

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.7.2010
KOM(2010)355 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI
DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Nadzór nad rynkiem handlu i dystrybucji
„W kierunku bardziej wydajnego i sprawiedliwego wewnętrznego rynku handlu i
dystrybucji w perspektywie roku 2020”**

SEK(2010)807

1. WSTĘP

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Komisję z tytułu wykonywania nadzoru nad rynkiem handlu, rozpoczętego na początku 2009 roku w ramach prac związanych z nadzorem nad rynkiem, które stanowiły kontynuację komunikatu zatytułowanego „Jednolity rynek Europy XXI wieku” z 2007 r.¹ Handel detaliczny został wybrany na przedmiot tego nadzoru ze względu na wielopłaszczyznowe znaczenie tego sektora dla Unii Europejskiej (4,2% PKB UE, 17,4 miliona osób zatrudnionych i 20% europejskich MŚP²), a zwłaszcza jego silne powiązanie z wieloma rodzajami działalności gospodarczej, zarówno na rynkach wyższego, jak i niższego szczebla.

Handel detaliczny łączy wiele form sprzedaży (sklepy, handel elektroniczny, targi itp.), formatów (od małych sklepów po hipermarkety), produktów (żywnościowe, nieżywnościowe, leki na receptę lub dostępne bez recepty itp.), form prawnych (działalność indywidualna, system franczyzy, grupy zintegrowane itp.), lokalizacji (miejska/wiejska, centrum miasta/przedmieścia itp.). Analiza przeprowadzona w niniejszym sprawozdaniu bierze pod uwagę wszystkie te zmienne, kładąc jednocześnie szczególny nacisk na handel o przeważającym profilu żywnościowym, zważywszy na jego znaczenie gospodarcze³. Ta złożoność nie sprowadza się do prostej dychotomii „mały sklep/supermarket”. W rzeczywistości strategia działania dużych grup w ostatnich latach była zdominowana przez dywersyfikację, od niewielkiej powierzchni handlowej w danej dzielnicy czy wsi do hipermarketu przez średnie powierzchnie takie jak supermarkety czy wreszcie dyskonty. W niniejszym sprawozdaniu terminy „handel i dystrybucja” będą używane w odniesieniu do handlu detalicznego.

W niniejszym sprawozdaniu i dokumencie roboczym służb Komisji, który mu towarzyszy, sporządzono, na podstawie dokonanej analizy, pierwszy bilans problemów, które wpływają lub które mogą wpłynąć, z punktu widzenia rynku wewnętrznego, na wyniki gospodarcze, społeczne i środowiskowe (np. wyniki w zakresie innowacji, konkurencyjności, produktywności, zatrudnienia, walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, zwłaszcza osób niepełnosprawnych, oraz ze zmianami klimatu, jak również w zakresie odpowiedzialności etycznej i społecznej itp.) przedsiębiorstw działających w sektorze handlu i dystrybucji⁴. W identyfikacji problemów przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu wzięto pod uwagę różne cele gospodarcze i polityczne przypisane rynkowi wewnętrznemu, w celu przyczyniania się do inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w Unii.

¹ COM (2007) 724 „Jednolity rynek dla Europy XXI wieku”.

² Sektor handlu liczy 3 700 000 MŚP wobec 2 300 000 MŚP w sektorze przemysłowym, czyli 63% więcej. Eurostat, SBS, 2005 i 2007. program *Small Business Act* dla Europy (COM (2008)394 wersja ostateczna) stanowi element kluczowy polityki europejskiej na rzecz MŚP.

³ Stanowi on około połowy całkowitej sprzedaży w handlu detalicznym. *Euromonitor International 2007*.

⁴ Wyjaśnienie analizy przeprowadzonej w niniejszym Raporcie można przeczytać w „Dokumencie roboczym służb Komisji na temat handlu i dystrybucji na rynku wewnętrznym” czerwiec 2010.

W świetle tych wniosków Komisja zdefiniuje następnie w kontekście ożywienia rynku wewnętrznego ogłoszonego w Strategii dla Europy na rok 2020⁵ środki, które będą mogły zostać powzięte w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego w tym sektorze, w poszanowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności, jak również w związku z innymi celami podstawowymi realizowanymi przez Unię Europejską. Chodzi o umożliwienie przedsiębiorstwom działającym w sektorze handlu i dystrybucji w Unii Europejskiej lepszego wykorzystywania swobód rynku wewnętrznego w celu wspomagania rozwoju ich działalności i wspierania innowacji, w poszanowaniu celów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ochrony pracowników, konsumentów i środowiska. Handel i dystrybucja, które są inteligentne, zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju, sprzyjające włączeniu społecznemu, tj. „sprawiedliwe”, mogą bezpośrednio przyczynić się do sukcesu strategii dla Europy na rok 2020.

2. PRZEKROJOWY CHARAKTER HANDLU I DYSTRYBUCJI

Handel i dystrybucja są łącznikiem pomiędzy działalnością gospodarczą prowadzoną na rynkach wyższego i niższego szczebla, co nadaje im kluczową rolę w gospodarce europejskiej. Na rynkach niższego szczebla handlowcy mają kontakt z konsumentami. Ponieważ rynek handlu i dystrybucji warunkuje dostęp do szerokiego wyboru dóbr konsumpcyjnych, w tym dóbr pierwszej potrzeby, jego funkcjonowanie ma bezpośrednie przełożenie na jakość życia obywateli. Dzięki usługom świadczonym przez handlowców wielu konsumentów ma na miejscu dostęp do produktów pochodzących z innych państw członkowskich i państw trzeciego świata i mogą oni w sposób konkretny korzystać z istnienia rynku wewnętrznego. Handlowcy mogą stać się siłą napędową modeli zrównoważonego rozwoju dzięki reagowaniu na postawy konsumentów i interakcje, które między nimi zachodzą. Na rynkach wyższego szczebla handlowcy działają często w sposób transgraniczny z wieloma różnymi podmiotami, zwłaszcza z hurtownikami i dostawcami, pracownikami, podmiotami świadczącymi usługi nieruchomości komercyjnych, przedsiębiorstwami transportowymi, spółkami logistycznymi, dostawcami systemów płatności, agencjami reklamowymi, firmami ochroniarskimi, dostawcami energii, podmiotami zbierającymi odpady i dokonującymi ich recyklingu.

Wszelki rozwój charakteryzujący funkcjonowanie tego sektora ma bez wątpienia wpływ na inne rodzaje działalności gospodarczej i odpowiednie podmioty gospodarcze. Każda polityka usiłująca odpowiedzieć na dany problem musiałaby zatem brać pod uwagę przekrojowy charakter handlu i dystrybucji, jak również różne rodzaje skutków, jakie wywrze na każdym ogniwie łańcucha. Musiałaby ona uwzględniać różne rodzaje równowagi, które należy zachować pomiędzy różnymi celami gospodarczymi i politycznymi przypisanymi rynkowi wewnętrznemu.

3. ROZWÓJ HANDLU I DYSTRYBUCJI O ZNACZĄCYCH SKUTKACH ZEWNĘTRZNYCH

Modernizacja sektora handlowego i dystrybucji, jaka dokonała się od lat 60., wraz z pojawieniem się sklepów wielkopowierzchniowych, przyczyniła się w znaczący

⁵ COM (2010) 2020 „EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

sposób do walki z inflacją. Zapewniła konsumentom, również w czasie kryzysu ekonomicznego, rozszerzoną ofertę i konkurencyjne ceny, umożliwiając im przeznaczenie coraz większej części dochodu, tradycyjnie alokowanego na zaspokojenie podstawowych potrzeb, na konsumpcję większego wachlarza dóbr i usług, co z kolei pobudza innowacje i wzrost gospodarczy.

Badania i korzyści płynące z ekonomii skali i zakresu stały się motorem transformacji modeli gospodarczych współczesnego handlu. Kombinacja zjawiska koncentracji transgranicznej na rynku wewnętrznym z integracją pionową dały niektórym detalistom znaczne możliwości negocjacji, co pozwoliło im na negocjowanie niskich cen. Ta możliwość negocjacji spowodowała konsolidację na poziomie europejskim sektorów wielkich dostawców przemysłowych, logistycznych i nieruchomości komercyjnych, którzy z kolei poszukują takiej elastyczności i równoważnych możliwości negocjacji w swoich odpowiednich łańcuchach dostaw, aby sprostać wymaganiom detalistów. Nawet jeżeli handel i dystrybucja europejska zanotowały w ostatnich dziesięciu latach wolniejszy wzrost produktywności niż w Stanach Zjednoczonych, ich rozwój i fale integracji poziomej i pionowej przyczyniły się do wzrostu wydajności sektora handlowego i obniżenia cen. Ponadto wzrost konkurencji, zwłaszcza poprzez pojawienie się dyskontów europejskich i marek dystrybucyjnych o niskich cenach, dodatkowo wzmacnia proces, który nieustannie popycha detalistów do większej wydajności, aby zapobiec obniżeniu marży.

Ewolucja ta, nawet jeżeli przyczyniła się do wzrostu konkurencji, presji na marże i konkurencyjności łańcucha gospodarczego, nie odbyła się bez skutków dla niezależnych małych sklepików, władz lokalnych, niewielkich wytwórców surowców rolnych, MŚP przemysłowych, pracowników lub również konsumentów odizolowanych lub znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej. Czasami było to ze szkodą dla celów ochrony środowiska, spójności społecznej i terytorialnej, do których dąży Unia Europejska. Ponadto z przeprowadzonej analizy wynika, że w Unii wyniki gospodarcze sektora nie były optymalne, zwłaszcza z punktu widzenia rynku wewnętrznego. W niniejszym sprawozdaniu i dokumencie roboczym służb Komisji, który mu towarzyszy, podkreślono różne problemy, które zostały uznane za bariery lub potencjalne bariery w osiągnięciu optymalnych wyników w sektorze handlu i dystrybucji na rynku wewnętrznym, z punktu widzenia odpowiednich podmiotów na rynkach niższego i wyższego szczebla, którymi dla dystrybucji są konsumenci, handlowcy, detaliści, dostawcy, pracownicy i przyszłe pokolenia.

4. RYNEK WEWNĘTRZNY HANDLU I DYSTRYBUCJI BARDZIEJ WYDAJNY I SPRAWIEDLIWY Z PUNKTU WIDZENIA KONSUMENTÓW

Bardziej wydajny i sprawiedliwy rynek wewnętrzny handlu i dystrybucji z punktu widzenia konsumentów europejskich musi im oferować, w miejscu zamieszkania, dostęp do większego wyboru sprzedawców i produktów o wysokiej jakości w konkurencyjnej i przystępnej cenie, zgodnie z celami inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, realizowanymi przez Unię Europejską. Musi również oferować dostęp do wiarygodnych, przejrzystych i porównywalnych informacji dotyczących ofert handlowych w całej Unii Europejskiej w celu umożliwienia im dokonywania bardziej świadomych wyborów i zapewnienia im skorzystania z praw wewnątrz Unii, niezależnie od miejsca zakupu.

Przeprowadzona analiza umożliwia zidentyfikowanie następujących problemów:

Problem pierwszy dotyczy dostępności i wyboru punktów handlowych. Bliskość sklepów oferujących podstawowe dobra i usługi, zwłaszcza sklepów spożywczych, jest niezwykle ważna dla osób starszych (17% populacji UE ma 64 lat lub więcej) i dla osób niepełnosprawnych (15% populacji UE), osób odizolowanych lub mieszkających na obszarach mało zaludnionych, dla 9% obywateli UE, których nie stać na posiadanie samochodu⁶. Ponadto konieczność utrzymania aktywności na poziomie lokalnym, do czego przyczyniają się miejscowe sklepy oraz ograniczenie używania samochodów ze względu na ochronę środowiska, nadają jeszcze większe znaczenie tej kwestii.

Tym niemniej liczba niewielkich lokalnych sklepików spożywczych (poniżej 10 pracowników) obniżyła się o 3,7% w okresie od 2004 do 2009 roku. Tendencja ta obejmuje również inne podsektory handlu i dystrybucji z uwagi na rosnącą polaryzację punktów sprzedaży w centrach miast lub w strefach handlowych utworzonych od podstaw w strefach okołomiejskich. Poza tym badania⁷ przeprowadzone wśród konsumentów pokazują, że mieszkańcy miast poniżej 10 000 mieszkańców są mniej zadowoleni niż przeciętny konsument z wyboru sklepów, do których mają dostęp. Zmiana ta sugeruje, że pomimo licznych inicjatyw państw członkowskich zmierzających do kontrolowania rozwoju powierzchni handlowych, brak spójności terytorialnej w tym zakresie pogarsza się, mimo pojawienia się ostatnio tendencji do otwierania małych sklepów, zarówno w mieście, jak i na wsi, co ogranicza rozmiar tego problemu. Handel elektroniczny mógłby być pomocny w zapobieganiu negatywnym skutkom tych tendencji i podtrzymać presję cenową, zarówno na swoim poziomie, jak i w sklepach, ale ogólny poziom sprzedaży w tej formie jest niewielki: przekracza 2% krajowej sprzedaży detalicznej zaledwie w czterech państwach członkowskich⁸, a sprzedaż w sieci produktów spożywczych jest jeszcze bardziej ograniczona. Kluczową kwestię stanowią środki poprawiające dostępność sklepów i wsparcie rozwoju handlu elektronicznego w krajach UE. Pogłębione badanie rynku na temat różnic cen u sprzedawców internetowych zostało rozpoczęte.

Analiza ukazała również istnienie dużych rozbieżności na rynku wewnętrznym, jeżeli chodzi o poziom cen, które oznaczają trwałą fragmentację rynku wewnętrznego. Na przykład, ceny artykułów spożywczych i napojów bezalkoholowych są średnio o 28,4% wyższe w Belgii niż w Holandii⁹. Dla niektórych produktów farmaceutycznych obecnie wydawanych bez recepty ta różnica w cenie może być pięciokrotna¹⁰. W sektorze odzieżowym zadziwiające jest, że poziomy cen w Irlandii, we Francji i Zjednoczonym Królestwie są poniżej średniej europejskiej, podczas gdy w Republice Czeskiej i na Słowacji są znacznie powyżej średniej¹¹. Wiele czynników, takich jak różnica w średnim dochodzie gospodarstwa domowego lub wielkość podatku VAT, wyjaśnia niektóre rozbieżności

⁶ Eurostat News release nr 77/2009, z 28 maja 2009 r., *Living Conditions in the EU*.

⁷ Badanie IPSOS nt. satysfakcji konsumentów, dla Komisji Europejskiej, 2008 r.

⁸ Euromonitor International 2007 r.

⁹ W odniesieniu do różnic w cenach środków spożywczych w UE, zob. W szczególności komunikat pt. „Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie”, COM(2009)591.

¹⁰ IMS health, listopad 2009 r.

¹¹ Eurostat, Statystyki w skrócie, nr 50/2009.

cen. Inne czynniki związane z dynamiką rynków, przepisami lub praktykami handlowymi, takimi jak ograniczenia terytorialne oferty lub przeszkody w handlu równoległym¹² również mają znaczenie. Charakter i odpowiedni ciężar gatunkowy czynników leżących u podstaw tych rozbieżności cen pozostają do doprecyzowania. Ponadto lepsza informacja dla konsumentów o ofertach handlowych dostępnych poza ich zwykłym miejscem dokonywania zakupów, w tym na poziomie transgranicznym, mogłaby się przyczynić do ograniczenia tego zjawiska.

Władzom krajowym zajmującym się konkurencją i stowarzyszeniom konsumentów udało się udowodnić, że sklepy stosują różne ceny w różnych strefach lokalnych w zależności od obecnego tam poziomu konkurencji¹³. Niskie zadowolenie konsumentów, jeżeli chodzi o dostępność źródeł informacji porównawczych dotyczących oferty handlowej, potwierdza tę analizę. Wydawało by się, że jedna z przyczyn tej sytuacji mogłaby kryć się, również tutaj, w niewystarczającym rozwoju usług dostarczających konsumentom przejrzystych, dostępnych i porównywalnych informacji i jakości oferty handlowej poza rynkiem lokalnym i krajowym, zwłaszcza w handlu internetowym.

Trudności związane ze świadczeniem tych usług, czy chodzi o komunikację handlową, czy niezależne usługi informacyjne, są istotnym punktem analizy tych dysfunkcji.

5. BARDZIEJ WYDAJNY I SPRAWIEDLIWY RYNEK WEWNĘTRZNY HANDLU I DYSTRYBUCJI Z PUNKTU WIDZENIA PRZEDSIĘBIORSTW HANDLOWYCH

Bardziej wydajny i sprawiedliwy rynek wewnętrzny handlu i dystrybucji w UE powinien umożliwić konkurencyjnym przedsiębiorstwom handlowym, niezależnie od wielkości prowadzonej przez nie działalności, współistnienie na rynku i rozwój, szczególnie w zakresie rozwoju strategii innowacyjnych, wydajnych i zrównoważonych, zwłaszcza w aspekcie transgranicznym. Analiza przeprowadzona do tej pory umożliwiła zidentyfikowanie serii problemów, które stoją na przeszkodzie pełnej realizacji potencjału sektora handlowego w UE.

Po pierwsze, istnienie dużych ograniczeń w zakresie możliwości wejścia na rynek handlu i dystrybucji pozostaje przedmiotem troski, ponieważ ograniczają one konkurencję lokalną i stwarzają bariery w realizowaniu rynku wewnętrznego dla handlu. Niektóre z nich, takie jak zakazy otwarcia opierające się na testach badających wpływ na konkurencję, są obecnie likwidowane dzięki wprowadzeniu dyrektywy dotyczącej usług¹⁴. Niemniej jednak ramy krajowe, regionalne i lokalne obecnej urbanistyki handlowej, rozdrobnione, współistniejące z innymi przepisami dotyczącymi własności rolnej i europejskiego rynku nieruchomości komercyjnych, których mogą dotyczyć dysfunkcje na poziomie lokalnym, mogą również zniechęcić podmioty do wejścia na niektóre rynki. W strefach przygranicznych – w których

¹² Zob. COM(2009)591 wersja ostateczna, wspomniana wcześniej.

¹³ UFC "Que Choisir" z 3 kwietnia 2008 r. oraz sprawozdanie Komisji w sprawie konkurencji w Zjednoczonym Królestwie, 30 kwietnia 2008 r.

¹⁴ Dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 dotycząca usług na rynku wewnętrznym.

mieszka 35% obywateli UE¹⁵ – brak koordynacji ustawodawstw krajowych może szczególnie generować zakłócenie konkurencji. Niektóre państwa członkowskie wypracowały dobre praktyki, które mogłyby być zastosowane w innych krajach. Wszystkie istniejące interesy, a zwłaszcza konieczność pogodzenia interesów przedsiębiorstw dystrybucyjnych z celami ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego (na przykład utrzymanie wystarczającej dostępności punktów sprzedaży oferujących podstawowe dobra i usługi), powinny zostać wzięte pod uwagę.

Po drugie, w niektórych przypadkach sprzedawcy zgłaszają istnienie przeszkód utrudniających im zaopatrzenie się w towary w przedsiębiorstwach mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Taką sytuację można było by wytłumaczyć decyzją przedsiębiorstwa produkcyjnego co do przyciągnięcia klientów do swoich różnych oddziałów z uwagi na ich położenie geograficzne (decyzja wewnątrz grupy). Może to wynikać również z warunków umownych nałożonych przez producentów na klientów hurtowych bądź dystrybutorów. Jeżeli to by się potwierdziło, zjawisko to mogłoby przyczynić się do wytłumaczenia różnic cen transgranicznych wspomnianych powyżej. Zdolność importu równoległego jest dodatkowo ograniczona różnymi przepisami krajowymi wynikającymi na przykład z wymogów językowych odnośnie do etykietowania produktów spożywczych¹⁶. Po trzecie, pomimo harmonizacji przepisów europejskich dotyczących praktyk handlowych kierowanych do konsumentów, takich jak reklama, marketing i praktyki promocyjne¹⁷, utrzymanie niektórych przepisów krajowych związanych z przekazami handlowymi, a zwłaszcza promocja sprzedaży, utrudnia rozwój skutecznych strategii, i ewentualnie także transgranicznych, komunikacji prowadzonej przez sklepy wielkopowierzchniowe, ale również przez MŚP działające w strefach przygranicznych i w Internecie itp.¹⁸ Zwłaszcza sprzedaż i odprzedaż poniżej kosztów mają szczególne znaczenie dla modeli gospodarczych przedsiębiorstw handlowych sprzedających dobra trwałe, szczególnie tekstylia. Stąd różne przepisy krajowe nakładające restrykcje na sprzedaż poniżej kosztów, które mają na celu ochronę niewielkich sklepów, wydają się nie być zawsze skuteczne. Również restrykcje dotyczące okresu wyprzedaży były krytykowane z uwagi na sprzyjanie nieuczciwej konkurencji pomiędzy regionami przygranicznymi.

Inne problemy, które dostrzeżono, tkwią w utrzymującym się braku rynku wewnętrznego wystarczająco konkurencyjnego dla systemów płatności, ze względu na konieczność umożliwienia im dostępu do bardziej wydajnego systemu logistycznego, jak również w kontekście współistnienia różnych przepisów zarówno w odniesieniu do franczyzy – co może utrudnić rozwój sieci sklepów przez małe podmioty, jak również w zakresie praw konsumentów, godzin otwarcia sklepów oraz zbiórki i recyklingu odpadów.

¹⁵ Dokument roboczy DG REGIO Komisji Europejskiej zatytułowany „Territoires à caractéristiques géographiques spécifiques” (Obszary o szczególnej sytuacji geograficznej), nr 02/2009.

¹⁶ Dyrektywa 2000/13/WE z dnia 20 marca 2000 w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych. Zob. również propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności COM(2008)40 wersja ostateczna.

¹⁷ Dyrektywa 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 dotycząc nieuczciwych praktyk handlowych.

¹⁸ Zielona księga dotycząca komunikacji handlowych na rynku wewnętrznym COM(1996)192 wersja ostateczna.

6. BARDZIEJ WYDAJNY I SPRAWIEDLIWY RYNEK WEWNĘTRZNY HANDLU I DYSTRYBUCJI Z PUNKTU WIDZENIA DOSTAWCÓW

Bardziej wydajny i sprawiedliwy rynek wewnętrzny handlu i dystrybucji powinien pozwolić dostawcom sprzedawać produkty konkurencyjne pod względem ceny, jakości i/lub innowacyjności w ilościach wystarczających do zapewnienia opłacalności inwestycji. Taki rynek powinien zapewnić dostawcom informacje dotyczące popytu wśród konsumentów, co powinno zachęcić ich do dostosowania oferty oraz spowodować lepszą adaptację do zmieniających się potrzeb i tendencji, w szczególności w odniesieniu do bardziej etycznych produktów. Rynek ten powinien zatem pozwolić promować gospodarkę bazującą na innowacji, bardziej efektywnie wykorzystującą zasoby, bardziej ekologiczną i konkurencyjną oraz sprzyjającą spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. W analizie określono dwa problemy, które utrudniają przemianę ku bardziej wydajnemu i sprawiedliwemu, z punktu widzenia dostawców, rynkowi handlu i dystrybucji.

Po pierwsze, w przypadku istnienia napięć charakteryzujących relacje między firmami, występuje duże prawdopodobieństwo, że mogą one ograniczyć zdolność dostawców do realizowania marż wystarczających dla zapewnienia opłacalności ich działalności oraz do prowadzenia inwestycji koniecznych do wprowadzania innowacji. Pewne wymagania umowne nakładane bezpośrednio przez podmioty handlowe lub przez centrale zrzeszające podmioty handlowe na ich dostawców, bądź przez dostawców na producentów pierwotnych, mogą być w niektórych okolicznościach postrzegane jako niesprawiedliwe oraz powodujące ograniczenie wzrostu, a nawet rentowności niektórych konkurencyjnych firm. W pewnych okolicznościach, nieskuteczność struktury pośredników biorących udział w łańcuchu zaopatrzenia żywnościowego może przyczynić się do nierównomiernej dystrybucji oraz do sztywności cen, jak również do nierównych warunków umownych ze szkodą dla producentów pierwotnych¹⁹. Poza tym niewystarczająca ochrona innowacyjności w zakresie produkcji przemysłowej wysokiej jakości, w obliczu niektórych nieuczciwych praktyk, takich jak kopiowanie, może naruszyć innowacyjność tego sektora.

Nawet jeżeli w danym kraju istnieją przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk umownych między firmami, różnią się one jednak w znacznym stopniu w zależności od danego państwa członkowskiego. Taka sytuacja może prowadzić do powstania utrudnień wynikających z rozdrobnienia rynku wewnętrznego, do zakłóceń konkurencyjności lub prób obejścia prawa. W każdym razie skuteczność tych przepisów jest często ograniczona przez obawę przed retorsjami wywołanymi doniesieniami o naruszeniach. Zależności między uczestnikami łańcucha zaopatrzeniowego, które często bywają niesprawiedliwe, stanowią problem polityczny, który zacznie być rozwiązywany w ramach prac prowadzonych na forum ds. łańcucha dostaw żywności²⁰.

Dalsze wdrażanie zasad konkurencji w celu zwalczania antykonkurencyjnych praktyk, które mogą ujemnie wpłynąć na funkcjonowanie łańcucha zaopatrzenia

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Rady Ekonomiczno-Społecznej i Komitetu Regionów - „Ceny żywności w Europie” COM/2008/0821 wersja ostateczna.

²⁰ Zgodnie z propozycją zawartą w komunikacie zatytułowanym „Lepsze funkcjonowanie łańcucha żywnościowego w Europie” COM(2009)591 wersja ostateczna.

żywnościowego ze szkodą dla konsumentów, oraz ustanowienie warunków sprawiedliwej konkurencji między wszystkimi podmiotami gospodarczymi w sektorze handlu i dystrybucji, stanowi również ważny element omawianej kwestii.

Po drugie, pomimo że rozwój systemów gwarantujących pewną jakość proponowanego produktu, w szczególności pod względem społecznym i ochrony środowiska, jest zjawiskiem pozytywnym, ich zasięg często tylko krajowy, rosnąca ich liczba, brak przejrzystości i punktu odniesienia, jak również charakteryzujące je koszty wdrożenia, sprawiają, że zwłaszcza małe podmioty rynkowe, nie są zawsze w stanie sprostać związanym z nimi skutkom finansowym. Brak niezależnego punktu odniesienia zapewniającego większą przejrzystość oraz brak możliwości porównania różnych systemów jakości produktów i usług, uwzględniających głównie kryteria społeczne i środowiskowe, stanowią więc dwa kluczowe problemy w realizacji potencjału rynku wewnętrznego.

7. BARDZIEJ WYDAJNY I SPRAWIEDLIWY RYNEK WEWNĘTRZNY HANDLU I DYSTRYBUCJI Z PUNKTU WIDZENIA PRACOWNIKÓW

Bardziej wydajny i sprawiedliwy rynek wewnętrzny handlu i dystrybucji powinien przyczynić się do poprawy jednocześnie i produktywności i warunków pracy. Sektor handlu i dystrybucji, oprócz tego, że jest głównym źródłem zatrudnienia w UE, pozwala często wejść na rynek pracy wielu młodym osobom, nieposiadającym żadnych kwalifikacji lub o niskich kwalifikacjach (30% pracowników sektora jest poniżej 30. roku życia). Charakteryzuje się również korzystaniem w dużym stopniu z zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzinowym (30% siły roboczej). Warto również zauważyć, że jest to sektor, w którym zatrudnionych jest najwięcej kobiet (60%)²¹. Niemniej jednak analiza wykazała, że bardziej wydajny i sprawiedliwy rynek wewnętrzny handlu i dystrybucji nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięty z punktu widzenia pracowników. Jest to spowodowane czterema problemami.

Po pierwsze, pomimo minimalnych standardów określonych przez przepisy europejskie, prawo pracy różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Różnice te są jeszcze bardziej pogłębione w danym państwie członkowskim przez występowanie zbiorowych układów pracy, które różnią się w zależności od danego typu sklepu, zakresu działalności lub liczby i rodzaju pracowników. Taka sytuacja wytworzyła w handlu różnorodne modele gospodarcze. Podmioty, które wchodzą na rynek, są często zmuszane przystosować swój model gospodarczy, aby móc konkurować z już istniejącymi podmiotami rynkowymi. Duża konkurencja oparta na poziomie cen, często typowa dla sektora handlu i dystrybucji, powoduje sytuacje, gdzie koszty wynagrodzeń są przedmiotem nacisków, a godziny pracy nie współgrają z życiem prywatnym pracowników. Niektóre podmioty handlowe wychodzą naprzeciw konkurencji, oferując dobre warunki zatrudnienia, konstruktywny dialog społeczny oraz szkolenia, tak aby personel był lojalny i dzięki temu skuteczny w relacji z klientem.

Drugi problem jest związany z istnieniem gospodarki nieformalnej, która mimo iż trudna do zmierzenia, ma negatywny wpływ na warunki pracy w sektorze handlu i

²¹ Eurostat, badanie dotyczące siły roboczej, 2007 r.

dystrybucji. W szczególności dotyczy to małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, gdzie skuteczna kontrola przestrzegania przepisów i układów zbiorowych jest trudniejsza do przeprowadzenia. Niemniej, o ile jest uzasadnione, aby te rodzaje firm były objęte minimalnymi obciążeniami administracyjnymi, o tyle jest równie istotne, aby nie dochodziło w nich do nadużyć związanych z warunkami pracy, głównie w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy.

Po trzecie, w obliczu tak wielkiej różnorodności warunków pracy, konsument ma często dostęp tylko do niewielu informacji dotyczących wyników osiąganych przez przedsiębiorstwo handlowe w zakresie odpowiedzialności społecznej. Nie jest więc w stanie podjąć rzetelnego wyboru formy zakupu uwzględniającego ten element

Po czwarte, możliwość zatrudnienia pracowników o niskich kwalifikacjach jest często uważana za zaletę sektora handlu i dystrybucji. Jednak z drugiej strony może powodować większe trudności w szybkim przyjmowaniu nowych rozwiązań technicznych. Brak kompetencji w zastosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych obniża produktywność całego sektora. Duża część małych i średnich przedsiębiorstw sektora również dosyć często wzbrania się przed wystarczającym inwestowaniem w kształcenie ustawiczne.

Poprawa warunków pracy, walka z gospodarką nieformalną, podtrzymywanie poziomu zatrudnienia oraz konkurencyjności poprzez wzmacnianie właściwych proporcji między potrzebami podmiotów handlowych a kompetencjami pracowników wydają się stanowić kluczowe cele do osiągnięcia.

8. ZAPEWNIENIE PRZYSZYŁYM POKOLENIOM BARDZIEJ SPRAWIEDLIWEGO RYNKU HANDLU I DYSTRYBUCJI

Bardziej wydajny i sprawiedliwy rynek wewnętrzny handlu i dystrybucji powinien również zwracać uwagę na wpływ, jaki wywiera na środowisko. Powinien oferować szeroki wybór produktów ekologicznych i/lub produktów pochodzących ze sprawiedliwego handlu, dzięki czemu pozwoli etycznym przedsiębiorstwom, również tym z krajów rozwijających się, wejść na rynek wewnętrzny. Taki rynek musi również uwzględniać zmniejszenie zużycia energii, wydajną logistykę oraz skuteczne systemy zbiórki i segregacji odpadów. Konkurencyjność danej firmy nie może zależeć jedynie od wskaźników ekonomicznych, ale również od spełnienia kryteriów społecznych, etycznych i ekologicznych.

Handel i dystrybucja oddziałują na środowisko, zarówno poprzez sam charakter działalności, jak i poprzez związane z nią geograficzne przemieszczanie się konsumentów. Co za tym idzie, jest to sektor o dużym zapotrzebowaniu na energię, konieczną do oświetlania sklepów, zasilania chłodziarek, ogrzewania, klimatyzacji itp. Sektor ten wytwarza i odzyskuje ogromne ilości odpadów (ulotki, opakowania, odpadki żywnościowe, produkty elektryczne i elektroniczne). Niedociągnięcia i braki w organizacji systemu zbiórki i segregacji śmieci stanowią duży problem. Omawiany sektor jest również znaczącym elementem składowym obrotu produktami. Chociaż widać już początki korzystania z innych form transportu (droga morska, kolej), duża część zaopatrzenia jest wciąż dowożona ciężarówkami. Poza tym mała wydajność transportu i dystrybucji produktów na terenach miejskich ma negatywny wpływ na ruch miejski, zanieczyszczenie i jakość życia mieszkańców. Dostarczanie produktów

na tereny miejskie stanowi główną trudność w rozwoju sektora handlowego zgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju. W poszanowaniu zasady pomocniczości i odnośnych kompetencji Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych, Komisja rozważy, w jaki sposób można by rozwijać zintegrowaną politykę, która objęłaby planowanie infrastruktury mobilności w mieście, w tym użycie inteligentnych systemów transportu (ITS) oraz wprowadzenie pojazdów zaawansowanych technologicznie, przystosowanych do potrzeb i ograniczeń przestrzeni miejskiej.

Ponadto do niedawna skutki handlu i dystrybucji na środowisko, takie jak koszty związane z emisją CO₂ pochodzącego z transportu, nie były wliczane do kosztów ogólnych. Niektórzy detaliści, poprzez redukcję efektów zewnętrznych ich działalności, podejmują już teraz próby osiągnięcia niektórych z omawianych celów. Problem na poziomie europejskim stanowi jednak brak wspólnych przepisów i metod analizy cyklu życia produktów, które pozwoliłyby zmierzyć ich wpływ na środowisko. Jeśli chodzi o ostatni wspomniany element, niewystarczająca koordynacja inicjatyw krajowych na poziomie europejskim niesie ryzyko rozdrobnienia rynku wewnętrznego²².

9. WNIOSKI I PRZYSZŁE ETAPY

Niniejsze sprawozdanie, dzięki pogłębionej pracy analitycznej wykonanej przez Komisję, wspomaganej konsultacjami ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, wykazał pewną liczbę problemów mających lub mogących mieć bezpośredni wpływ na wyniki sektora handlu i dystrybucji, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i społecznego oraz środowiskowego. Rozwiązanie w tym zakresie wpłynęłoby korzystnie na ewolucję omawianego sektora w stronę bardziej wydajnego i sprawiedliwego rynku wewnętrznego handlu i dystrybucji.

1) Jak wykazano, poniższe problemy wpływają lub mogą wpłynąć na wyniki osiągane przez detalistów w zakresie udostępnienia wszystkim obywatelom UE zróżnicowanej i konkurencyjnej oferty handlowej, która będzie respektowała wymogi zrównoważonego rozwoju (brak spójności geograficznej jeśli chodzi o lokalizację sklepów, mieszkań i transportu):

- Brak skuteczności i różnorodność przepisów dotyczących planowania przestrzennego w odniesieniu do działalności handlowej, jak również nieprawidłowe funkcjonowanie sektora nieruchomości handlowych wpływają na rozpoczynanie działalności przez detalistów i dostępność punktów handlowych dla konsumentów.
- Niewystarczający rozwój handlu elektronicznego na rynku wewnętrznym wynikający z wielu przeszkód (transgraniczne dostarczanie przesyłek pocztowych, sposoby płatności, złe funkcjonowanie systemów odwoławczych itp.).
- Niewystarczający rozwój komunikacji handlowej i niezależnych serwisów informacyjnych (np. strony internetowe pozwalające na porównywanie cen, także

²² Forum detalistów powołane przez Komisję Europejską w 2009 roku ma za zadanie ograniczyć oddziaływanie na środowisko i rozpowszechniać dobre praktyki środowiskowe w łańcuchu dostaw handlowych.

transgraniczne, lub testy porównujące jakość produktów i usług) wynikający z nieustających różnic w sposobach ochrony konsumentów i w przepisach dotyczących nieuczciwej konkurencji, a także z trudności w porównaniu różnych systemów jakości produktów i usług, także według kryteriów ekologicznych i społecznych.

2) Jak wykazano, poniższe problemy wpływają lub mogą wpłynąć na optymalny rozwój gospodarczy podmiotów gospodarczych, zwłaszcza jeśli chodzi o jakość oferowanych produktów i usług:

- Brak przepisów (lub ich skutecznego wdrażania) dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych i zależności umownych między podmiotami łańcucha zaopatrzeniowego.
- Brak przejrzystości systemów jakościowych oraz trudności w ich transgranicznym stosowaniu.

3) Jak wykazano, poniższe problemy wpływają na warunki pracy i produktywność, poziom zatrudnienia oraz konkurencyjność sektora handlu i dystrybucji:

- Różnice w warunkach pracy wynikające z rozbieżności w przepisach prawa pracy i zbiorowych układów pracy stosowanych w sektorze handlu i dystrybucji.
- Negatywny wpływ gospodarki nieformalnej na warunki pracy.
- Brak informacji dotyczących spełniania przez firmy z sektora handlu i dystrybucji kryteriów społecznych.
- Dysproporcja między potrzebami przedsiębiorstw a kompetencjami pracowników sektora handlu i dystrybucji.

4) Jak wykazano, poniższe problemy mogą utrudniać zorientowanie sektora handlu i dystrybucji na rozwój bardziej zrównoważony:

- Wysokie zużycie energii, znacząca produkcja odpadów oraz istotny wkład w transport towarowy i zatory miejskie;
- Niewystarczające wliczanie kosztów środowiskowych w koszty ogólne łańcucha zaopatrzenia sektora handlu i dystrybucji (logistyka, wydajność energetyczna sklepów, marketing i PR), w szczególności wobec braku wystarczających środków zachęcających do zmiany.
- Brak wspólnej metody oceny oddziaływania na środowisko sprzedawanych produktów i usług, uwzględniającej cykl życia produktów.

Konkretne środki, które będą wskazane jako właściwe do rozwiązania powyższych problemów oraz szeroko zakrojone prace, które mogą zostać wtedy zainicjowane na szczeblu europejskim, zostaną przedstawione w komunikacie Komisji dotyczącym ożywienia rynku wewnętrznego, przewidzianym na jesień 2010 r. Z powodu przekrojowego charakteru sektora handlu i dystrybucji, przewidziane środki będą w jak największym stopniu brały pod uwagę, czy poprzez sposób w jaki zostaną zdefiniowane, czy poprzez opierającą się na konsultacji formę ich wprowadzania w

życie, różnorodne cele ustanowione w Traktacie, przy rygorystycznym respektowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Komisja zachęca wszystkich zainteresowanych do nadsyłania komentarzy do niniejszego sprawozdania do dnia 10 września 2010 r. na następujący adres:

DG Marché intérieur et services

Commission européenne

200, rue de la Loi

1049 Bruxelles

lub na adres elektroniczny: MARKT-RETAIL@ec.europa.eu