in bepaalde mate aanwezig is.
6) De boetebeslissing wijst onder verwijzing naar artikel VI.27 WER op het belang van een duidelijke mededeling van de aanvangsdatum voor de solden, opdat het voor consumenten duidelijk zou zijn wanneer de solden juist van kracht zijn.'

II.A.13. *Dertiende middelonderdeel – uiterst ondergeschikt*: de Belgische Staat heeft de toepasselijkheid van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken op praktijken m.b.t. aankondigingen van prijsverminderingen uitdrukkelijk erkend in de voorbereidende werken van de Wet van 26 oktober 2015.
De memorie van wederantwoord bevat de volgende samenvatting: 'Bij arrest van 10 juli 2014 veroordeelde het Hof van Justitie de Belgische Staat wegens niet-omzetting van de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken. De Belgische Staat remedieerde deze onwettigheid bij wet van 26 oktober 2015, en erkende in de voorbereidende werken daarvan dat 'praktijken m.b.t. aankondigingen van prijsverminderingen (…) het verbod van oneerlijke handelspraktijken ten aanzien van consumenten [moeten] eerbiedigen' Door te stellen dat het verbod van oneerlijke handelspraktijken van de artikelen VI.92 e.v. van het WER ter zake van toepassing is, erkende Verweerster expliciet dat de sper- en soldenperiode onder de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken vallen. De artikelen VI.92 e.v. WER vormen immers een omzetting van diezelfde Richtlijn.'".

Met het tweede middel voert de verzoekende partij in het verzoekschrift aan dat de bestreden beslissing en artikel VI.25, § 1, van het WER dat met de bestreden administratieve sanctie wordt gehandhaafd, "de primauteit van het Unierecht, het principe van volle werking ("*effet utile*") daarvan evenals de loyale samenwerkingsplicht waartoe de Belgische Staat gehouden is op grond van de Europese verdragen, [schenden]".

In het auditoraatsverslag wordt het tweede middel, rekening houdende met de samenvatting ervan in de memorie van wederantwoord, als volgt weergegeven:

"In haar Verzoekschrift (randnummers 318 en v.) heeft Verzoekster uitvoerig aangetoond dat Verweerster het soldenverbod niet kon handhaven, laat staan toepassen, zonder (met name) de Unierechtsbeginselen van voorrang, loyale samenwerking en volle werking (*effet utile*) te schenden. Dit blijkt overduidelijk uit de in middel 1 aangehaalde Europese rechtspraak in prejudiciële zaken, zoals de Inno- en Wamo-beschikkingen, en geldt des te meer wanneer Verweerster, zoals in casu, in het verleden al door het Hof van Justitie is veroordeeld wegens schending van het Unierecht van een nationale maatregel die onlosmakelijk verbonden is met

de vaste soldenperiodes en waarop die rechtspraak principieel van toepassing is. Gelet op de veelvuldige bevestigingen van het feit dat het nationale soldenverbod de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken schendt omdat het consumenten beoogt te beschermen (waaronder meerdere erkenningen van de Belgische Staat zelf), kan niet worden ontkend dat hier een intentioneel element mee gepaard gaat."

In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij haar argumenten wat het eerste en het tweede middel betreft, waarbij zij haar standpunt betreffende de verschillende middelonderdelen van het eerste middel nogmaals beklemtoont en adstrueert in functie van het verweer in de laatste memorie van de verwerende partij. Specifiek wat het tweede – nevengeschikte - middel betreft dat in het auditoraatsverslag – weliswaar in het kader van de bespreking van het derde criterium (parlementaire voorbereidingen) van het eerste middel – gegrond wordt beoordeeld, merkt de verzoekende partij nog op dat de verwerende partij er zich in haar laatste memorie toe beperkt te verwijzen naar eerdere argumenten, zonder enige bijkomende reactie op de vaststelling dat de bestreden beslissing en artikel VI.25 van het WER de primauteit van het Unierecht en het principe van volle werking ("*effet utile*") schenden.

11. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat geen enkel middelonderdeel van het eerste middel gegrond is. Het eerste middel dient in zijn geheel te worden verworpen. Zij vat haar verweer, wat het eerste middel betreft, onder punt '*4.1.3 Samenvatting van de weerlegging van het eerste middel*' in de memorie van antwoord als volgt samen:

"- *Voor wat betreft het eerste middelonderdeel*
o De bedoeling van de wetgever blijkt duidelijk uit de tekst van art. VI.25, §1 WER en de parlementaire voorbereidingen;
o Bij dergelijke duidelijkheid, dient niet naar andere instrumenten gekeken te worden om de bedoeling van de wetgever te achterhalen.
- *Voor wat betreft het tweede middelonderdeel*:
o De wetgever streeft slecht één enkel doel na, zijnde het verzekeren van de eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen;
o De daadwerkelijke bedoeling van de wetgever stemt overeen met de formele bedoeling van de wetgever;
o Het volstaat dat verwerende partij aantoont dat er slechts één doelstelling wordt nagestreefd; indien verzoekende partij meent dat er daarnaast een andere doelstelling wordt nagestreefd, is het aan haar dit te bewijzen; zij doet dit evenwel niet.
- *Voor wat betreft het derde middelonderdeel*:

o De wetgever heeft een correct gevolg gegeven aan het advies nr. 53.085/1 van de Afdeling Wetgeving van Uw Raad;
o Verzoekende partij geeft, door het frame van de 'formele vs. de werkelijke doelstelling' toe te passen op dit advies, hieraan een verkeerde lezing.
- *Voor wat betreft het vierde middelonderdeel*:
o Er is geen sprake van een tweespalt in het standpunt van verwerende partij omtrent de interpretatie die aan art. VI.27 WER en aan art.VI.25 WER gegeven moet worden;
o Art. VI.27 WER werd overgenomen uit de WMPC; art. VI.25 WER houdt daarentegen een wijziging in ten opzichte van de tekst onder de WMPC en bovendien wordt de doelstelling van de wetgever uitdrukkelijk toegelicht in de parlementaire voorbereiding;
o Dit verschil maakt dat voor art. VI.27 WER naar de voorbereidende werken van de WMPC gekeken kan worden en dat dit voor VI.25 WER niet mag.
- *Voor wat betreft het vijfde middelonderdeel*:
o Het is niet pertinent om naar de voorbereidende werken van vroegere wetten te kijken om de bedoeling van de wetgever inzake art. VI.25 WER te interpreteren;
o De voor verzoekende partij geciteerde rechtspraak en rechtsleer stellen geenszins dat het pertinent / aangewezen zou zijn om naar de parlementaire voorbereidingen van de vroegere wetten te kijken;
o Uit het historisch overzicht dat verzoekende partij schetst blijkt dat de parlementaire voorbereidingen van de vroegere wetgeving geenszins aantonen dat de wetgever beoogde de consumenten te beschermen met de vaste soldenregeling;
o Uit dit historisch overzicht blijkt daarentegen dat de consumenten meermaals hebben aangegeven tegen het behoud van de vaste soldenperiodes te zijn;
o De door verzoekende partij geciteerde rechtspraak bevestigt geenszins dat de wetgever in het verleden de bedoeling had om de consumenten te beschermen nu deze rechtspraak geen betrekking had op de vaste soldenperiode.
- *Voor wat betreft het zesde middelonderdeel*:
o In 2013 preciseert de wetgever zowel in de parlementaire voorbereidingen als in de wettekst de *ratio legis* van de vaste soldenperiode; hiermee gaat hij in op wat anno 2013 leeft in de samenleving en creëert hij duidelijkheid in de wetgeving;
o Er is geen sprake van een kunstmatige poging om de Belgische soldenregeling buiten de werkingssfeer van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken te plaatsen en het inschrijven van de doelstelling van de wetgever in de tekst van artikel VI.25, §1 WER komt dan ook niet uit het niets; Het tegendeel lijkt het geval te zijn: door citaten uit de parlementaire voorbereidingen uit hun context te halen, door ze onterecht te koppelen aan de soldenperiode en door zinnen en stukken uit citaten weg te laten, tracht verzoekende partij op artificiële wijze de consumentenbescherming als doelstelling aan de wetgever toe te schrijven;
o De adviezen van de Raad voor het Verbruik waarnaar verwezen wordt in de bestreden beslissing zijn pertinent;
o Het advies van de Raad voor het Verbruik waarnaar verzoekende partij verwijst is dat niet.
- *Voor wat betreft het zevende middelonderdeel*:
o De formele *ratio legis* en de daadwerkelijke bedoeling van de wetgever stemmen volledig met elkaar overeen;
o De door verzoekende partij geciteerde doctrine heeft betrekking op de sperperiode en is dus niet relevant;
o Het algemeen doel van de wetgeving kan *in casu* geen indicatie vormen voor de bedoeling van de wetgever bij het invoeren van één specifieke regel;
o Verzoekende partij brengt geen rechtspraak bij die betrekking heeft op de vaste soldenperiodes;

o De Europese Commissie heeft in het verleden geen standpunt ingenomen over de vaste soldenperiodes;
o Het artikel van professor Stuyck en de verwijzing ervan door verwerende partij in de bestreden beslissing wordt niet correct gelezen door verzoekende partij.
- *Voor wat betreft het achtste middelonderdeel*:
o De overweging dat de consumenten reeds beschermd worden door andere regels dan de vaste soldenperiode is correct en pertinent.
- *Voor wat betreft het negende middelonderdeel*:
o De doelstelling van de wetgever kan niet anders begrepen worden dan dat de individuele belangen van de ondernemingen beschermd worden;
o Wanneer de aanhef van art. VI.25, §1 WER samen met de toelichting van de Minister in de voorbereidende werken gelezen wordt, is wel degelijk duidelijk dat de bescherming van de consumenten als doelstelling volledig uitgesloten is;
o Er is geen sprake van een 'plotse wijziging' in hoofde van de wetgever maar er is sprake van een gerijpt inzicht in de noden en wensen van de consument, die door de digitalisering, mondialisering en het feit dat heden ten dagen te allen tijde kortingen aangeboden kunnen worden, hun gedrag aanzienlijk gewijzigd hebben en nog meer voorstander werden van flexibiliteit ter zake;
o De verwijzingen naar aanpassingen in de referentieprijsregel zijn niet pertinent;
o De verwijzing naar verklaringen van voormalig Minister Peeters is evenmin pertinent.
- *Voor wat betreft het tiende middelonderdeel:*
o Een handelspraktijk is niet oneerlijk van zodra zij een risico op verstoring van het economisch gedrag van de gemiddelde concurrent teweegbrengt; het vermogen van de consument om een geïnformeerd besluit te nemen moet bovendien merkbaar beperkt worden;
o Het gebruik van het woord solden zal niet het vermogen van de consument om een geïnformeerd besluit te nemen, merkbaar beperken;
o Het is niet omdat het gebruik van het woord 'solden' de consument kan beïnvloeden bij het nemen van een besluit over een transactie, dat de wetgever de bedoeling had om dit te vermijden door het invoeren van vaste soldenperiodes in art. VI.25, §1 WER.
- *Voor wat betreft het elfde middelonderdeel*:
o Verzoekende partij vertrekt van de verkeerde premisse dat de vaste soldenperiode tot doel heeft de verkoop met verlies te beperken;
o De verwijzing naar rechtsleer en rechtspraak over artikel 101 WMPC is niet pertinent gelet op de wijziging van deze bepaling bij invoeging in art. VI.116 WER;
o In ieder geval is art. VI.116 WER enkel ingegeven door de wil een gezonde en loyale concurrentie tussen ondernemingen te waarborgen;
o De stelling dat de consument ondanks deze duidelijke doelomschrijving toch beschermd zou worden door het verbod op verkoop met verlies, wordt niet aangetoond;
o Het feit dat de verkoop met verlies verboden blijft in B2C relaties, toont geenszins aan dat de consument beschermd zou worden;
o De verwijzing naar Europese wetgevende initiatieven is niet pertinent.
- *Voor wat betreft het twaalfde middelonderdeel*:
o Het is niet omdat een klager stelt dat de regulering van de soldenperiodes beoogt de consument te beschermen, dat dit correct is of dat de verwerende partij het hier eens mee is; het tegendeel blijkt uit de bestreden beslissing;
o De beoordeling van het criterium 'ernst van de inbreuk' werd toegepast teneinde het risico op concurrentievervalsing door de handelswijze van verzoekende partij te evalueren;
o Dat de bestreden beslissing spreekt over het criterium 'maatregelen die genomen werden om de door de consumenten geleden schade te beperken of te verhelpen'

toont niet [aan] dat beoogd wordt de consumenten te beschermen, wel integendeel nu uit de bestreden beslissing blijkt dat dit criterium niet ingevuld kon worden;
o In de bestreden beslissing wordt wel degelijk onderzocht hoe de andere ondernemingen in hun concurrentiebelangen geschaad werden door de handelingen van verzoekende partij;
o Het feit dat in de bestreden beslissing vermeld wordt dat de bescherming van de consumenten via vaste soldenperiodes aan belang inboette, wordt verkeerd gelezen/geïnterpreteerd.
- *Voor wat betreft het dertiende middelonderdeel:*
o Het door verzoekende partij geciteerde arrest van het Hof van Justitie was beperkt tot de principes inzake aankondigingen van prijsverminderingen, zoals vervat in artikel 20, 21 en 29 WMPC;
o Er kan op geen enkele wijze in de parlementaire voorbereidingen bij de wet van 29 oktober 2015 gelezen worden dat de wetgever zou erkennen dat de vaste soldenregeling in strijd is met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken."

In de memorie van antwoord acht de verwerende partij ook het tweede middel ongegrond. Zij vat haar verweer wat de weerlegging van het tweede middel betreft als volgt samen:

"- Uit de weerlegging van het eerste middel blijkt dat er geen sprake is van enige kwade trouw in hoofde van de wetgever; de elementen die verzoekende partij in het tweede middel bijbrengt, tonen het tegendeel niet aan;
- De verklaringen van de Minister in de voorbereidende werken bij de wet van 21 december 2013 getuigen van een volledige transparantie; zijn antwoord is pertinent, correct en transparant;
- De verwijzing naar de overwegingen van de wetgever naar aanleiding van de wet van 26 oktober 2015 overtuigt evenmin;
- De aangehaalde rechtsleer is niet pertinent, aangezien de auteurs zich evenmin uitspreken over de vaste soldenperiode".

In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij in essentie wat zij reeds eerder heeft uiteengezet. Zij benadrukt nog, wat het eerste middel betreft, dat de bestreden beslissing enkel is gesteund op artikel VI.25, § 1, van het WER, en dus "niet op de soldenregeling in haar geheel" (noch, in het bijzonder, op de artikelen VI.26 tot VI.28 van het WER), wat volgens haar een belangrijke precisering is aangezien het feit dat er een bepaalde samenhang tussen de verschillende bepalingen van de soldenregeling bestaat, niet wegneemt dat iedere bepaling op zich bestaat en ook een eigen doelstelling heeft, die (deels) verschilt van de doelstellingen van de andere bepalingen. De kernvraag in deze zaak is dan ook niet of "de soldenregels" mede de consument beogen te beschermen, maar wel of artikel VI.25, § 1 van het WER mede de consument beoogt te beschermen.

De verwerende partij erkent weliswaar dat om na te gaan "of artikel VI.25, §1 WER (en enkel en alleen artikel VI.25, §1 WER)" daadwerkelijk beoogt om de consumenten te beschermen rekening moet worden gehouden met de volgende vijf criteria: (i) het algemene doel van de wetgeving en aard van de maatregel (ii), de ontstaansgeschiedenis van artikel VI.25 WER, (iii) de parlementaire voorbereiding bij artikel VI.25 WER, (iv) de rechtspraak en (v) de rechtsleer; doch meent dat uit geen van die criteria kan worden afgeleid dat artikel VI.25 van het WER consumentenbescherming zou beogen waarvoor zij is essentie verwijst naar de memorie van antwoord.

Wat het eerste criterium betreft, benadrukt de verwerende partij nog dat niet kan worden ingezien hoe het in de tijd beperken van het gebruik van de term "solden" de consument kan beschermen of hoe dit de consument een voordeel zou opleveren, wat volgens haar ook niet wordt aangetoond door de verzoekende partij. Evenmin kan uit het onderbrengen van artikel VI.25, § 1 in afdeling 3 van Boek IV 'Marktpraktijken en consumentenbescherming' van het WER doen besluiten dat deze bepaling beoogt de consumenten te beschermen. Artikel VI.25, § 1 viseert (enkel) de marktpraktijken waarbij de verwerende partij preciseert dat marktpraktijken uiteraard ook in een louter B2B context kunnen worden gesitueerd. Wat het tweede criterium (dat betrekking heeft op de ontstaansgeschiedenis van de kwestieuze bepaling) betreft, herhaalt zij dat op het ogenblik van de totstandkoming van het WER (2013) de situatie fundamenteel was gewijzigd waarbij (online en fysieke) ondernemingen het hele jaar door allerlei kortingen- en promotiecampagnes aanbieden, onder uiteenlopende vormen en benamingen (koppelverkoop, "*flash sales*", *Black Friday* kortingen,…). Die gewijzigde situatie zou de (eveneens) gewijzigde houding verklaren van de consumentenorganisaties, die net "flexibiliteit" vragen en de vaste soldenperioden niet langer zien als een "voordeel". De "duidelijkheid" die men in de voormalige wetgeving aan de consument beoogde te geven, kan in ieder geval geen te bereiken doelstelling meer zijn terwijl zij wel speelt in het voordeel van de handelaars, hetzij omdat deze anders met onverkoopbare voorraden dreigt te blijven zitten, hetzij omdat deze liquiditeiten willen creëren om hun assortiment te vernieuwen. Dat in artikel VI.25 WER een voorwaarde van de solden wordt opgenomen ("voor de

tekoopaanbieding en de verkoop van goederen aan verminderde prijs") dient eerder gelezen te worden als een omschrijving van het begrip 'solden' doch niet als een consumentenbeschermende voorwaarde die zijn opgenomen in artikel VI.26 (en niet in artikel VI.25). Wat het derde criterium betreft (parlementaire voorbereiding), herhaalt de verwerende partij dat er geenszins sprake is van een kunstmatige constructie van de wetgever om te ontsnappen aan het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Het beste bewijs hiervoor is, dat in de parlementaire voorbereiding zelf aangegeven wordt dat de wetgever zich baseert op het advies van de Raad voor het Verbruik nr. 227 van 27 juni 2000 waarin vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties uitdrukkelijk de afschaffing van de vaste soldenperiodes bepleiten. De consumenten willen immers op elk moment korting krijgen. Derhalve, dat enkel tijdens de vaste soldenperiode met verlies mag worden verkocht, strekt er eveneens toe om de kleine ondernemingen te beschermen. In zoverre in het auditoraatsverslag wordt gesteld dat de parlementaire voorbereiding impliciete aanwijzingen bevat dat er wel sprake is van een consumentenbeschermingsoogmerk waarbij wordt verwezen naar artikel VI.18 van het WER, hoewel de bestreden beslissing daarop niet berust, repliceert de verwerende partij dat dat standpunt niet kan worden bijgevallen. Volgens de verwerende partij volstaat het immers hierop te antwoorden dat deze stelling enkel betrekking heeft op artikel VI.18 van het WER en niet op artikel VI.25 WER wat nochtans de enige bepaling is waarop de bestreden beslissing is gesteund. Tot slot, volhardt de verwerende partij, wat het vierde en het vijfde criterium betreft, in hetgeen zij eerder in haar memorie van antwoord heeft uiteengezet.

Beoordeling

12. Het past om het eerste en het tweede middel samen te beoordelen.

I. Vooraf: situering

13. Het voorwerp van het beroep betreft de beslissing waarbij de verzoekende partij een administratieve geldboete wordt opgelegd wegens inbreuken op artikel VI.25, § 1, van het WER.

Deze bepaling verbiedt het *gebruik* van de term "solden" of gelijkwaardige benamingen voor verkoopacties buiten de wettelijke (vastgelegde) soldenperiodes, wat de (wederrechtelijke) inbreuk vormt die met de bestreden beslissing wordt gehandhaafd. Volgens de verzoekende partij valt dit *algemene* verbod – dat van toepassing is op alle sectoren waarin goederen worden aangeboden aan consumenten, en dit ongeacht het kanaal waarlangs die benaming wordt gebruikt, met inbegrip van *online* en *offline* communicaties, en ongeacht de gebruikte techniek (bv. door affichering of digitaal) en dat zich opdringt aan alle zowel binnenlandse als buitenlandse ondernemingen –, onder de materiële en personele werkingssfeer van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en is het daarmee in strijd. Volgens haar voorziet deze richtlijn in een verbod van oneerlijke handelspraktijken, waarvan de toetsing moet gebeuren "*van geval tot geval*, rekening houdend met de concrete omstandigheden daarvan". Daarnaast voorziet deze richtlijn in de Bijlage 1 ervan, weliswaar in een lijst van (misleidende en agressieve) handelspraktijken welke "*in alle omstandigheden* ('*per se*')" verboden zijn. Een verbod op het gebruik van de benaming 'solden' of enige concrete (temporele of andere) beperking wat aankondigingen van prijsverminderingen betreft komt daarin, in absolute termen dan wel onder bepaalde voorwaarden, evenwel niet voor. Concreet, verwijt de verzoekende partij de verwerende partij dat zij, door de toevoeging van de aanhef "*Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen*" in artikel VI.25, § 1 (alsook in artikel VI.116, § 1) van het WER heeft getracht om het Belgische soldenverbod en verliesverkoopverbod te situeren *buiten* de werkingssfeer van die richtlijn door op kunstmatige wijze – en onterecht – aan die bepalingen elke consumentenbeschermende doelstelling te ontzeggen.

De verzoekende partij wijdt in een aanzienlijk aantal pagina's, middelen en middelonderdelen uit om de Raad van State ervan te overtuigen dat de regelgeving inzake 'solden' mede beoogt de consument te beschermen in welk

geval het verbod op het gebruik van de term ‘solden’ buiten de wettelijke periodes onverenigbaar is met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, die een volledige harmonisatie van de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten tot stand brengt. Lidstaten kunnen dan ook geen strengere nationale maatregelen vaststellen dan die welke in die richtlijn zijn neergelegd, zelfs niet met het oog op een “versterkte” consumentenbescherming. Schending van de betrokken richtlijn zal er dan ook toe leiden dat artikel VI.25 van het WER buiten toepassing moet worden gelaten waardoor de bestreden beslissing rechtsgrond ontbeert.

Elk van de 13 onderdelen die de verzoekende partij aanziet als een “middelonderdeel”, bevat in wezen een argument ter ondersteuning van het hiervoor uiteengezette standpunt van de verzoekende partij dat de Belgische soldenregeling onder de werkingssfeer van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken valt. Het past om deze argumenten – die overigens niet los van elkaar staan, met elkaar in verband kunnen worden gebracht en soms ook elkaar overlappen –, als een omvattende argumentatie te beschouwen teneinde te beoordelen of deze aangevoerde argumentatie, ervan kan overtuigen of de Belgische soldenregeling (en dus (ook) artikel VI.25, § 1 van het WER) – al dan niet – mede een consumentenbeschermend oogmerk heeft, en zulks zonder dat er nood is aan een afzonderlijke, achtereenvolgende bespreking van elk van deze argumenten.

II. Toetsing van artikel VI.25 van het WER aan de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

14. Het komt de Raad van State in het kader van de wettigheidstoets van de bestreden beslissing toe desgevraagd na te gaan of het in artikel VI.25 van het WER vervatte verbod bestaanbaar is met direct werkende bepalingen van Europees recht waarbij ingeval van strijdigheid, het Unierecht voorrang heeft op alle strijdige nationale bepalingen, inclusief het kwestieuze verbod, vanwege de bijzondere aard van het Unierecht. Het legt lidstaten immers de verplichting op om volle werking te verlenen aan het Unierecht en de uitvaardiging van met het

Unierecht strijdige nationale bepalingen te vermijden en bestaande strijdige bepalingen te wijzigen of af te schaffen (HvJ 15 juli 1964, 6/64, (EU:C:1964:66), *Costa)*. Uit deze voorrang vloeit volgens het *Simmenthal*-arrest voort dat de nationale rechter verplicht is om strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten (HvJ 9 maart 1978, 106/77 (ECLI:EU:C:1978:49), *Simmenthal),* zonder verplichting eerst een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen (HvJ 19 januari 2010, C-555/07 (ECLI:EU:C:2010:21), *Kücükdeveci*, punt 53). Zoals bevestigd in Grote Kamer door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest *Thelen Technopark Berlin GmbH*, moet de nationale rechter eerst proberen het nationale recht richtlijnconform uit te leggen, mits dit geen *contra legem* uitlegging oplevert. Indien dat niet mogelijk is, dient de rechter (op eigen gezag) zo nodig elke, zelfs later strijdige bepaling van de nationale wettelijke regeling buiten toepassing te laten (HvJ 18 januari 2022, C-261/20 (ECLI:EU:C:2022:33), *Thelen Technopark Berlin GmbH*, punten 25-30)**.**

Artikel 288, derde lid, van het Verdrag van 25 maart 1957 'betreffende de werking van de Europese Unie' (hierna: VWEU) bepaalt dat een richtlijn, anders dan een verordening, verbindend is "voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is". Herhaaldelijk heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat het onverenigbaar zou zijn met de verbindende werking die artikel 288 VWEU aan richtlijnen toekent, om de mogelijkheid uit te sluiten dat particulieren zich kunnen beroepen op de bij een dergelijk instrument aan de lidstaten opgelegde verplichtingen (HvJ 4 december 1974, 41/74 (EU:C:1974:133), *Van Duyn*; HvJ en 5 april 1979, 148/78 (EU:C:1979:110), *Ratti)*. Lidstaten mogen immers geen voordeel ontlenen aan hun eigen nalatigheid bij de omzetting van een richtlijn in nationaal recht. Daardoor kunnen particulieren zich – ter ondersteuning van hun vorderingen of tot hun verweer – rechtsgeldig beroepen op duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van niet (correct) omgezette richtlijnen in het kader van geschillen met de autoriteiten van de lidstaat die heeft nagelaten de richtlijn (correct) om te zetten (Concl. Adv.Gen. Emiliou, 16 november 2023, C-316/22 (ECLI:EU:C:2023:885), *Gabel Industria Tessile SpA e.a*, punt 33; HvJ 11 april 2024, C-316/22 (ECLI:EU:C:2024:301), *Gabel Industria Tessile SpA e.a.*, punt 26).

III. Werkingssfeer van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken

15. Volgens artikel 1 van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken strekt deze richtlijn ertoe "bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en 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". De richtlijn bewerkstelligt een volledige harmonisatie op Europees niveau. Zoals artikel 4 ervan uitdrukkelijk bepaalt, mogen de lidstaten geen strengere maatregelen invoeren dan die welke in de richtlijn zijn opgenomen, zelfs niet met het oog op een hogere consumentenbescherming. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft dit beginsel herhaaldelijk bevestigd en benadrukt dat lidstaten geen aanvullende beperkingen mogen opleggen binnen het geharmoniseerde domein (HvJ 10 juli 2014, C-421/12 (ECLI:EU:C:2014:2064), *België*, punt 55; HvJ 14 januari 2010, C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV*, punt 41; HvJ 23 april 2009, C-261/07 en C-299/07, VTB-VAB nv, (ECLI:EU:C:2009:244), punt 52).

Hieruit volgt dat in die gevallen waarin de kwestieuze regeling niet van het toepassingsgebied van de richtlijn wordt uitgesloten, de verenigbaarheid met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moet worden onderzocht in het licht van de vooropgestelde maximumharmonisatie. Krachtens artikel 2, lid 1 van deze richtlijn "[zijn] oneerlijke handelspraktijken verboden". De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken voorziet aldus in een algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken die het economische gedrag van consumenten verstoren. Dit algemene verbod wordt verder uitgewerkt in regels betreffende de twee soorten handelspraktijken die veruit het meeste voorkomen, namelijk "misleidende handelspraktijken" en "agressieve handelspraktijken". De richtlijn voorziet aldus in één regelgevend kader en legt criteria vast aan de hand waarvan kan worden bepaald of een praktijk oneerlijk is (*cfr.* artikelen 5 tot 9). De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken bevat, met het oog op een grotere rechtszekerheid, in de bijlage I ervan (ook) een *uitputtende* lijst van 31 handelspraktijken die "onder *alle* omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd". Deze lijst is van toepassing

in alle lidstaten en mag alleen worden aangepast door wijziging van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (*cfr.* artikel 5, lid 5). Bijgevolg kunnen enkel deze handelspraktijken oneerlijk worden geacht (en verboden) *zonder* een individuele toetsing aan het bepaalde in de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn, zoals uitdrukkelijk is gepreciseerd in overweging 17 ervan. Handelspraktijken die niet worden genoemd in bijlage I bij deze richtlijn kunnen (slechts) worden verboden wanneer zij, na een individuele toetsing aan het bepaalde in de artikelen 5 tot 9 van de richtlijn, oneerlijk blijken te zijn, dat wil zeggen "na de noodzakelijkerwijs op basis van de feitelijke context van elk geval te verrichten toetsing of een handelspraktijk 'oneerlijk' is volgens de in de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn geformuleerde criteria" (HvJ 10 juli 2014, C-421/12 (ECLI:EU:C:2014:2064), *België*, punt 55; HvJ 14 januari 2010, C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV*, punt 41; HvJ 23 april 2009, C-261/07 en C-299/07, *VTB-VAB NV*, (ECLI:EU:C:2009:244), punt 52).

Wanneer de betrokken (verbods)regeling niet van het toepassingsgebied van de richtlijn wordt uitgesloten, moet de verenigbaarheid met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken worden onderzocht in het licht van de vooropgestelde maximumharmonisatie.

16. Krachtens artikel 3 van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is zij 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. Deze richtlijn wordt aldus gekenmerkt door een bijzonder ruime materiële werkingssfeer, die elke handelspraktijk omvat die rechtstreeks verband houdt met de verkoopbevordering, verkoop of levering van een product aan consumenten. Artikel 2, d) van de richtlijn definieert het begrip "handelspraktijken" dan ook bijzonder breed 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".

Om onder de personele werkingssfeer van de richtlijn te vallen, moet een nationale regeling tot doel hebben de consument te beschermen. In het arrest *Mediaprint* heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat een nationale regeling ook onder de personele werkingssfeer van de richtlijn valt wanneer zij niet uitsluitend, maar *mede* beoogt consumenten te beschermen. Hoewel de richtlijn primair gericht is op consumentenbescherming, draagt zij indirect ook bij aan eerlijke concurrentie door praktijken te verbieden die de markt kunnen verstoren. (HvJ 9 november 2010, C-540/08, (ECLI:EU:C:2010:660), *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, punten 21-24; zie ook HvJ 17 januari 2013, C-206/11 (ECLI:EU:C:2013:14), *Georg Köck*, punt 31).

Daartegenover staat dat nationale bepalingen die *uitsluitend* de belangen van concurrenten beschermen of enkel transacties tussen handelaren regelen, *buiten* het toepassingsgebied van de richtlijn vallen (Beschikking HvJ 4 oktober 2012, C-559/11, ECLI:EU:C:2012:615, *Pelckmans Turnhout nv,* punt 20; HvJ 14 januari 2010, C-304/08, (ECLI:EU:C:2010:12à, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, punten 39-40).

Op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelt het Hof van Cassatie "aldus kennelijk dat van zodra een nationale wettelijke regeling naast de economische belangen van de concurrenten, ook de belangen van de consumenten beoogt te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken die de belangen van de consumenten schaden, ook al is zulks slechts onrechtstreeks, deze regeling onderworpen is aan de voorschriften van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en dat slechts de nationale wettelijke regelingen betreffende oneerlijke handelspraktijken die 'alleen' de economische belangen van concurrenten schaden of betrekking hebben op transacties tussen handelaars uit de werkingssfeer van de richtlijn zijn gesloten" (Cass. (1e k.) AR C.15.0116.N, 16 september 2016, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160916.4, Euronics Belgium cvba / Kamera Express bv, Kamera Express Belgium bvba,).

17. Tot slot, herinnert het Hof van Justitie van de Europese Unie er aan dat het aan de nationale autoriteiten en de rechtbanken staat om vast te stellen

of een nationale bepaling "daadwerkelijk de bescherming van de consumenten beoogt," om na te gaan of deze bepaling binnen het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken kan vallen (beschikking HvJ Wamo, C-288/10, (ECLI:EU:C:2011:443), (punt 28), beschikking HvJ 8 september 2015, C-13/15, (ECLI:EU:C:2015:560), *Cdiscount*, punten 28-29).

Om vast te stellen of een nationale bepaling "daadwerkelijk de bescherming van de consumenten beoogt", d.w.z. of de bepaling enige vorm van consumentenbescherming tot doel heeft, volstaat het niet om enkel het formele doel of de aard van de maatregel in overweging te nemen doch is een globale benadering/beoordeling vereist aan de hand van relevante factoren waaronder de achtergrond en de totstandkomingsgeschiedenis, de parlementaire voorbereiding, de algemene context van de wetgeving en de heersende rechtspraak en rechtsleer (zie voor deze globale benadering o.m. Concl. Adv.Gen. HvJ 24 maart 2010, C-540/08, (ECLI:EU:C:2010:161), *Mediaprint*, punten 55-58, Concl. Ad.Gen. HvJ 29 juni 2017, C-295/16, (ECLI:EU:C:2017:506), *Europamur Alimentación SA*, punt 38 ; zie ook Cass. (verenigde kamers) AR C.14.0305.N, 29 oktober 2015, *Inno nv/Unizo*, *Arr.Cass*. 2015, ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20151029.9, afl. 10, 2463, concl. A. Van Ingelgem en Cass. (1e k.) AR C.15.0116.N, 16 september 2016, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160916.4, *Euronics Belgium cvba / Kamera Express bv, Kamera Express Belgium bvba*, punt 7).

IV. Toepassing in casu

18. Nadat in het auditoraatsverslag de te dezen van toepassing zijnde beginselen (zoals die hiervoor, samengevat, onder de punten 14 tot 17, in herinnering zijn gebracht) werden uiteengezet, worden het eerste en het tweede middel in de hierna aangegeven mate gegrond bevonden omwille van de volgende overwegingen:

> "*IV.Artikel VI.25, § 1, WER*
> 18. De bestreden boetebeslissing is opgelegd wegens inbreuk op artikel VI.25, § 1, WER, dat luidt als volgt (eigen benadrukking):
> '§1. **Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen** zijn tekoopaanbiedingen en verkopen onder de benaming 'opruimingen', 'solden',

‘soldes’, ‘Schlussverkauf’ of onder enige gelijkaardige benaming, enkel toegelaten voor de tekoopaanbieding en de verkoop van goederen aan verminderde prijs tijdens de volgende periodes:
1° van 3 januari tot en met 31 januari; wanneer 3 januari op een zondag valt, vangt de periode aan op 2 januari;
2° van 1 juli tot en met 31 juli; wanneer 1 juli op een zondag valt, vangt de periode aan op 30 juni’.
19. De regels inzake solden (artikelen VI.25 t.e.m. VI.28 WER) hebben een lange voorgeschiedenis. Een belangrijke wijziging van de regels werd doorgevoerd in 2010 bij de invoering van de wet van 6 april 2010 ‘betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming’ (hierna: ‘Wet Marktpraktijken’ of ‘WMPC’). Het toepassingsgebied van de soldenreglementering werd verduidelijkt en de voorwaarden voor soldenverkoop werden versoepeld. Tevens werd gesleuteld aan de regeling inzake de sperperiode (thans art. VI.29-30 WER), traditioneel beschouwd als sluitstuk van de soldenreglementering.[...]
20. Sinds de hervorming van 2010 bevat de wet geen definitie van het begrip ‘solden’ meer. Het gebruik van deze of gelijkwaardige termen is enkel toegelaten voor de tekoopaanbieding en verkoop van goederen tegen een verminderde prijs tijdens januari en juli. [...] Drie cumulatieve voorwaarden zijn vereist: (1) gebruik binnen de wettelijke periodes, (2) enkel voor goederen in voorraad, en (3) toepassing van een reële prijsvermindering.[...]

> 1. Het gebruik van het begrip ‘solden’ of een gelijkwaardige benaming is slechts toegelaten voor tekoopaanbiedingen en verkopen gedurende *de soldenperiodes*.[...] Het is op grond van artikel VI.27 WER de onderneming wel toegelaten reclame te maken voor tekoopaanbiedingen en verkopen onder de benamingen bedoeld in artikel VI.25, § 1, vóór de aanvang van de soldenperiodes, op voorwaarde dat deze reclame de aanvangsdatum ervan vermeldt.
>
> 2. Enkel *goederen*, zijnde lichamelijke roerende goederen, komen voor soldenverkoop in aanmerking. [...] Op grond van artikel VI.26 WER mogen bovendien enkel goederen die een onderneming voorheen reeds te koop heeft aangeboden en die bij het begin van de soldenperiode nog in haar bezit zijn, het voorwerp zijn van een soldenverkoop (art. VI.26 WER).
>
> 3. Het begrip solden of gelijkaardige benamingen mogen slechts worden gebruikt voor tekoopaanbiedingen of verkopen van goederen tegen een *verminderde prijs*. [...]

21. De kernvraag in deze zaak is of de soldenregels (en het gebruiksverbod van de term ‘solden’ buiten de periodes) mede de consument beogen te beschermen. Indien dit het geval is, valt artikel VI.25 WER onder de personele werkingssfeer van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (OHP), en mag België geen strengere nationale bepalingen hanteren dan de richtlijn voorziet.
21.1. Uit de parlementaire voorbereiding bij artikel 27 [...] en artikel 29 [...] van de Wet Marktpraktijken, thans hernomen in het WER, blijkt dat de wetgever formeel een dubbele doelstelling voor ogen had: zowel bescherming van ondernemingen als consumenten (eigen benadrukking) [...] [...].

> Dit artikel herhaalt de huidige vaste periodes gedurende dewelke een soldenverkoop mag worden gehouden. De vraag stelde zich of vaste soldenperiodes aangewezen zijn, dan wel of men het aan de onderneming zelf mag overlaten om te kiezen wanneer zij een soldenverkoop organiseert. Voorstanders van de laatste optie verwijzen naar het feit dat het tijdstip waarop men nood heeft aan liquiditeiten, kan verschillen van onderneming tot onderneming, alsmede naar het feit dat de periode waarin de vraag naar een goed sterk terugloopt kan verschillen van goed tot goed. Om misbruiken tegen te gaan zou dan kunnen worden gedacht aan een systeem van

voorafgaande melding aan de minister van Economie, zoals dat het geval is voor de uitverkoop.
Argumenten om een onderneming toe te staan zelf te bepalen wanneer zij een soldenverkoop wil houden, werden in het verleden echter van de hand gewezen omwille van de duidelijkheid voor de consument (*Gedr. St. Kamer*, 92/93, 1158/003, 10).
Toelaten dat gelijk wanneer solden worden gehouden, betekent toelaten dat gelijk wanneer met verlies wordt verkocht. Indien het verbod van verkoop met verlies wordt behouden, moet bijgevolg de mogelijkheid van soldenverkoop door een onderneming in de tijd beperkt worden. Een efficiënte controle op het respecteren van die beperking lijkt bijzonder moeilijk, zoniet onmogelijk, wanneer elke onderneming zelf het ogenblik zou mogen kiezen waarop zij met verlies mag verkopen. De vergelijking met het notificatiesysteem aan de overheid zoals dat van toepassing is voor uitverkoop, gaat niet op omdat het aantal ondernemingen dat een soldenverkoop wenst te organiseren veel groter is dan het aantal ondernemingen dat een uitverkoop organiseert.
Een onderneming twee maal per jaar gedurende telkens een vaste periode van één maand toelaten voorraden van de hand te doen aan verlieslatende prijzen, hetzij omdat de onderneming anders met onverkoopbare voorraden dreigt te blijven zitten, hetzij omdat zij liquiditeiten wil creëren om haar assortiment te vernieuwen, is redelijk, en verkieslijk boven een systeem waarbij elke onderneming zelf die periodes zou mogen kiezen. Het is een aanvaardbare aanvulling van de meer persoonsgebonden omstandigheden waarin een onderneming met verlies mag verkopen, nl. de omstandigheden waarin zij mag overgaan tot een uitverkoop. Bovendien blijken, op de consumentenorganisaties na, de meeste andere organisaties voorstander van het behoud van de huidige vaste periodes.
Het eerste lid van artikel 27 legt de data van de soldenperiodes vast. Deze lopen respectievelijk van 3 januari tot 31 januari, en van 1 juli tot 31 juli. Valt de eerste dag op een zondag, dan begint de soldenperiode een dag eerder. Hiermee wordt de bestaande situatie bestendigd.
De huidige regels laten niet toe om een soldenverkoop voorafgaandelijk aan te kondigen. Vóór de aanvang van een soldenperiode was het dus niet mogelijk om de consument te informeren over het feit dat men van plan was een soldenverkoop te houden. Het wetsontwerp laat dit uitdrukkelijk wel toe. Men ziet inderdaad niet in waarom de consument niet voorafgaandelijk zou mogen geïnformeerd worden over een toekomstige soldenverkoop.
Net zoals het huidige regime voorziet het wetsontwerp dat de termen opruiming, solden, soldes of schlußverkauf, of gelijkwaardige benamingen, enkel mogen worden gebruikt in de mate dat voldaan is aan de voorwaarden van onderafdeling 3. De soldenverkoop verwijst immers naar vaste periodes die bij wet zijn vastgesteld, alsmede naar het vervuld zijn van een aantal voorwaarden die de consument moeten garanderen dat het daadwerkelijk gaat om een vermindering van voorheen toegepaste prijzen.
[…]
Deze regels laten toe om een soldenverkoop te houden op een andere plaats dan waar de goederen voorheen te koop werden aangeboden, terwijl de consument de garantie heeft dat de aangekondigde soldenprijs effectief een verlaagde prijs is ten opzichte van de voorheen toegepaste prijs.
Net zoals dit het geval is voor gewone aankondigingen van prijsverminderingen en bij uitverkoop, moet ook bij vermelding van de soldenprijs, de prijs ten opzichte waarvan de vermindering werd toegepast conform de voorgaande regels, vermeld worden, minstens moet de

consument geïnformeerd worden op een wijze die toelaat dat hij de referentieprijs onmiddellijk en gemakkelijk kan berekenen.'

[…]

21.2. Thans geeft artikel VI.25 WER expliciet aan dat de soldenregeling is opgesteld '[t]*eneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen*'. In de parlementaire voorbereiding wordt daarbij uitdrukkelijk aangegeven dat deze regeling geenszins de belangen van de consument wenst te beschermen (eigen benadrukking). […]

In hoofdstuk 6, afdeling 3, ten opzichte van de WMPC worden de regels over de solden en de sperperiode op een aantal vlakken aangepast en vereenvoudigd.

Deze wijzigingen die er niet toe strekken de belangen van de consument te beschermen (vertegenwoordigers van de consumenten pleiten voor de afschaffing van de sperperiode omdat dit de vrije mededinging aanzienlijk zou afremmen, ten nadele van de consumenten — zie o.a. advies Raad voor het Verbruik nr. 227 van 27 juni 2000), maar wel de belangen van de kleinere detailhandelszaken — zijn ingegeven door de praktijkervaringen sedert de inwerkingtreding van de WMPC. Ondertussen zijn er zes soldenperioden geweest. De basisprincipes die een correcte mededinging en eerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen moeten waarborgen, zijn evenwel behouden. De solden- en pre-soldenregels worden op die manier doorzichtiger voor de ondernemingen die ze moeten toepassen. Opdat er geen enkele twijfel meer blijft bestaan over de finaliteit die de soldenreglementering nastreeft en om te antwoorden op de bemerking van de Raad van State vermeldt artikel VI. 25. § 1 uitdrukkelijk zijn ratio legis.

De sperperiode die de solden voorafgaat en waarbinnen geen enkele prijsvermindering mag worden aangekondigd in de sectoren van de kleding, de schoenen en de lederwaren, wordt behouden. Het gaat er hier om de traditionele detailhandelszaken te beschermen die het hoofd moeten bieden aan promotionele acties van grotere ondernemingen, die hen, dank zij hun belangrijke economische macht, in grote moeilijkheden kunnen brengen. Deze kleinhandelszaken beschikken vaak niet over de capaciteit en voldoende financiële middelen om ze met dezelfde wapens te beconcurreren. Het verbod om prijsverminderingen aan te kondigen tijdens de sperperiode beoogt dus uitsluitend een gezonde mededinging tussen professionelen te waarborgen.

De regels die zijn gericht op de consumentenbescherming, meer bepaald deze die hem waarborgen dat hij effectief een prijsvoordeel doet en dat hij juist wordt geïnformeerd over dit prijsvoordeel, zijn de regels die algemeen gelden gedurende gans het jaar en voor alle aankondigingen van prijsverminderingen. Ze zijn terug te vinden in artikel VI. 18.

De soldenperiodes, voorzien in artikel VI. 25, blijven ongewijzigd. […] In het belang van de ondernemingen, in het bijzonder de zelfstandige ondernemingen en de kmo's, is het verantwoord te voorzien dat soldenverkopen zich niet over langere perioden spreiden. Deze beperking bestaat vandaag niet en zou er toe kunnen leiden dat verkoop met verlies over veel langere periodes mogelijk wordt. Deze ingreep verzekert een evenwicht ten aanzien van de aanpassing die aan de regels inzake verkoop met verlies wordt aangebracht (zie artikel VI. 116).

Artikel VI. 26 verduidelijkt de regels die gelden voor de bepaling van de referentieprijs. Deze verduidelijkingen sluiten volledig aan bij de standpunten die de administratie heeft ingenomen. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat alle ondernemingen op een gelijklopende manier de kortingen die ze tijdens de solden verlenen, vaststellen.

De artikelen VI. 27 en VI. 28 hernemen de overeenstemmende bepalingen van de WMPC.

De afdeling Wetgeving plaatste [in zijn advies 53.085/1 van 3 mei 2013 bij het voorontwerp van wet 'houdende invoeging van Boek VI 'Marktpraktijken en consumentenbescherming' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht', punt 7] vraagtekens bij de uitsluiting in de parlementaire voorbereiding van het oogmerk om consumenten te beschermen. [...]

'De bepalingen die inzake solden en de sperperiode zijn opgenomen in het ontworpen hoofdstuk 6, afdeling 3, van titel 2 van Boek VI, stemmen in ruime mate overeen met de overeenkomstige artikelen 27 tot 32 van de wet van 6 april 2010, zij het dat die bepalingen op sommige punten zijn aangepast en vereenvoudigd.

In advies 47.034/1 van 17 september 2009 over een voorontwerp van wet dat de wet van 6 april 2010 is geworden, wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, er al op dat 'ook de bijkomende voorwaarden waarin de artikelen 27 en volgende van het ontwerp voorzien inzake opruimingen of solden (…) op gespannen voet [staan] met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.'[...]

Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich reeds in twee beschikkingen uitgesproken over de sperperiode, zij het weliswaar zoals deze was geregeld in de vroegere wet van 14 juli 1991 'betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument'. In beide beschikkingen [...] stelde het Hof:

'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'), moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die op algemene wijze aankondigingen van prijsverminderingen en suggesties daarvan tijdens de sperperiode verbiedt, voor zover deze bepaling de bescherming van de consumenten beoogt. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of zulks het geval is in het hoofdgeding.'

Ten gevolge van de beschikking van 15 december 2011 oordeelde het Hof van Cassatie bij arrest van 2 november 2012 [...] dat artikel 53, § 1, eerste lid, van de wet van 14 juli 1991 binnen het toepassingsveld van richtlijn 2005/29/EG viel. Het Hof baseerde dit oordeel, enerzijds, op de vaststelling dat de wetgever met het invoeren van voormeld artikel 53, § 1, eveneens beoogde de consument te beschermen en, anderzijds, op het standpunt van het Hof van Justitie dat slechts de nationale wettelijke regelingen betreffende oneerlijke handelspraktijken die 'alleen' de economische belangen van concurrenten schaden of die betrekking hebben op transacties tussen handelaars, uitgesloten zijn van de werkingssfeer van richtlijn 2005/29/EG.

Vergelijkt men het bepaalde in het vroegere artikel 53, § 1, van de wet van 14 juli 1991 met de regeling die inzake solden en sperperiode is vervat in de wet van 6 april 2010, zoals die in ruime mate wordt overgenomen in de ontworpen regeling, dan blijft de vaststelling overeind dat die regeling op dat punt op gespannen voet staat met richtlijn 2005/29/EG.

In de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij de ontworpen bepalingen van hoofdstuk 6, afdeling 3, van titel 2 van boek VI, wordt er op gewezen dat 'het verbod om prijsverminderingen aan te kondigen

> tijdens de sperperiode [dus uitsluitend beoogt] een gezonde mededinging tussen professionelen te waarborgen' en dat de wijzigingen 'er niet toe strekken de belangen van de consument te beschermen'. Vraag is evenwel of dergelijke verduidelijking in de memorie van toelichting volstaat om te besluiten dat er geen probleem van overeenstemming meer bestaat met richtlijn 2005/29/EG, temeer daar het bestaande wettelijke kader in essentie gehandhaafd blijft in het wetboek'.

Na dit advies heeft de wetgever in artikel VI.25 WER de doelstelling toegevoegd (*Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen*).

V. De Belgische soldenregels hebben het oogmerk om de consumenten te beschermen.

Inleiding

22. Zoals hiervoor is gesteld, dient niet louter naar het formele doel of het daadwerkelijk beschermend effect van de soldenregels te worden gekeken. De Raad van State moet nagaan of deze regeling — zelfs zijdelings — daadwerkelijk beoogt om consumenten te beschermen. Dit vereist een grondige analyse van het algemene doel van de wetgeving, haar achtergrond en totstandkomingsgeschiedenis, de parlementaire voorbereiding, rechtsleer en rechtspraak.

23. In het bestreden besluit en in de memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de rechtspraak en -leer omtrent de sperperiode, de aankondiging van prijsverminderingen tijdens een bepaalde periode en de verkoop met verlies niet relevant zijn om te achterhalen of artikel VI.25, § 1, WER onder de personele werkingssfeer van de Richtlijn OHP valt.

Deze stelling miskent evenwel de samenhang tussen die bepalingen. De rechtspraak en rechtsleer over deze verwante onderwerpen zijn wél relevant voor het beoordelen van het oogmerk tot consumentenbescherming. De sperperiode gaat de soldenperiode vooraf en vormt een onlosmakelijk onderdeel van de soldenregeling.[...] In de sectoren van kleding, lederwaren en schoenen is het verboden om prijsverminderingen aan te kondigen die uitwerking hebben tijdens de sperperiode. Deze samenhang is des te pertinenter in de onderhavige zaak, nu de verzoekende partij in de sperperiode heeft aangekondigd dat de solden reeds waren aangevangen. Ook de rechtspraak en rechtsleer inzake verkoop met verlies is relevant, aangezien soldenverkoop impliceert dat artikelen aan verlieslatende prijzen kunnen worden verkocht. De aankondigingen hieromtrent dienen om klanten naar de winkel te lokken.

Eerste criterium: algemene doel van de wetgeving en aard van de maatregel

24. Solden hebben betrekking op het te koop aanbieden en verkopen van goederen tegen verminderde prijzen tijdens welbepaalde periodes. Deze aanbiedingen en verkopen richten zich steeds tot consumenten (business to consumer – B2C)[...] en vallen onder het materiële toepassingsgebied van Richtlijn OHP.[...]

De kernvoorwaarde van de soldenreglementering in artikel VI.25 WER is dat het begrip 'solden' of gelijkaardige benamingen enkel mag worden gebruikt voor aanbiedingen of verkopen tegen een verminderde prijs (art. VI.25, § 1, lid 1 WER). Dit wijst, ondanks de poging van de wetgever om van het tegendeel te overtuigen, duidelijk op een deels consumentenbeschermend doel.[...] Zij biedt de consument immers de garantie dat de aangekondigde soldenprijs daadwerkelijk lager is dan de vooraf toegepaste prijs. De aard van deze voorwaarde heeft onmiskenbaar een consumentenbeschermende strekking.[...]

Het algemene verbod op het gebruik van de term 'solden' of vergelijkbare benamingen buiten de wettelijke soldenperiodes verhindert dat winkels deze termen aanwenden om prijsverminderingen buiten die periodes aan te kondigen. Consumenten associëren de term 'solden' met kortingen op een substantieel deel van het assortiment van een winkel. Solden en de aankondiging ervan zijn erop gericht om consumenten aan te trekken en hen aan te zetten tot aankoop van

afgeprijsde producten. Zij beïnvloeden dus rechtstreeks het aankoopgedrag van de consument. Dit vormt een belangrijke aanwijzing dat de soldenregeling in haar geheel, en het specifieke verbod op het gebruik van de term 'solden' buiten de wettelijke periodes in het bijzonder, een consumentenbeschermend doel nastreven. Dit blijkt uit de opname van de soldenregels onder afdeling 3 in Boek VI. '*Marktpraktijken en consumentenbescherming'* van de WER.

25. Artikel VI.25 WER wordt ingeleid met '*Teneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen*'. De loutere verwijzing naar ondernemingsbelangen sluit evenwel niet uit dat de soldenregels impliciet – in neven- of ondergeschikte orde – ook de bescherming van consumenten beogen.[...]

Tweede criterium: ontstaansgeschiedenis

26. Uit de wetsgeschiedenis van de soldenregeling voorafgaand aan de opname in artikel VI.25 e.v. WER blijkt duidelijk dat de wetgever naast de belangen van detailhandelaars ook de bescherming van de consument voor ogen had. Verwezen wordt naar randnummer 21.1 van dit verslag.

Derde criterium: parlementaire voorbereiding bij artikel VI.25 WER

27. In de parlementaire voorbereiding bij de bepalingen inzake solden en sperperiode in artikelen VI.25 e.v. WER stelt de wetgever expliciet dat deze regels enkel zouden zijn ingegeven door overwegingen van ondernemingsbelangen. Daarmee tracht hij uit te sluiten dat deze bepalingen een consumentenbeschermingsoogmerk zouden hebben, wat hun onderwerping aan de Richtlijn OHP zou uitsluiten.

Hierbij dienen twee kanttekeningen te worden gemaakt:

27.1. Zoals hiervoor is gesteld, volstaat het formeel doel van de wet niet om na te gaan of een nationale regeling wel of niet onder het personele toepassingsgebied van de Richtlijn OHP valt.

De enkele verwijzing naar ondernemingsbelangen verhindert niet dat de soldenregels in werkelijkheid ook gericht kunnen zijn op consumentenbescherming. Gelet op de beginselen van voorrang en volle werking van het Unierecht kan de toepassing van de richtlijn niet worden uitgesloten op grond van een parlementaire toelichting die stelt dat de regeling '*niet* [strekt] *tot bescherming van de consument* […], *maar wel van de kleinere detailhandelszaken*', zeker wanneer vroegere parlementaire documenten erkenden dat dezelfde regeling wél op consumentenbescherming was gericht.

Zoals advocaat-generaal Van Ingelem bij het Hof van Cassatie opmerkte: '*lijkt het op zijn minst kunstmatig dat de wetgever als zodanig een regel zou kunnen onttrekken aan het geharmoniseerd toepassingsgebied van de richtlijn, door een eenvoudige aanpassing van de memorie van toelichting, die verklaart dat de regel voortaan uitsluitend tot bescherming van de eerlijke concurrentie strekt*'.[...]

27.2**.** De parlementaire voorbereiding bevat overigens impliciete aanwijzingen dat wél sprake is van een consumentenbeschermingsoogmerk. Zo wordt gesteld: '*De regels die zijn gericht op de consumentenbescherming, meer bepaald deze die hem waarborgen dat hij effectief een prijsvoordeel doet en dat hij juist wordt geïnformeerd over dit prijsvoordeel, zijn de regels die algemeen gelden gedurende gans het jaar en voor alle aankondigingen van prijsverminderingen. Ze zijn terug te vinden in artikel VI. 18.*'

Het argument dat de consumentenbeschermende bepalingen reeds elders in het WER (zoals artikel VI.18) zijn opgenomen, is niet overtuigend. De wetgever lijkt zich hier te beroepen op het criterium van het daadwerkelijke effect, dat – zoals hoger uiteengezet – achterhaald is.[...]

Impliciet wordt erkend dat de soldenregeling wel degelijk een consumentenbeschermende doelstelling heeft, maar dan overlappend met andere wetsbepalingen.[...]

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de wetgever na het arrest *Commissie tegen België* […] artikel VI.18 WER heeft opgeheven.[…] Nadien is in het kader van de omzetting van de Omnibusrichtlijn opnieuw een specifieke regeling in artikel VI.18 WER ingevoerd.[…] Zou men vertrekken van het criterium van het daadwerkelijke effect, dan zou dit betekenen dat de solden- en sperperioderegels tussen 2014 en 2018 wel onder de Richtlijn OHP vielen, maar voordien en nadien niet – een juridische ongerijmdheid die de onhoudbaarheid van dit criterium illustreert.

28. De verwerende partij wijst op het gewijzigde inzicht van de wetgever doordat consumentenorganisaties voorstander zouden zijn van meer flexibiliteit in plaats van vaste soldenperiodes. Het voorstel van consumentenorganisaties voor een andere regeling verhindert niet dat er van een consumentenbeschermingsoogmerk sprake kan zijn. Zo heeft de wetgever bij de invoering van de Wet Marktpraktijken aan het behoud van vaste soldenperiodes expliciet een consumentenbeschermingsoogmerk gekoppeld, met het oog op duidelijkheid en vertrouwen in de aangekondigde prijsverminderingen.[…]

Vierde criterium: rechtspraak

29. De rechtspraak heeft duidelijk het consumentenbeschermend oogmerk van solden- en sperperioderegels aanvaard.

Het Hof van Cassatie heeft als volgt geoordeeld in 201[2] [Cass.2 november 2012 (ECLI:CASS:2012:ARR.20121102.7), punten 1 en 3].

> Het onderdeel voert aan dat het bestreden arrest ten onrechte oordeelt dat het verbod ingesteld door het artikel 53, § 1, eerste lid, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (hierna: WHPC), zoals hier van toepassing, niet onder het toepassingsveld valt van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.
>
> […] Uit de vaststelling dat de wetgever met de invoering van artikel 53, § 1, eerste lid, WHPC, mede boogde de consument te beschermen, enerzijds, en het antwoord van het Hof van Justitie dat slechts de nationale wettelijke regelingen betreffende oneerlijke handelspraktijken die 'alleen' de economische belangen van concurrenten schaden of betrekking hebben op transacties tussen handelaars uit de werkingssfeer van de richtlijn zijn gesloten, anderzijds, volgt dat voormelde bepaling onder het toepassingsveld van de richtlijn valt.

Het Hof van Cassatie heeft als volgt geoordeeld in 2015 [Cass. 29 oktober 2015, (ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20151029.9), punten 2, 4 en 5]

> Krachtens artikel 53, § 1, derde lid, WHPC is het, vóór een sperperiode verboden om aankondigingen evenals suggesties van prijsverminderingen te verrichten, die uitwerking hebben gedurende deze sperperiode.
>
> […] Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever niet alleen formeel een dubbele doelstelling vooropstelde, maar ook daadwerkelijk en met opgave van redenen beoogde, naast de economische belangen van de concurrenten, de consument te beschermen en in te lichten door de doorzichtigheid en juistheid te verzekeren van de prijzen zoals die onmiddellijk vóór en tijdens de opruimingsperiodes worden toegepast';
>
> […] Hieruit volgt dat artikel 53, § 1, WHPC tevens beoogt de consument te beschermen en dat de krachtens die bepaling verboden aankondigingen van prijsverminderingen en suggesties niet buiten het toepassingsgebied van voormelde Richtlijn 2005/29/EG vallen.

Het Hof van Beroep te Gent heeft zich in 2020 op dezelfde lijn als het Hof van Cassatie gezet [Gent 3 februari 2020, Inno nv/Unizo, *jb.Markt*. 2020, afl. 1, 60 e.v.]. Ook met betrekking tot de regeling inzake verkoop met verlies heeft het Hof van Cassatie erkend dat deze mede beoogt de consument te beschermen, zodat zij onder het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken valt [Cass. 16 september 2016 (ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160916.4), punt 7].

> Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met artikel 101, § 1, van de Wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming niet alleen formeel een dubbele doelstelling vooropstelde, maar ook daadwerkelijk en met opgave van redenen beoogde, naast de economische belangen van de concurrenten, de consumenten te beschermen. Er werd daarbij uiteengezet dat verkoop met verlies wordt toegepast door grotere ondernemingen die de verlieslatende prijs hanteren om aan de klanten, die zij eerst naar hun winkels hebben gelokt met hun lage verlieslatende prijs, andere goederen met een hogere winstmarge te kunnen verkopen, dat deze praktijk kan leiden tot het verdwijnen van de speciaalzaken, dat de consument er belang bij heeft dat er voldoende alternatieve distributiekanalen beschikbaar blijven, inzonderheid de speciaalzaken waar de nadruk wordt gelegd op een betere dienstverlening, en dat het verbod van verkoop met verlies daartoe kan bijdragen.
>
> Hieruit volgt dat de praktijk van verkoop met verlies de belangen van de consumenten schaadt en dat de uitgevaardigde maatregel kan bijdragen tot de door de wetgever beoogde bescherming van de consumenten.

Vijfde criterium: rechtsleer

30. Uit de heersende rechtsleer blijkt dat, hoewel het formele doel van de artikelen VI.25 e.v. WER beperkt is tot de bescherming van de (detail)handelaar, deze bepalingen in werkelijkheid ook de bescherming van de belangen van de consument beogen en bijgevolg onder het toepassingsgebied van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken vallen.[...]

Zo stellen Janssens en De Meese (in verband met de sperperiode):[...]

> 70. Uit de INNO-beschikking blijkt immers in de eerste plaats dat het Hof van Justitie zich er niet tegen verzet dat de nationale rechter de betrokken maatregel op een andere manier uitlegt dan de nationale wetgever. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan met andere woorden niet worden afgeleid dat een strikte 'doel'-benadering, waarbij enkel het formele door de wetgever vooropgestelde doel telt, moet worden gevolgd.
>
> 71. Bovendien is het, luidens het criterium van het Hof van Justitie, de taak van de nationale rechter om na te gaan of de maatregel de consumentenbescherming beoogt. Dit is o.i. overigens ook de enige manier om de volle werking van de richtlijn te verzekeren en te vermijden dat de lidstaten op louter formele gronden de toepassing van de richtlijn zouden kunnen uitsluiten.
>
> 72. In dit opzicht kan de Belgische rechter er niet om heen dat (i) de huidige regeling inzake de sperperiode niet wezenlijk verschilt van de vorige versies, (ii) de wetgever bij deze vorige versies (en in tempore non suspecto) wél uitdrukkelijk aangaf dat de maatregel een dubbele doelstelling nastreefde, en (iii) de ingreep van de wetgever enkel is ingegeven door de wens om deze regeling te kunnen behouden. Indien de rechter de werkelijke strekking van de maatregel wenst te achterhalen, wetende dat deze niet noodzakelijk gelijk loopt met het formele doel van de wetgever, kan hij in principe dan ook teruggrijpen naar de eerdere verklaringen van de wetgever tijdens voorbereidende werkzaamheden, te rade gaan bij de rechtspraak en de rechtsleer die hierover in het verleden (overvloedig) is verschenen, rekening houden met het standpunt dat de Europese Commissie in het verleden reeds heeft ingenomen, enz.

Zo stelt Z. Vanhoyland (in verband met solden- en sperperiode): [...]

> […] De vraag rijst of het louter aanpassen van de formele ratio legis in de memorie van toelichting hiervoor voldoende is. Wanneer men uit hogervermelde rechtspraak zou afleiden dat enkel en alleen de formele doelstelling van een nationale bepaling relevant is, zou een formele

aanpassing daarvan moeten volstaan om de bepaling buiten het toepassingsgebied van de Richtlijn te houden.

26. Deze louter formele benadering staat echter open voor misbruiken en nationale 'truukjes'. Zo zou om het even welke bepaling die betrekking heeft op B2C handelspraktijken (bv. een per se verbod) uit het toepassingsgebied van de Richtlijn geëvacueerd kunnen worden en zodoende in de nationale rechtsorde behouden of (her)ingevoerd kunnen worden, zolang slechts het formeel doel ervan niet de bescherming van de consument zou vermelden. Dergelijke misbruikmogelijkheid kan de maximumharmonisatiedoelstelling van de Richtlijn volledig onderuithalen, waardoor een andere dan deze louter formele benadering zich opdringt.

27. Mijns inziens moet er nagegaan worden wat de daadwerkelijke doelstellingen van een nationale bepaling zijn om na te gaan of de bepaling al dan niet onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/29/EG valt. In de zaak Cdiscount oordeelt het Hof van Justitie namelijk, net zoals in de Wamo beschikking, dat de verwijzende rechter moet nagaan of de nationale bepaling daadwerkelijk de bescherming van consumenten beoogt. Een beoordeling louter en alleen op grond van de formele ratio legis is m.i. te beperkend. De daadwerkelijke doelstellingen kunnen, zoals reeds aangegeven door de Europese Commissie in 2009102, óók afgeleid worden uit het algemene doel van de wetgeving, de achtergrond en ontstaansgeschiedenis, de voorbereidende documenten en de doctrine. Deze zienswijze komt tegemoet aan het mogelijk misbruik van de wetgever doordat de opgegeven doelstellingen in de voorbereidende werken getoetst kunnen worden aan andere aanknopingspunten. Deze zienswijze is verenigbaar met het hogervermelde tweede cassatiearrest (2015) en met het geannoteerde arrest van het hof van beroep te Gent (2020). Het Hof van Cassatie bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat de wetgever niet alleen formeel een dubbele doelstelling vooropstelde, maar ook daadwerkelijk en met opgave van redenen beoogde de consument te beschermen103, terwijl het hof van beroep te Gent expliciet de aanknopingspunten, zoals aangegeven door de Europese Commissie, vooropstelt om het daadwerkelijke doel van een bepaling te achterhalen.

[…]

30. Wanneer deze redenering toegepast wordt op de sperperioderegeling zou men tot het besluit kunnen komen dat, zelfs onder Boek VI van het WER, de sperperioderegeling consumentenbescherming beoogt, onder het toepassingsgebied van de Richtlijn valt en daarmee bijgevolg onverenigbaar is. Hoewel de wetgever in de memorie van toelichting weliswaar expliciet het consumentenbeschermend doel uitgesloten heeft, moet er ook gekeken worden naar de andere aanknopingsfactoren die wél het consumentenbeschermend doel van de regeling onderstrepen. In de rechtspraak kan verwezen worden naar het arrest van het Arbitragehof, de twee arresten van het Hof van Cassatie en het geannoteerde arrest van het hof van beroep te Gent. Daarnaast erkent de meerderheid in de rechtsleer, zoals supra uiteengezet, het consumentenbeschermend doel van de regeling. Bovendien, wanneer gekeken wordt naar de achtergrond en ontstaansgeschiedenis van de sperperioderegeling, kan niet ontkend worden dat bij het ontstaan een duidelijk consumentenbeschermend doel vooropgesteld werd. Het feit dat de regeling ondertussen ondergebracht is in het WER doet hier niets aan af aangezien de regeling doorheen de tijd niet relevant gewijzigd is. De sperperioderegeling draagt al vanaf haar ontstaan de stempel 'consumentenbescherming' met zich mee en die kan niet aan de kant geschoven worden louter door een formele aanpassing van de ratio legis.

Zo stelt T. Baes hieromtrent:[…]

De door de wetgever gekozen optie is echter voor kritiek vatbaar, omdat op die manier om het even welke bepaling ter reglementering van handelspraktijken ingevoerd of herschreven kan worden, waarbij dan telkens de bescherming van de consument uitdrukkelijk wordt uitgesloten als doelstelling. De richtlijn oneerlijke handelspraktijken riskeert zo haar doelstelling van volledige harmonisatie te missen. We belanden zo mogelijks terug in een situatie van totale differentiatie van reglementeringen inzake handelspraktijken binnen de EU. Dit was nooit de bedoeling en kon ook nooit de bedoeling zijn, althans niet van de Europese wetgever.

D. Bruloot stelt dat er nagenoeg eensgezindheid bestaat in de juridische literatuur over de onverenigbaarheid:[...]

15 In hoeverre de Belgische soldenreglementering verenigbaar is met de Europese Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken, is een discussie die ondertussen reeds lange tijd woedt en tot op vandaag blijft voortleven. […] Het concept 'handelspraktijk' wordt daarbij zeer ruim gedefinieerd, zodat in ieder geval ook soldenverkopen als een handelspraktijk in de zin van de richtlijn kunnen worden beschouwd. De enige vraag is bijgevolg nog in hoeverre de Belgische soldenreglementering (mede) gericht is op de bescherming van de belangen van consumenten. Slechts wanneer dat niet het geval is en de regeling uitsluitend de eerlijke concurrentie tussen ondernemingen wil vrijwaren, valt deze buiten het geharmoniseerde gebied en doet er zich geen probleem van onverenigbaarheid voor.

Het is tegen deze achtergrond dat de ingreep van de wetgever moet worden gezien om bij de integratie van de WMPC in het Wetboek van Economisch Recht in de aanhef van artikel VI.25 WER uitdrukkelijk toe te voegen dat de regeling er is '[t]eneinde eerlijke marktpraktijken te verzekeren tussen ondernemingen'.

16 In de juridische literatuur bestaat er ondertussen eigenlijk nagenoeg eensgezindheid over dat er effectief van een onverenigbaarheid sprake is. Op een aantal specifieke punten van de regelingen uit de oude WHPC en WMPC werd dit ook reeds uitdrukkelijk door het Hof van Justitie bevestigd (cf. infra). De vraag blijft evenwel het Belgische maatschappelijke debat beroeren en de Belgische wetgever heeft er in 2013 dan ook voor gekozen om een nieuwe poging te ondernemen om de regelen bij te stellen. Het lijkt er evenwel sterk op dat het Hof van Justitie bij een nieuwe beoordeling nog steeds tot de onverenigbaarheid zou besluiten. In het belang van de rechtszekerheid en het vrijwaren van een gelijke concurrentiepositie voor alle Belgische ondernemingen, dringt een structurele oplossing, hetzij op Belgisch niveau, hetzij op Europees niveau, zich absoluut op.

J. Stuyck vertrekt vanuit het formeel doel van de wet en meent dat de formele aanpassing van de ratio legis volstaat om de regeling buiten het toepassingsgebied van de richtlijn te brengen.[...]

Meerdere rechters hebben immers al vastgesteld dat de bestaande regeling – die inhoudelijk op geen enkel punt gewijzigd wordt – formeel ook de bescherming van de consument beoogt. Vanuit de hoger verdedigde opvatting dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie enkel de formele doelstelling van een wettelijke bepaling ter zake relevant is, moet echter worden geconcludeerd dat een formele aanpassing van de ratio legis volstaat om de regeling buiten het toepassingsgebied van de richtlijn te brengen. Men zou kunnen vinden dat wat de Belgische wetgever doet een 'truuk' is, ja zelfs een ontduiking van de rechtspraak van het Hof, maar m.i. zal het Hof een dergelijke houding niet gemakkelijk als strijdig met het Unierecht bestempelen, nu het Hof zich buiten de discussie over het oogmerk van een nationale regeling wil houden.

> Zoals hiervoor is gesteld, dient te worden gekeken naar wat de wetgever daadwerkelijk beoogt. De loutere formele inperking van de doelstelling om aan de toepassing van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken te ontsnappen, kan bijgevolg niet worden aangenomen.
> *Conclusie*
> 31. Uit het voorgaande volgt dat artikel VI.25 WER met het algemeen verbod op het gebruik van de term 'solden' of gelijkwaardige benamingen voor verkoopacties buiten de wettelijke soldenperiodes, onder de personele werkingssfeer van de Richtlijn OHP valt.
> Aangezien deze richtlijn, die een volledige harmonisatie beoogt, niet voorziet in een dergelijk verbod, is artikel VI.25 WER strijdig met de richtlijn en dient het door de Raad van State buiten toepassing te worden gelaten.[...]
> Hierdoor steunt het bestreden boetebesluit op een onwettige rechtsgrond en dient het te worden vernietigd.
> 32. Zoals hiervoor is gesteld[...] komt het volgens het Hof van Justitie aan de nationale rechter toe om te achterhalen of de nationale regels een consumentenbeschermingsoogmerk hebben. De door de verzoekende partij – in ondergeschikte orde – opgeworpen prejudiciële vragen, dienen niet te worden gesteld."

19. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft de verwerende partij niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij beperkt zich ertoe, wat het eerste middel betreft, te herhalen of nogmaals te beklemtonen wat zij reeds eerder heeft uiteengezet zonder, inhoudelijk, een nieuw licht op de zaak te werpen. Wat het tweede middel betreft – namelijk de door de verzoekende partij ingeroepen schending van de 'primauteit van het Unierecht' en het 'principe van de volle werking' door de bestreden beslissing en artikel VI.25 van het WER –, verzuimt zij om nog op het auditoraatsverslag *(cfr.* punt 27.1 van het auditoraatsverslag zoals hiervoor weergegeven onder punt 17), te reageren.

In de mate de verwerende partij in haar laatste memorie nogmaals tracht te bepleiten dat het "enkele feit dat er een samenhang bestaat tussen de verschillende bepalingen van de soldenregeling in haar geheel" niet tot gevolg kan hebben dat de rechtspraak, rechtsleer en parlementaire werken van de artikelen VI.26 WER tot VI.28 WER *mutatis mutandis* kunnen worden toegepast op artikel VI.25 WER om na te gaan of deze laatste bepaling de consumentenbescherming beoogt en dat ook moet worden nagegaan of artikel VI.25, § 1 WER "en enkel en alleen artikel VI.25, §1 WER" daadwerkelijk beoogt om de consumenten te beschermen, wordt zij niet bijgevallen. Wanneer de rechter

teneinde een zinvolle betekenis te geven aan artikel VI.25 kijkt naar haar doel van de regeling, te dezen met inachtneming van de vijf hiervoor vermelde criteria waaronder haar (wetshistorische) ontstaansgeschiedenis en het begrip ervan in de rechtspraak en rechtsleer, is hij er uiteraard niet van ontslagen om de betrokken wettelijke bepaling – te dezen artikel VI.25, § 1, van het WER – te situeren binnen het grotere geheel en de samenhang met andere wettelijke bepalingen, te dezen de ermee samenhangende bepalingen zoals de artikelen VI.26 tot VI.28 binnen (een en) hetzelfde Boek (VI), eenzelfde Titel (II), eenzelfde Hoofdstuk (6) en eenzelfde Afdeling (3 'Opruimingen of solden') van dat WER. Het zou immers geheel kunstmatig, zo niet ongerijmd, zijn artikel VI.25 van de onmiddellijk daaropvolgende bepalingen die overigens specifiek op de in artikel VI.25 bedoelde soldenperiodes (waarvan de vaste periodes, duur en data zijn bepaald) betrekking hebben, te isoleren of ervan los te koppelen, wat de verwerende partij dan ook niet ernstig kan (blijven) volhouden.

Uit de wetsgeschiedenis waarnaar de verwerende partij (ook) in haar laatste memorie verwijst, blijkt overigens dat de artikelen VI.26 en 27 van het WER (die *ook* een onderlinge samenhang hebben en niet van elkaar kunnen worden geïsoleerd) beogen de consument te informeren over een toekomstige soldenverkoop waarbij de benaming 'solden', of gelijkwaardige benamingen, enkel mogen worden gebruikt in de mate dat voldaan is aan bepaalde voorwaarden. De soldenverkoop verwijst immers naar vaste periodes die bij wet zijn vastgesteld, alsmede naar het vervuld zijn van een aantal voorwaarden (= meervoud) "die de consument moeten *garanderen* dat het daadwerkelijk gaat om een vermindering van voorheen toegepaste prijzen" en waarbij het goederen betreft die de onderneming bij aanvang van de in artikel VI.25 bedoelde periodes in bezit heeft en die zij voorheen minstens gedurende dertig dagen te koop heeft aangeboden. Dit strekt wel degelijk tot bescherming van de consument, met name een garantie op, wat de (naleving tijdens soldenverkopen van die) voorwaarden betreft, eerlijke handelspraktijken. Dergelijke bepalingen gelden niet, laat staan uitsluitend, in het voordeel van de handelaars, hetzij omdat deze anders met onverkoopbare voorraden dreigen te blijven zitten, hetzij omdat zij liquiditeiten willen creëren om hun assortiment te vernieuwen. Dat vandaag (*online* en fysieke) ondernemingen

"het hele jaar door allerlei kortingen- en promotiecampagnes aanbieden, onder uiteenlopende vormen en benamingen (koppelverkoop, '*flash sales*', *Black Friday* kortingen, *Ciber Monday* kortingen, '*Back to school*' acties, '*mid season sales*',…)", doet daaraan niet af.

Dat, tot slot, ook artikel VI.18 van het WER een consumentenbeschermend oogmerk heeft – namelijk door de consument, gans het jaar door, te waarborgen dat hij effectief een prijsvoordeel doet en dat hij juist wordt geïnformeerd over dit prijsvoordeel voor alle aankondigingen van prijsverminderingen – doet er niets aan af dat ook het betwiste artikel VI.25 (mede) dat consumentenbeschermend oogmerk heeft. Het is overigens in dat verband dat er in het auditoraatsverslag terecht op wordt gewezen dat indien in de benadering van de verwerende partij zou worden meegegaan ter bepaling van het toepassingsgebied van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, de soldenmaatregel tussen 2014 en 2018 (in de tijdelijke afwezigheid van artikel VI.18 WER) wel onder de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken zou hebben gevallen omdat dan zogezegd alleen artikel VI.25 de consumentenbescherming garandeerde maar vanaf 2018 – dit is na invoering van de referentieprijsregel op Europees niveau –, niet meer omdat vanaf dan artikel VI.18 WER weer de consumentenbescherming garandeerde, dergelijke benadering zou leiden tot een onhoudbare hypothese (*cfr*. punt 27.2 van het auditoraatsverslag).

20. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dat artikel VI.25 van het WER strijdig is met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten, zodat de bestreden beslissing op een onwettige rechtsgrond steunt. De Raad van State bevindt aldus, de redenering van het auditoraat bijvallend, het eerste en het tweede middel in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 10 september 2024 van de Dienst Sancties en Juridische Geschillen bij de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst KMO, Middenstand en Energie betreffende het opleggen van een administratieve geldboete aan de verzoekende partij.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig mei tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**