

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

539. SESJA PLENARNA EKES-U, 12.12.2018–13.12.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego sektora detalicznego odpowiadającego potrzebom XXI wieku”**

[COM(2018) 219 final]

(2019/C 110/07)

Sprawozdawca: **Ronny LANNOO**Współsprawozdawca: **Gerardo LARGHI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.6.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	171/3/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji dotyczący modernizacji sektora detalicznego. Komitet ponownie podkreśla gospodarcze i społeczne znaczenie sektora detalicznego dla wszystkich zainteresowanych stron i dla społeczeństwa jako całości<sup>(1)</sup>. Przypomina, że już we wcześniejszych opiniach zalecał zadbanie o otwarte otoczenie gospodarcze w celu zapewnienia uczciwej konkurencji i stworzenia warunków do pozytywnego współistnienia dużych, średnich i małych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw handlu detalicznego, a także współpracy między nimi.

1.2. Ochrona i propagowanie różnorodności w sektorze handlu detalicznego są niezbędne, aby zaspokoić potrzeby konsumentów oraz bronić europejskiego systemu produkcji i promować go. W związku z tym EKES uważa, że należy zapewnić równowagę między środkami na rzecz dużych detalistów, które zostały jasno opisane w komunikacie, a odpowiadającymi im działaniami dostosowanymi do potrzeb mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

1.3. EKES zauważa, że propozycje Komisji koncentrują się zbyttnio na cenie jako najbardziej interesującym aspekcie z punktu widzenia konsumentów i ignorują inne ważne elementy, takie jak informacje, jakość i personalizacja produktów, bliskość, mobilność, gospodarka o obiegu zamkniętym i trwałość, stosunek jakości do ceny oraz usługi przed- i posprzedażowe. Komisja powinna odpowiednio chronić dywersyfikację produktów w interesie wszystkich stron.

<sup>(1)</sup> Obroty w 2016 r.: 9 864 468,4 mln EUR; liczba przedsiębiorstw (w 2015 r.): 6 205 080; wartość produkcji (w 2015 r.): 2 687 115 mln EUR. W 2016 r. zatrudnienie w tym sektorze znalazło 33 399 447 osób, z czego 27 892 082 było pracownikami najemnymi.

1.4. Komitet uważa, że prawem przedsiębiorczości należy zajmować się przy zachowaniu zgodności z zasadą pomocniczości, a najlepszym sposobem uwzględnienia potrzeb wszystkich zainteresowanych stron jest uzyskanie porozumienia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.5. W szczególności EKES jest zdania, że niektóre bariery dla swobody przedsiębiorczości i niektóre ograniczenia operacyjne w postaci, w jakiej występują obecnie w pewnych państwach członkowskich, stanowią przeszkodę dla tworzenia nowych przedsiębiorstw, lecz pełna liberalizacja nie zapewnia niezbędnej równowagi między dużymi firmami, małymi przedsiębiorstwami i przedsiębiorstwami rodzinnymi.

1.6. Komitet uważa, że krajowe przepisy regulujące godziny otwarcia sklepów i czas pracy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu równych warunków działania wśród przedsiębiorstw różnej wielkości i przede wszystkim w gwarantowaniu odpowiedniej ochrony socjalnej zarówno pracownikom, jak i osobom samozatrudnionym, także biorąc pod uwagę zmiany nawyków konsumenckich.

1.7. EKES ponownie stwierdza, że osiągnięcie porozumienia na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy jest najlepszym sposobem ustalania dni i godzin otwarcia oraz godzenia potrzeb konsumentów w zakresie dostępu do konkretnych produktów i usług z dążeniem niektórych przedsiębiorstw do prowadzenia działalności w niedziele i święta, a jednocześnie pozwala zapewnić równowagę między życiem zawodowym a rodzinnym przedsiębiorców i pracowników oraz czas na szkolenia.

1.8. Zgodnie z założeniami filaru społecznego EKES wskazuje na konieczność zagwarantowania uczciwego wynagrodzenia i jakości pracy wszystkim pracownikom w tym sektorze bez względu na to, czy chodzi o działalność online czy offline. Zwraca zwłaszcza uwagę na przypadek umów o pracę tysięcy osób pracujących dla firm internetowych, które nie zostały jeszcze objęte negocjacjami zbiorowymi, a także na przypadek umów w sektorze dużych detalistów przygotowanych wyłącznie z myślą o obsłudze większej liczby klientów w weekendy (co powoduje wzrost liczby umów dorywczych) lub nie uznających pracy w weekend czy w nocy za pracę godzinach nadliczbowych. Zdaniem EKES-u stworzenie mechanizmu skutecznego dialogu społecznego obejmującego również małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa dałoby przedsiębiorstwom lepsze możliwości rozwoju i zapewniło pracownikom lepszy system zabezpieczeń.

1.9. Komitet zgadza się z Komisją, że należy pobudzać i wspierać innowacje w sektorze detalicznym, uczenie się przez całe życie zarówno pracodawców, jak i pracowników, oraz promocję produktu w perspektywie długoterminowej. Jest jednakże zdania, że oprócz propozycji Komisji należy przygotować plan działania, który wspierałby ten proces w kontekście transformacji cyfrowej. Na plan ten należałoby przeznaczyć odpowiednie finansowanie i powinien on koncentrować się zwłaszcza na małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach przy współdziałaniu organizacji reprezentujących MŚP.

1.10. EKES wzywa władze wszystkich szczebli do nawiązania ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu opracowania konkretnego planu działania w sprawie przyszłości europejskiego handlu detalicznego w XXI wieku (dot. informowania, szkolenia, finansowania, dobrych praktyk itp.).

## 2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Celem komunikatu jest przyczynienie się do uwolnienia potencjału sektora handlu detalicznego dla gospodarki UE poprzez wskazanie najlepszych praktyk. Instytucje UE i państwa członkowskie powinny zatem poczynić starania, aby wspierać konkurencyjność tego sektora w czasie, gdy ulega on przekształceniom wskutek szybkiego rozwoju handlu elektronicznego oraz zmiany nawyków konsumenckich.

2.2. Aby jednolity rynek przyniósł oczekiwane korzyści, należy podjąć odpowiednie działania na wszystkich szczeblach. Wydajność sektora detalicznego w UE pozostaje w tyle za innymi sektorami, co wynika z nagromadzenia przepisów podatkowych na wszystkich szczeblach i opóźnień w przechodzeniu na rynek cyfrowy.

2.3. Detaliści napotykać liczne ograniczenia dotyczące zakładania sklepów i prowadzenia działalności. Wiele z tych ograniczeń można uzasadnić słusznymi względami polityki publicznej. Niemniej mogą one również stwarzać bariery dla przedsiębiorstw typu start-up oraz negatywnie wpływać na wydajność.

2.4. Otwieranie nowych punktów sprzedaży jest kluczowym elementem rentowności sektora. Ważne jest umożliwienie realizowania strategii dostępu do rynku, które łączą obecność w internecie i poza nim. Proste, przejrzyste i skuteczne procedury związane z zakładaniem działalności stwarzają możliwości zwiększenia wydajności sektora detalicznego.

2.5. Komisja zaleca, aby państwa członkowskie przeprowadziły ocenę i, w razie potrzeby, modernizację swoich ram prawnych, czerpiąc inspirację w stosownych przypadkach z najlepszych praktyk opracowanych w innych państwach członkowskich.

2.6. Ograniczenia prowadzenia działalności zazwyczaj dotyczą głównie detalistów nieprowadzących działalności w internecie. Organy publiczne powinny ocenić wyważenie, proporcjonalność i skuteczność takich ograniczeń, aby zapewnić równe szanse w porównaniu z handlem elektronicznym.

2.7. Koszt przestrzegania przepisów wynosi 0,4–6 % rocznego obrotu detalistów. Dla mikroprzedsiębiorstw jest to szczególnie duże obciążenie. Wspieranie rozwoju sektora handlu detalicznego przynoszące ostatecznie korzyści konsumentom wymaga szeroko zakrojonego podejścia: uproszczenia ram prawnych, dopilnowania, aby były one dostosowane do środowiska wielokanałowego, a także ograniczenia nadmiernie uciążliwych i kosztownych środków i procedur nakładanych na detalistów w celu zapewnienia zgodności z tymi przepisami.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje podjętą przez Komisję próbę modernizacji sektora handlu detalicznego z myślą o radzeniu sobie z nowymi wyzwaniami związanymi z cyfryzacją i handlem elektronicznym.

3.2. W swych wcześniejszych opiniach, zwłaszcza INT/682 w sprawie europejskiego planu działania na rzecz sektora detalicznego<sup>(2)</sup>, Komitet zalecał już stworzenie otwartego otoczenia gospodarczego mającego gwarantować uczciwą konkurencję między podmiotami o takiej samej wielkości. W szczególności UE powinna zapewnić warunki dla różnorodności, pozytywnej koegzystencji i współpracy między dużymi, średnimi i małymi detalistami oraz mikrodetalistami działającymi w internecie i poza nim. Promowanie różnorodności w sektorze handlu detalicznego UE jest doskonałym sposobem reagowania na różne potrzeby konsumentów, lecz także chronienia i wspierania europejskiego systemu produkcji.

3.3. EKES odnotowuje, że Komisja kładzie zbyt duży nacisk na cenę jako najbardziej interesujący aspekt z punktu widzenia konsumentów, podczas gdy głównym celem powinno być przekazywanie konsumentom dokładnych informacji (świadomość konsumentów). Konsumentci, którzy kupują dany produkt, powinni móc swobodnie rozważyć inne elementy takie jak jakość produktu, personalizacja, trwałość, mobilność konsumentcka, bliskość, stosunek jakości do ceny, obsługa zapewniona podczas zakupu lub po jego dokonaniu, wpływ na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz kryteria środowiskowe. Zróznicowanie produktów stanowi wartość dodaną dla sektorów produkcji i handlu detalicznego w UE i powinno być przez Komisję odpowiednio chronione<sup>(3)</sup>.

3.4. EKES uważa, że podejście Komisji bardziej sprzyja dużym detalistom, i uważa za istotne, aby wyważyć je z potrzebami małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. W szczególności sądzi, że konieczne jest zagwarantowanie współistnienia dużych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw rodzinnych.

3.5. EKES zgadza się, że niektóre ograniczenia prawa przedsiębiorczości i ograniczenia operacyjne wprowadzane w niektórych państwach członkowskich mogą stanowić przeszkodę w zakładaniu nowych firm i ich rozwoju. Jest jednakże zdania, że pełna liberalizacja prawa przedsiębiorczości nie rozwiązałaby wszystkich problemów. Ponadto należy przestrzegać zasady pomocniczości oraz porozumień osiągniętych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w celu odpowiedniego reagowania na lokalne potrzeby i potrzeby wszystkich zainteresowanych stron.

3.6. EKES nie zgadza się z negatywnym postrzeganiem przez Komisję wyroku w sprawie Visser. Zdaniem Komitetu sprawa ta stanowi potwierdzenie celu prawodawcy w odniesieniu do dyrektywy usługowej: ujednoliciła orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące swobody przedsiębiorczości i zakazuje stosowania tylko niektórych wymogów, takich jak testy potrzeb ekonomicznych. Wyrok wyraźnie stwierdza, że „cel polegający na ochronie środowiska miejskiego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego mogący uzasadniać ograniczenie terytorialne”. Ważne jest, aby znaleźć równowagę pomiędzy tymi potrzebami zgodnie z zasadami proporcjonalności i pomocniczości.

3.7. W tym kontekście można zrobić wiele w procesie tworzenia jednolitego europejskiego rynku, aby uprościć procedury rozpoczynania działalności gospodarczej oraz zapewnić ich przejrzystość i jednolitość przy jednoczesnym poszanowaniu uzasadnionych ograniczeń istniejących na szczeblu terytorialnym zgodnie z zasadą pomocniczości.

3.8. Zdaniem Komitetu niezwykle ważne jest utrzymanie i chronienie niektórych specyficznych środowisk gospodarczych, zwłaszcza w sytuacji, gdy dziedziny te są powiązane z ochroną narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz celami polityki społecznej i kulturalnej. Odmienne podejście może mieć niekorzystny wpływ na lokalne społeczności i konsumentów<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 20.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165.

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 2.

3.9. Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem EKES-u należy poważnie rozważać ekspansję transgraniczną, zwiększenie skali i handel elektroniczny oraz wspierać przedsiębiorstwa w tym procesie w koordynacji z ich organizacjami. Niemniej nie można tego uznawać za wymóg lub jedyny sposób rozwoju wszystkich przedsiębiorstw, biorąc pod uwagę interes konsumentów (dystrybucja i usługi wielokanałowe). Dlatego też niezbędne jest promowanie i podtrzymanie procesów innowacyjnych, szkoleń i promocji produktu w perspektywie długoterminowej, w tym wspieranie dzięki odpowiednim funduszom małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw oraz reprezentujących je organizacji.

3.10. Skuteczna polityka handlu detalicznego musi znaleźć równowagę między rentownością i wydajnością w odniesieniu do danej lokalizacji. Należy wziąć pod uwagę względy perspektywy (średnio-) długoterminowej, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw nieprowadzących działalności w internecie, oraz jej związek z bieżącymi zmianami i zmianami, które mogą nastąpić w przyszłości (mieszkalnictwo, dostępne usługi itp., a tym samym istniejące centra miast i tereny sąsiadujące z nimi). EKES uważa, że Komisja powinna uzupełnić swoją propozycję – we współpracy ze stosownymi organizacjami krajowymi i regionalnymi – przez wprowadzenie środków strukturalnych w celu uwzględnienia czynników rozwoju terytorialnego w odniesieniu do lokalnych społeczności i centrów miast (miejsca turystyczne, lokalne planowanie przestrzenne, kodeksy budowlane, warunki itp.).

3.11. Zdaniem EKES-u krajowe przepisy dotyczące godzin otwarcia sklepów i czasu pracy, zgodne z nowymi rozwiązaniami technologicznymi, odgrywają istotną rolę w zapewnieniu równych szans wśród przedsiębiorstw różnej wielkości oraz odpowiedniej ochrony socjalnej zarówno pracownikom, jak i osobom samozatrudnionym. Przede wszystkim zaś są kluczowym narzędziem ochrony socjalnej osób pracujących na własny rachunek i osób zatrudnionych.

3.12. Komitet ponownie stwierdza, że osiągnięcie porozumienia z zainteresowanymi organizacjami na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy jest najlepszym sposobem ustalania dni i godzin otwarcia. Niezwykle istotne jest pogodzenie potrzeb konsumentów w zakresie dostępu do konkretnych produktów i usług z dążeniem niektórych przedsiębiorstw do prowadzenia działalności w niedziele lub wieczorami, a także zadbanie o potrzebę wypoczynku właścicieli i pracowników mikroprzedsiębiorstw oraz zapewnienie równowagi między życiem zawodowym a rodzinnym i czasu na szkolenia.

3.13. Zgodnie z założeniami filaru społecznego EKES wskazuje na konieczność zagwarantowania uczciwego wynagrodzenia i jakości pracy wszystkim pracownikom w tym sektorze bez względu, czy chodzi o działalność online czy offline. Zwraca zwłaszcza uwagę na przypadek umów o pracę tysięcy osób pracujących dla firm internetowych, które nie zostały jeszcze objęte zbiorowymi negocjacjami, a także na przypadek umów w sektorze dużych detalistów przygotowanych wyłącznie z myślą o obsłudze większej liczby klientów w weekendy (co powoduje wzrost liczby umów dorywczych) lub nie uznających pracy w weekend czy w nocy za pracę godzinach nadliczbowych. Zdaniem EKES-u stworzenie mechanizmu skutecznego dialogu społecznego obejmującego również małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa dałoby przedsiębiorstwom lepsze możliwości rozwoju i zapewniło pracownikom lepszy system zabezpieczeń.

3.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie, zgodnie z którym organy publiczne powinny ułatwiać wprowadzanie technologii cyfrowych przez małe przedsiębiorstwa. Jednakże nie może to być jedynym rozwiązaniem. Tradycyjne sklepy pozostają istotnym elementem nie tylko w kontekście wzrostu w UE, lecz także w odniesieniu do spójności społecznej, zwłaszcza w lokalnych społecznościach i dla konsumentów nienależących do pokolenia epoki cyfrowej. Z tego powodu handel elektroniczny i tradycyjny powinny współistnieć. W tym kontekście EKES jest zdania, że Komisja bagatelizuje trudności, z jakimi borykają się małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, jeśli chodzi o udział w handlu elektronicznym i czerpanie z niego korzyści.

3.15. EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby zapewnienia wysokiej jakości szkoleń dla pracodawców, którzy chcą zaangażować się w handel elektroniczny. Niemniej Komitet uważa, że sytuacja jest bardziej złożona, a MŚP – zwłaszcza małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa – stoją w obliczu wielu wyzwań, takich jak: a) zmiana i dostosowanie ich organizacji wewnętrznej; b) znajomość języków obcych; c) uzyskiwanie i zrozumienie informacji prawnych i administracyjnych; d) ustanowienie wydajnego i konkurencyjnego systemu dostaw; e) pokonanie dumpingu fiskalnego i socjalnego na szczeblu UE (oszustwa związane z VAT, podrabianie produktów itp.). Z tego względu EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do wspierania MŚP i ich organizacji w procesie przechodzenia na handel elektroniczny, poprzez szerokie podejście, które uwzględnia wszystkie warunki potrzebne do tworzenia odnoszących sukcesy przedsiębiorstw online.

3.16. Zdaniem EKES-u handel elektroniczny może być ważną opcją dla wielu MŚP. Ponadto Komitet zwraca uwagę, że całkiem niedawno Komisja opublikowała swój pierwszy wniosek mający na celu uregulowanie stosunków między platformami a przedsiębiorcami na rynku cyfrowym. Choć działanie to jest skoncentrowane na przejrzystości, to nie eliminuje ono niektórych częstych nadużyć, które utrudniają uczciwą konkurencję (np. klauzule o cenie parytetowej,

dumping fiskalny, różny zakres opodatkowania itd.) między użytkownikami komercyjnymi a dużymi platformami cyfrowymi<sup>(5)</sup>). Z tego powodu Komitet zaleca Komisji, aby zapewniła równe szanse w zakresie uczciwej konkurencji na rynku cyfrowym.

3.17. Według EKES-u należy zastosować różne środki, aby zapewnić konieczne warunki dla sektora handlu detalicznego, w szczególności dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw, które generują największe zatrudnienie netto, z myślą o rozwiązaniu problemu niedopasowania umiejętności: wzmocnienie identyfikacji i przewidywania potrzeb w zakresie umiejętności, w tym doradztwa; poprawa wyników kształcenia i szkoleń zgodnie z potrzebami rynku pracy, w tym promowanie kształcenia i szkolenia zawodowego; poprawa warunków ramowych w celu lepszego dopasowania podaży i popytu; zapewnienie lepszego wsparcia w zakresie potrzeb szkoleniowych MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

3.18. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagę, jaką Komisja zwraca na koszt przestrzegania przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do małych przedsiębiorstw, jak również fakt, że podkreśla ona brak znajomości specyfiki sektora.

#### 4. Uwagi szczególne

4.1. EKES wzywa Komisję, by zmierzyła się z rosnącym problemem wyludniania centrów miast oraz jego społecznymi i środowiskowymi konsekwencjami. To, jak przyjazne dla życia będą duże i małe miasta, zależy również od przetrwania wielu małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw (lokalnych sklepów), które zaspokajają potrzeby wielu konsumentów, lecz są zagrożone przez rosnącą koncentrację wielkich sieci handlowych.

4.2. EKES wyraża ubolewanie z powodu braku jakiegokolwiek odniesienia do zrównoważonego sektora handlu detalicznego oraz roli, jaką mali detaliści i mikrodetaliści mogą odegrać w tym procesie. Jednakże aby uświadomić im związek między zrównoważonymi wyborami a konkurencyjnością oraz zapewnić dostęp do dopasowanych do ich potrzeb informacji i wsparcia technicznego, a także programów kredytowych niezbędnych do wdrożenia możliwych ulepszeń, konieczne jest zapewnienie korzystniejszych ram. Nie należy narzucać małym detalistom i mikrodetalistom wyborów, gdyż nie mają oni dużego wpływu na konsumentów i producentów.

4.3. W komunikacie nie zwraca się uwagi na problemy występujące w stosunkach umownych między przedsiębiorstwami, np. nierówne umowy franczyzowe, opóźnienia w płatnościach czy nieuczciwe praktyki handlowe. Poważne wyzwanie stanowi zwłaszcza rosnąca koncentracja siły dużych detalistów w Europie<sup>(6)</sup>). Aby umożliwić rozwiązanie problemu zakłócenia konkurencji i utrzymanie konkurencyjności, w komunikacie należało uwzględnić obie te kwestie.

4.4. EKES, zgodnie ze swymi uwagami z opinii w sprawie nowego ładu dla konsumentów, zaleca Komisji, by określiła i wdrożyła skuteczny system rozstrzygania sporów, który umożliwi zarządzanie sytuacjami będącymi wynikiem nadużywania siły ekonomicznej i stosowania praktyk zakłócających konkurencję.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 177.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 3.