



Брюксел, 19.4.2018г.
COM(2018) 219 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Европейски сектор на търговията на дребно, пригоден за 21-ви век

{SWD(2018) 236 final} - {SWD(2018) 237 final}

1. Засилване на конкурентоспособността на европейския сектор на търговията на дребно

Динамичният и конкурентен сектор на търговията на дребно е важен за потребителите, предприятията и съответно за цялата икономика на ЕС. Самият брой на съответните дружества и работни места и приносът към добавената стойност на ЕС означават, че търговията на дребно е от ключово значение за стимулиране на икономическия растеж в дългосрочен план¹.

В резултат на променящите се потребности на потребителите и технологичния напредък секторът бързо се преобразува и се превърна в катализатор за **иновации и производителност**.

Домакинствата в ЕС изразходват до една трета от своя бюджет за стоки, разпространявани от търговци на дребно. Чрез цената, избора и качеството на предлаганите продукти **секторът на търговията на дребно повлиява на качеството на живота на хората, живеещи в ЕС**.

3,6-те милиона дружества, осъществяващи дейност в сектора на търговията на дребно (най-вече МСП), взаимодействат с останалите икономически сектори, като например търговците на едро и производителите на продукти, както и със секторите на транспорта и логистиката и други услуги за бизнеса. **Поради това по-добре функциониращият сектор на търговията на дребно ще генерира положителни вторични ефекти по отношение на цялата икономика.**

Единният пазар позволява на търговците на дребно да достигнат до около 500 милиона потенциални потребители. Това обаче изисква благоприятна стопанска среда и регулаторна рамка, които отговарят на потребностите на търговците на дребно както онлайн, така и извън интернет, и които спомагат за преодоляването на предизвикателствата в сектора на търговията на дребно в световен мащаб².

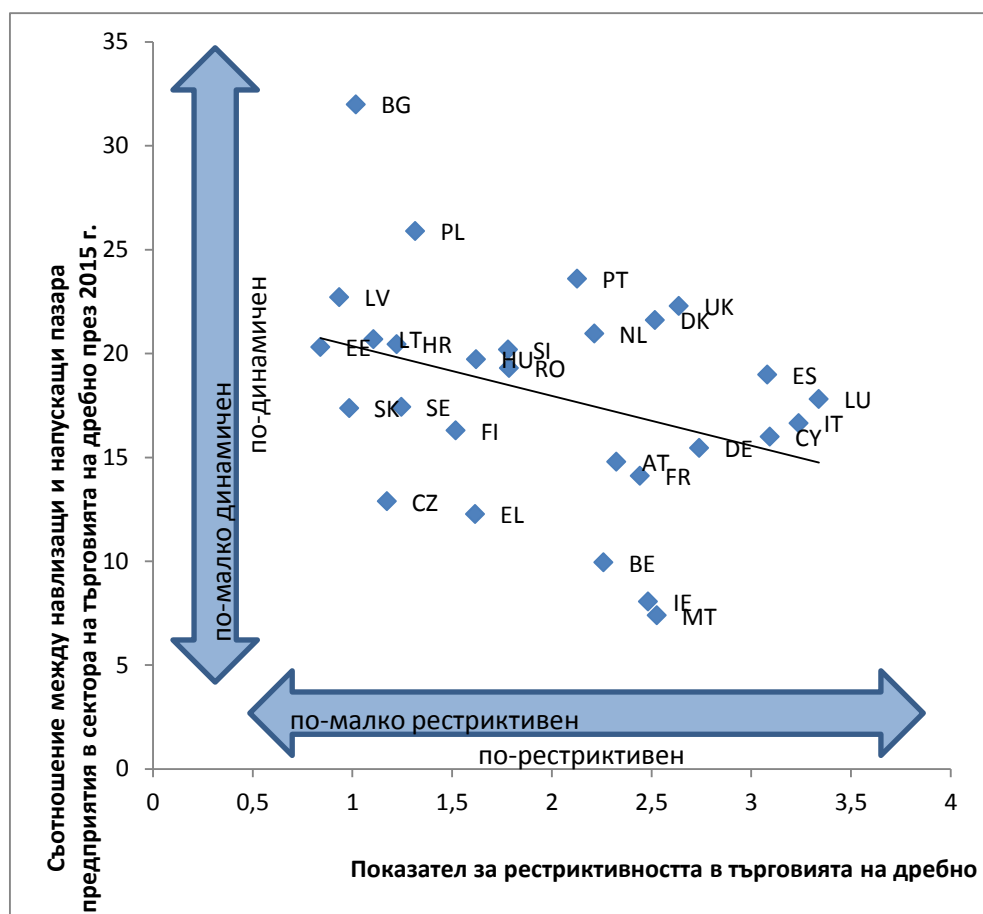
Бързият растеж на електронната търговия преобразува сектора. Електронната търговия се превърна в реалност за повечето граждани на ЕС. Това създава както нови възможности, така и предизвикателства за сектора. Развитието на многоканалната търговия на дребно и размиването на границите между понятията „извън интернет“ (във физически помещения) и „онлайн“ (електронна търговия) насърчават конкуренцията и иновациите в сектора. **Въпреки това все още има много възможности за подобрения в трансграничната електронна търговия в ЕС.** Освен това не всички дружества успяват лесно да следват темпото на навлизане на нови бизнес модели — 80 % от търговците на дребно все още не извършват продажби онлайн. По-специално на множество малки търговци на дребно им е трудно да се приспособят.

¹ Търговията на дребно е най-големият от нефинансовите сектори на икономиката в ЕС от гледна точка на броя предприятия и заети лица, като генерира 4,5 % от добавената стойност на европейската икономика и осигурява 8,6 % от всички работни места в ЕС; Евростат, 2014 г.

² През 2017 г. 68 % от потребителите на интернет в ЕС (които представляват 81 % от населението) са пазарували онлайн. 33 % от тези пазаруващи онлайн лица са извършили покупки от продавачи от други държави членки, а 23 % — от продавачи, разположени в държави извън ЕС. Източник: индекс за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI) 2018 г.

За да може единният пазар да осигурява резултати, трябва да бъдат предприети подходящи действия на национално, регионално и местно равнище. В контекста на европейския семестър няколко държави членки вече проведоха реформи, целящи да се подобри регулаторната среда за търговците на дребно³.

Въпреки това производителността на сектора на търговията на дребно в ЕС изостава от тази на другите сектори и не е толкова динамична в сравнение с други съпоставими икономики⁴. Освен това търговията на дребно не е толкова рентабилна колкото останалите сектори. **Натрупването на регулаторни мерки оказва отрицателно въздействие върху функционирането на сектора.** Търговците на дребно трябва да спазват множество разнообразни и често сложни регулаторни рамки, определени на национално, регионално и местно равнище. Това рестриктивно регулиране води до пазари за търговия на дребно с по-слаба динамика, по-малко влизане и излизане на предприятия за търговия на дребно и по-слаби перспективи за заетост⁵.



Източник: Собствени изчисления въз основа на информацията, събрана от държавите членки, от Евростат и чрез специални проучвания⁶.

³ Такива реформи бяха осъществени например в Белгия, Дания, Финландия, Франция, Италия, Люксембург и Испания.

⁴ Например в Канада, Япония, Австралия и Съединените американски щати.

⁵ Вж. анализа в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, SWD(2018) 236.

⁶ Данните за показателя за рестриктивност при търговията на дребно отразяват ситуацията през 2017 г. В някои случаи, когато след декември 2017 г. са настъпили важни промени, информацията бе актуализирана и отчетена при

Съвременният сектор на търговията на дребно се нуждае от повече инвестиции и благоприятна стопанска среда. Планът за инвестиции за Европа подкрепя допълнително задълбочаване на единния пазар, по-специално чрез премахване на пречките за инвестиране, насърчаване на увеличена регулаторна предвидимост и намаляване на прекомерното регулиране.

С изпълнението на стратегията за цифров единен пазар⁷ Комисията предприе стъпки, за да пригоди единния пазар към цифровата ера. Стимулирането на трансграничната електронна търговия бе една от основните цели. Предложенията на Комисията относно блокирането на географски принцип⁸, услугите за трансгранична доставка на колетни пратки⁹, модернизирането на системата на ДДС¹⁰, правилата относно цифровите договори¹¹ и предстоящата директива относно онлайн платформите¹² ще помогнат на търговците на дребно безпроблемно да извършват дейност онлайн. Комисията също така предлага действия за справедливо и ефективно данъчно облагане на цифровата икономика¹³ и за гарантиране на независимостта на платежните картони схеми и обработващите субекти¹⁴.

Възникват нови възможности за стартиращи предприятия, които осъществяват дейност в този сектор. Инициативата за подкрепа на стартиращи и разрастващи се предприятия¹⁵ цели по-специално да премахне пречките за стартиращите и разрастващите се предприятия на единния пазар, като се създадат по-добри възможности за търговия и се улесни достъпът до финансиране.

В рамките на **новата европейска програма за умения** бяха предложени редица действия, които ще помогнат на гражданите на ЕС да се сдобият с правилните умения, за да преодолеят предизвикателствата на бързо променящата се глобална икономика¹⁶. В търговията на дребно има потребност от умения, които отговарят на изискванията на цифровизацията. В допълнение към това програмата Еразъм+ предлага нови възможности за дългосрочни стажове в чужбина в широк кръг от икономически сектори, включително в търговията на дребно.

Единният пазар на стоки е от особено значение за сектора на търговията на дребно. През декември 2017 г. Комисията внесе две законодателни предложения за улесняване на дружествата, по-специално МСП, да продават своите продукти

определянето на резултатите. Най-новите данни от Евростат, налични към момента на извършването на анализа, са от 2015 г.

⁷ Стратегия за цифров единен пазар за Европа, COM(2015) 192 final.

⁸ Регламент (ЕС) 2018/302 от 28 февруари 2018 г. относно блокирането на географски принцип.

⁹ Регламент относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки [влиза в сила през май 2018 г.].

¹⁰ Директива 2017/2455 от 5 декември 2017 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО и Директива 2009/132/ЕО по отношение на някои задължения, свързани с данъка върху добавената стойност, приложими при доставките на услуги и дистанционните продажби на стоки.

¹¹ Предложение за директива относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание, COM(2015) 634 final; Изменено предложение за директива относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние, COM(2017) 637 final.

¹² Междоинен преглед на изпълнението на стратегията за цифров единен пазар, COM(2017) 228 final.

¹³ Справедлива и ефикасна система на данъчно облагане в Европейския съюз за цифровия единен пазар, COM(2017) 547.

¹⁴ Регламент (ЕС) 2018/72 от 4 октомври 2017 г. за допълване на Регламент (ЕС) 2015/751 относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти.

¹⁵ Новите европейски лидери — инициатива за подкрепа на стартиращи и разрастващи се предприятия, COM(2016) 733 final.

¹⁶ Нова европейска програма за умения; COM(2016) 381 final.

навсякъде в ЕС¹⁷ и за засилване на проверките, за да се предотврати продажбата на опасни продукти на потребителите в ЕС¹⁸. Освен това Комисията внесе предложение за премахване на ключови пречки, свързани с договорното право, които възпрепятстват трансграничната търговия¹⁹. Комисията също така предприема допълнителни инициативи за подобряване на правната рамка за потребителите и предприятията²⁰.

Директивата за услугите позволява на търговците на дребно по-лесно да откриват търговски обекти навсякъде в държавите членки. В решението си по делото *Visser*²¹ Съдът на Европейския съюз („Съдът на ЕС“) потвърди, че търговията на дребно е услуга, за която се прилагат разпоредбите на Директивата за услугите²². Директивата гарантира, че са забранени някои изключително рестриктивни изисквания за достъп до пазара, както и че други изисквания могат да се прилагат само ако са недискриминационни, обосновани от легитимна цел на обществената политика и пропорционални. В това отношение Директивата също така цели да гарантира ефикасни, обективни и недискриминационни процедури за пазарен достъп в разумен период от време. Подобни изисквания са наложени от Договора за функционирането на ЕС в ситуации, които попадат извън обхвата на Директивата за услугите, например ограничения на дейността.

Европейският съвет подчерта, че прилагането на действащото законодателство е от решаващо значение за функционирането на единния пазар²³. При прилагането на Директивата за услугите държавите членки извършиха редица промени по регулаторните рамки за услугите. Пълното спазване на правилата на ЕС ще подобри регулаторната среда за търговията на дребно и ще позволи на дружествата и съответно също така на потребителите да се възползват от облагите на единния пазар.

В стратегията за единния пазар ограниченията във връзка със откриването на обекти за търговия на дребно и ограниченията на ежедневните дейности, свързани с търговията на дребно, бяха изтъкнати като значителни пречки за по-доброто функциониране на сектора на търговията на дребно. Комисията се ангажира да *„определи най-добрите практики за улесняване на установяването и за намаляване на ограниченията за упражняване на дейност в сферата на търговията на дребно на единния пазар... [с цел да осигури] насоки за реформи в държавите членки, както и за определяне на приоритетите във връзка с правоприлагането в сектора на търговията на дребно“*²⁴.

Настоящото съобщение цели да допринесе за отключването на потенциала на сектора на търговията на дребно за икономиката на ЕС чрез определянето на най-добрите практики. Чрез тези най-добри практики ще се подпомогне конкурентоспособността на сектора на търговията на дребно, без да се подронват целите на обществената политика, преследвани от държавите членки. Както бе подчертано от Европейския съвет, ЕС трябва да продължи да полага усилия за

¹⁷ Предложение за регламент относно взаимното признаване на стоки, COM(2017) 796.

¹⁸ Предложение за регламент относно съответствието и правоприлагането, COM(2017) 795.

¹⁹ Изменено предложение за директива относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние, COM(2017) 637 final.

²⁰ *Нов търговски механизъм за потребителите*, COM(2018) 183.

²¹ Неотдавнашно решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, C-31/16, точка 97.

²² Директива 2006/123 от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (Директивата за услугите).

²³ Заклучения на Европейския съвет относно работните места, растежа и конкурентоспособността, 22 март 2018 г.

²⁴ *Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията*; COM(2015) 550 final.

изграждането на подготвен за бъдещето единен пазар, пригоден за цифровата ера²⁵. Секторът на търговията на дребно все повече разчита на разпространение по множество канали и тази тенденция ще се запази. Няколко инициативи за цифровия единен пазар целят да гарантират, че търговците на дребно онлайн са в състояние да извършват трансгранични продажби по ефективен начин. Настоящото съобщение е насочено към ограниченията, които преобладават в по-голяма степен при търговията извън интернет.

На 25-ата годишнина на единния пазар²⁶ би следвало да отбележим неговите постижения, но също така да гледаме напред. Секторът на търговията на дребно заслужава внимание и анализ. Институциите на ЕС и държавите членки трябва да положат усилия, за да подкрепят конкурентоспособността на сектора в момент, когато бързият растеж на електронната търговия го променя.

2. Ограничения в търговията на дребно, които засягат функционирането на пазара

Търговците на дребно са изправени в различна степен пред редица ограничения, свързани с откриването на магазини (например размера и разположението на магазина или процедурата за получаване на специално разрешение) и дейностите (например работно време, стимулиране на продажбите и канали за разпространение, данъчно облагане, снабдяване). Много от тези ограничения може да са обосновани от легитимни цели на обществената политика, но въпреки това тяхното натрупване може да създаде непропорционални пречки за новите участници на пазара и така да повлияе отрицателно на производителността на сектора. Търговците на дребно подчертават, че регулаторните рамки следва да бъдат съобразени с бъдещето и гъвкави, така че да позволяват на предприятията бързо да се приспособяват към променящата се реалност²⁷.

Намаляването на ограниченията оказва положително въздействие върху функционирането на пазара²⁸. Една не толкова рестриктивна регулаторна среда осигурява стимул за повече предприятия да навлязат на пазара, да се възползват от възможностите, които тя предлага, и да постигнат успех. Търговците на дребно разполагат с повече гъвкавост при инвестирането в правилното местоположение и формата на техните магазини, както и при задоволяването по по-добър начин на потребностите на местните потребители. Всичко това в съчетание с процъфтяването на електронната търговия води до повишаване на конкуренцията и до успеха на по-ефикасните и иновативни предприятия.

По този начин се подобрява производителността на сектора, което е от полза и за потребителите. Така потребителите получават по-голямо разнообразие, повече иновации и по-високо качество на предлаганите продукти и услуги. Освен това има вероятност да плащат по-ниски цени²⁹. В допълнение към това по-силният сектор на

²⁵ Заключение на Европейския съвет относно работните места, растежа и конкурентоспособността, 22 март 2018 г.

²⁶ Съвместно изявление по повод 25-годишнината на европейския единен пазар от председателите на Европейския парламент и Европейската комисия и от председателството на Съвета, 20 март 2018 г.

²⁷ Вж. работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали — обзорен доклад*, SWD(2018) 237.

²⁸ Вж. анализа в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, SWD(2018) 236.

²⁹ Изследванията на Комисията въз основа на показателя на ОИСП за рестриктивност на продуктовите пазари (РПП) показват, че намаляването на индекса на ОИСП с една точка би довело до понижение на ценовото равнище със 7 %

търговията на дребно може да предложи повече възможности за заетост. По този начин се създават повече и по-добри работни места не само в сектора на търговията на дребно, но и в съпътстващи услуги като транспорта, складовото съхранение и логистиката.

Комисията разработи показател за рестриктивност при търговията на дребно (ПРТД), който илюстрира различните ограничения във връзка с откриването на обекти за търговия на дребно и ежедневното управление на магазините³⁰. Неговите компоненти отразяват сложността и разнообразието на регулаторните рамки, въведени в държавите членки. Като цяло показателят представлява моментна снимка на фактическото положение и показва много разнородна картина по отношение на рестриктивността в отделните държави от ЕС. Във всички държави членки са налице както ограничения, свързани с откриването на търговски обекти, така и оперативни ограничения. При все това конкретните видове ограничения и нивото на рестриктивност се различават значително. В някои държави членки това ниво е до пет пъти по-високо в сравнение с други. Докато при най-слабо рестриктивните регулаторни мерки съществуват много малко ограничения, при най-рестриктивните могат да се натрупат до 12 различни вида ограничения³¹. Това оказва въздействие върху средата, в която осъществяват дейност предприятията за търговия на дребно.

За регулирането на сектора на търговията на дребно са отговорни преди всичко държавите членки. При все това, когато държавите членки определят правила, те трябва да бъдат в съответствие с правото на ЕС и да не ограничават неоснователно свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги. В резултат на това някои ограничения са забранени, докато в други случаи те могат да се запазват или въвеждат, при условие че са недискриминационни, обосновани от легитимни цели на обществената политика и пропорционални. Една не толкова рестриктивна регулаторна среда би подпомогнала конкурентоспособността на сектора. В този контекст следва да се обърне внимание на факта, че поради своето естество регулирането във връзка с откриването на търговски обекти и регулирането на дейността засягат най-вече търговците на дребно извън интернет. Освен това ограниченията се натрупват и държавите членки следва да отчитат кумулативните им ефекти.

(Европейска комисия, *Контекстуални документи за европейския семестър* (2018 г.), *Секторът на търговията на дребно в ЕС*).

³⁰ Като се основаваше на методологията на ОИСР за индекса на РПП, в ПРТД Комисията приписа цифрово изражение на регулаторните ситуации в държавите членки съгласно съответните аспекти. Стойностите за всеки аспект варират от 0 до 6 точки, като с 0 се обозначава най-слабо рестриктивното регулиране, а с 6 — най-рестриктивното регулиране. Информацията, залегнала в основата на резултатите, бе събрана и проверена чрез консултацията с държавите членки. Методологията на ПРТД също бе обект на консултация с държавите членки в рамките на експертната група по Директивата за услугите. За повече подробности вж. приложението и работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, SWD(2018) 236.

³¹ Първият стълб от ПРТД обхваща въпроси, свързани с откриването на обекти за търговия на дребно: специфични условия (например прагове за размера, специфични правила, свързани с местоположението, степента на подробност в местните изисквания за планиране и необходимостта от икономически данни), както и процедури (изискван брой разрешителни и оценки на въздействието, брой участващи субекти, продължителност на процедурата и публикуване на решенията за откриване на търговски обекти). Вторият стълб отразява ограниченията, свързани с дейностите, например работно време на магазина, канали за разпространение на конкретни продукти, стимулиране на продажбите, специфични за търговията на дребно данъци и такси и снабдяване с продукти. Показателят осигурява фактологичен преглед на ограниченията в държавите членки. От съображения за добиване на пълна представа относно рестриктивността са включени и правилата относно каналите за разпространение на специфични продукти като алкохол, тютюн и лекарства, отпускани без лекарско предписание. Това не засяга целите на здравната и социалната политика, преследвани от държавите членки. Комисията споделя тези цели и е разработила специални политики и законодателни актове, по-специално за ограничаване на продажбите и рекламите на тютюн, както и за гарантиране на високи стандарти за качество и безопасност на лекарствените продукти. Освен това тя подкрепя политиките на държавите членки за намаляване на свързаните с алкохола вреди.

3. Улесняване на откриването на обекти за търговия на дребно

Отварянето на нови магазини е начинът, по който търговците на дребно достигат до пазара. Предвид развитието на многоканалната търговия на дребно, за търговците на дребно е важно да бъдат в състояние да осъществяват последователна стратегия за достъп до пазара, която съчетава присъствие онлайн и извън интернет. Освен това следва да бъде възможно да се осъществи достъп до пазара в разумен срок и без неоснователна или непропорционална тежест. **Своевременният и бърз достъп до пазара е въпрос от основно значение за търговците на дребно.** Те изразяват загриженост относно ограниченията по отношение на местата, на които да бъдат създадени нови магазини, относно свързани с продуктите условия или относно цялостната липса на правна сигурност. Търговците на дребно посочват, че процедурите за създаване на търговски обекти са твърде дълги, сложни и несигурни³².

Ограниченията във връзка с откриването на търговски обекти представляват сериозни пречки за навлизането на пазара и са поставяни като въпрос многократно в контекста на европейския семестър³³.

Условия за създаване на търговски обекти

Всички държави членки регулират откриването на обекти за търговия на дребно. Много често откриването на обекти за търговия на дребно се регулира на регионално и/или местно равнище, което увеличава разнообразието от правила, с които търговците на дребно трябва да се съобразяват.

Чрез кодифициране на съдебната практика на Съда на ЕС по отношение на свободата на установяване Директивата за услугите забранява прилагането на определени изисквания, например **тестове за икономическа необходимост**³⁴. В тази категория попадат исканията за информация с цел оценка на предложението (например брой, видове и формати на съществуващите магазини) или определяне на пазарната необходимост (например покупателна способност или потребление на домакинствата в съответните райони, в които се създават обектите). Тези изисквания бяха забранени от законодателя на ЕС, защото преследват изцяло икономически интереси или защото могат да бъдат заменени с не толкова рестриктивни средства. При прилагането на Директивата за услугите редица държави членки преразгледаха своите условия за откриване на обекти и премахнаха изискванията за икономическа оценка³⁵. Въпреки това в някои държави членки по закон или в практиката все още се изисква или използва икономическа информация.

Правилата за откриване на магазини за продажба на дребно са ръководят от **съображения за териториално и селищно устройство**, често с цел запазване на

³² Вж. работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали — обзорец доклад*, SWD(2018) 237.

³³ Рестриктивните правила във връзка с откриването на обекти за търговия на дребно бяха изтъкнати в специфичните за всяка държава препоръки, насочени към Белгия, Дания, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Италия, Люксембург и Испания.

³⁴ С член 14, параграф 5 от Директивата за услугите се въвеждат забрани за прилагането на икономически тест, който поставя издаването на разрешително в зависимост от доказването на икономическа нужда или пазарна необходимост, оценка на потенциала или текущия икономически ефект от дейността или оценка доколко тя е подходяща с оглед целите на икономическото планиране, поставени от компетентните органи.

³⁵ Тестовете за икономическа необходимост бяха премахнати в Белгия, Франция, Люксембург, Италия, Нидерландия, Румъния и съответните региони на Испания. Вж. SWD(2012) 148 final, придружаващ съобщението относно прилагането на Директивата за услугите.

жизнеността на градските центрове или опазване на околната среда. Тези правила могат да ограничат например откриването на обекти в покрайнините на градовете. В този си вид тези цели се споделят от Комисията, която съгласно Програмата на ЕС за градовете³⁶ работи съвместно с държавите членки, градовете и останалите заинтересовани страни за насърчване на по-добре съобразени с градската среда, по-ефективни и ефикасни политики и за осъществяване на принос към териториалното сближаване³⁷. Същевременно държавите членки трябва да се стремят да постигнат тези цели по пропорционален начин.

Съдът на ЕС потвърди³⁸, че **Директивата за услугите се прилага към откриването на обекти за търговия на дребно независимо от начина, по който държавите членки регулират този въпрос**, било то чрез разрешителен режим или чрез териториалното и селищно устройство. Съдът на ЕС потвърди, че Директивата за услугите позволява надлежното отчитане на целите на обществената политика и че държавите членки разполагат със свобода на преценка за начина, по който се изпълняват легитимни цели на обществената политика. При все това, за да се осигури съвместимост с Директивата за услугите в това отношение, държавите членки трябва да гарантират, че регулаторните изисквания във връзка с откриването на обекти за търговия на дребно не са обосновани само от наложителна причина, свързана с обществен интерес, а са и пропорционални.

Пропорционалността е важна характеристика на свободите на единния пазар. Тя е от огромно значение в търговията на дребно. Съгласно Директивата за услугите се изисква търговците на дребно да не подлежат на непропорционални ограничения. Такъв е случаят с някои изисквания, посочени изрично в Директивата за услугите, сред които се включват **териториалните ограничения**³⁹. Пример за такива ограничения би бил изключително подробни планове за териториално устройство, в които се посочва какъв вид стоки следва да се продават⁴⁰. В решението по делото *Visser* Съдът на ЕС припомни задължението на държавите членки съгласно Директивата за услугите⁴¹ да прегледат своите регулаторни мерки и практики и да проверят пропорционалността на териториалните ограничения, приложими към откриването на обекти за търговия на дребно⁴².

В сектора на услугите в по-общ план Комисията предложи директива относно проверка за пропорционалност в областта на регулираните професии⁴³. По подобен начин в предложението на Комисията относно процедурата за нотификация за определени ограничения съгласно Директивата за услугите⁴⁴ се изисква структуриран и единен подход към пропорционалността.

³⁶ Нейното начало бе положено през май 2016 г. с Пакта от Амстердам.

³⁷ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu>.

³⁸ Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, C-31/16, точка 124.

³⁹ Член 15 от Директивата за услугите.

⁴⁰ Такива изисквания намаляват способността да се реагира на променящите се потребности на потребителите и могат да ограничат възможността за откриването на нови магазини за търговия на дребно в освободени търговски площи, което противоречи на аргумента, който често се посочва като обосновка за регулиране на разположението на магазините.

⁴¹ Член 15, параграф 3 от Директивата за услугите.

⁴² Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, C-31/16, точка 130.

⁴³ Предложение за директива относно проверка за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии, COM(2016) 822 final.

⁴⁴ Предложение за директива за установяване на процедура за нотификация за разрешителни режими и изисквания, свързани с услугите, COM(2016) 821 final.

Чрез определянето на прагове за размера държавите членки често прилагат различни правила към проекти за откриване на обекти за търговия на дребно в зависимост от **размера на планирания магазин за продажба на дребно**⁴⁵. Това може да доведе до изкуствено оформяне на ландшафта в областта на търговията на дребно, като засегне форматите и размера на създадените магазини⁴⁶ и в крайна сметка повлияе на производителността.

Тестове за икономическа необходимост

В съответствие с Директивата за услугите публичните органи трябва да преразгледат своите правила и практики и да гарантират, че за целите на откриването на обекти не се изискват и не се използват икономически данни.

***Пример:** В повечето държави членки не се използват икономически данни в процедурите за откриване на обекти за търговия на дребно, докато в някои други държави членки de jure или de facto все още се прилагат тестове за икономическа необходимост.*

Специфични правила, свързани с местоположението

Ако прилагат специфични правила, свързани с местоположението, включително с цел запазване на жизнеността на градските центрове, в съответствие с Директивата за услугите публичните органи трябва да оценят пропорционалността на тези правила, и по-специално трябва да установят дали прилагането на по-малко рестриктивни правила би било също толкова ефективно.

***Пример:** Във Франция правилата за откриване на обекти за търговия на дребно позволяват на търговците на дребно да изберат оптималното място за своя магазин, без да налагат ограничения за формата и продуктивния асортимент на магазина.*

Местно пространствено зонироване

При изготвянето на местните устройствени планове публичните органи се насърчават да позволяват извършването на широк кръг от търговски дейности в търговските зони. Освен това в съответствие с Директивата за услугите публичните органи трябва съгласно принципа на пропорционалност да избягват твърде предписателните правила.

***Пример:** Като обозначават зони за широк кръг от стопански дейности в местните планове („търговско предназначение“), румънските органи позволяват гъвкавост при използването на пространството.*

Прагове за размер

Ако определят прагове за размер при откриването на обекти за търговия на дребно в съответствие с Директивата за услугите, съгласно принципа на пропорционалност публичните органи трябва да преценят дали нивото на праговете е съгласувано с преследваните цели на обществената политика. Освен това публичните органи се насърчават да проучат ефектите от тези прагове върху структурата на пазара.

⁴⁵ Например във Франция е необходимо специално разрешение за магазини с площ над 1000 m². В Германия е определен такъв праг за площ от 800 m², а в Унгария прагът е 400 m².

⁴⁶ Вж. работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, SWD(2018) 236.

Пример: В Латвия не е въведен праг и се прилага само един процес на откриване на обекти за търговия на дребно независимо от размера на магазина, при условие че проектът е планиран в район, обозначен като район с „търговско предназначение“. Освен това в резултат на реформи на регулаторните рамки за откриване на обекти за търговия на дребно в Дания и Финландия бяха определени по-високи прагове за размера на магазините и бяха премахнати някои тавани за площта. Реформите бяха осъществени с цел подобряване на функционирането на сектора, повишаване на производителността и осигуряване на по-голям избор и по-ниски цени за потребителите.

Поддържането на **оживени градски центрове** представлява легитимна цел от значение за обществената политика за националните, регионалните или местните органи и броят на незаетите търговски обекти нараства. За преодоляването на този проблем някои от тези органи налагат ограничения по отношение на откриването на обекти за търговия на дребно извън градските центрове. Ако се прилагат такива ограничения, те трябва да бъдат обосновани и пропорционални. В този контекст съответните национални органи следва да обмислят една по-всеобхватна политика, която надхвърля специфичните правила за търговията на дребно. Освен това те следва да отчетат измерението, свързано с електронната търговия, и променящите се предпочитания за пазаруване на потребителите, като и двете влияят на присъствието на търговци на дребно в градските центрове.

Нови подходи за насърчаване на жизнеспособността на градските центрове

Публичните органи се насърчават да обмислят широк набор от действия и мерки за привличане на потребителите към градските центрове, които не разчитат изключително на ограничения по отношение на откриването на обекти за търговия на дребно.

Пример: В част от Амстердам (Нидерландия), известна като „Деветте улици“, търговците на дребно са се обединили и създали процъфтяваща общност, която се основава на идентичността и културното наследство на района. Като използват услугите на управител на общността, търговците на дребно се насърчават да координират общи маркетингови и промоционални дейности във връзка с това наследство, популяризирани чрез уебсайт, който могат да привлекат туристи или други потребители към този район. Тази и други инициативи, ръководени от компетентния орган, като например въвеждането на зона без автомобили, стимулираха търговията на дребно и търсенето на площи за търговия на дребно в района на „Деветте улици“.

Паралелно с настоящото съобщение Комисията публикува **Ръководство за насърчаване на съживяването и модернизирването на сектора на търговията на дребно**. Това ръководство съдържа примери за успех на градове, които са възстановили жизнеспособността на своите градски центрове, и следва да помогне на компетентните органи да подпомогнат малките търговци на дребно да се приспособят към новата реалност на цифровата ера.

Процедури за откриване на обекти

Опростените, прозрачни и ефикасни процедури за откриване на обекти („намаляване на бюрократията“) предлагат възможности за подобряване на производителността в сектора на търговията на дребно. Отговорилите на откритата обществена консултация подчертаха необходимостта от рационализиране на процеса за

откриване на обекти, от по-прозрачни процедури и от подобро и по-систематично използване на онлайн процедури. За улесняване на този достъп следва да се използват цифрови технологии⁴⁷. Планът за действие на ЕС за електронно управление⁴⁸ цели да ускори цифровото преобразуване на управлението, така че общуването на предприятията с публичната администрация да стане по-ефикасно, прозрачно, бързо и евтино.

Получаването на подходяща и точна информация по отношение на законовите изисквания и процедури в лесно разбираем формат, както и възможността за достъп до и изпълнение на административни процедури онлайн са от огромно значение за всички лица, които желаят да се възползват от облагите на единния пазар, и по-специално МСП. За да отговори по-добре на тези потребности, Комисията представи законодателно предложение за създаване на единен цифров портал⁴⁹.

На практика традиционните търговци на дребно продължават да са изправени пред значителни **забавяния** поради наличието на множество процедурни пречки⁵⁰. Тези забавяния оказват отрицателно въздействие върху стартирането и жизнеспособността на съответния проект — който е възможно да е предвиден за специфична пазарна обстановка — и водят до значителни разходи.

Само по себе си цялостното прилагане на Директивата за услугите би позволило провеждането на амбициозна програма за **административно опростяване и сътрудничество**⁵¹. С оглед на решението по делото *Visser* държавите членки следва да преценят дали административното опростяване в сектора на търговията на дребно е достатъчно амбициозно или е необходима допълнителна работа. Съгласно Директивата държавите членки са длъжни да създадат единични звена за контакт, да осигурят възможност за изпълнение на процедурите от разстояние и по електронен път и да направят лесно достъпна информацията относно националните изисквания и процедури. Молбите трябва да се разглеждат възможно най-бързо. Секторът и публичните органи ще извлекат полза от въвеждането на по-ефикасни, **по-прозрачни и по-кратки** процедури за **откриване на обекти**.

Опростени процедури

Опростените процедури отнемат по-малко време и ресурси. В съответствие с Директивата за услугите публичните органи трябва да улеснят достъпа на традиционните търговци на дребно до пазара чрез опростени процедури за откриване на обекти за търговия на дребно с по-малко разрешителни, за които може да се кандидатства през единично звено за контакт онлайн.

Пример: *С цел опростяване на административния процес в Белгия регионите въведоха интегрирани процедури и обслужване на едно гише за откриването на обекти за*

⁴⁷ Съгласно член 8 от Директивата за услугите държавите членки са длъжни да гарантират, че всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставянето на услуги, могат да бъдат лесно изпълнени от разстояние и по електронен път, чрез съответните единични звена за контакт и чрез съответните компетентни органи.

⁴⁸ План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г., COM(2016) 179.

⁴⁹ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единен цифров портал за предоставяне на информация, процедури и услуги за оказване на съдействие и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012, COM(2017) 256 final.

⁵⁰ Вж. работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали* — *обзорен доклад*, SWD(2018) 237.

⁵¹ Членове 5—8 от Директивата за услугите, свързани с опростяване на процедурите, създаване на единични звена за контакт, право на информация и процедури по електронен път.

търговия на дребно. Тези промени позволяват на търговците на дребно да кандидатстват за единно интегрирано разрешение на едно място.

Прозрачност

Прозрачността на всички етапи от процедурата за откриване на обекти за търговия на дребно е от полза за търговците на дребно. В съответствие с Директивата за услугите публичните органи трябва да гарантират, че на търговеца на дребно се осигурява предварително цялата необходима информация относно процедурата за откриване на обекти за търговия на дребно чрез специален уебсайт. Освен това публичните органи се насърчават да оповестят публично всички решения за откриване на обекти независимо дали са положителни или отрицателни.

***Пример:** В Литва както положителните, така и отрицателните решения за откриване на обекти се публикуват в електронен вид.*

Продължителност на процедурите

Съкращаването на продължителността на процедурите за откриване на обекти спомага за бързото стартиране на проектите за търговия на дребно. С развитието на онлайн търговията е важно да се съкратят крайните срокове за достъп до пазара за традиционните търговци на дребно. По този начин също така ще се подпомогне развитието на множество канали. В съответствие с Директивата за услугите публичните органи трябва да обработват молбите възможно най-бързо⁵². Те се насърчават да проучат всички варианти за съкращаване на необходимото време за започването на дейност, свързана с търговия на дребно, включително чрез мерки за избягване на неоснователното обжалване.

***Пример:** Неотдавнашната реформа във Финландия бе насочена към опростяване и съответно съкращаване на процедурите за откриване на обекти за търговия на дребно.*

4. Намаляване на ограниченията на дейността

В допълнение към регулаторните мерки, свързани с откриването на магазини за продажба на дребно, търговците на дребно са изправени пред редица регулаторни мерки, свързани с ежедневните им дейности (например работно време, стимулиране на продажбите, канали за разпространение и снабдяване).

Често се въвеждат ограничения на дейността, целящи изпълнението на цели на обществената политика, като например защита на служителите, потребителите, околната среда и общественото здраве. Електронната търговия променя навиците за пазаруване на потребителите (те свикват да пазаруват по всяко време, навсякъде, включително зад граница)⁵³. Поради това държавите членки следва да подложат на оценка и при необходимост да модернизират своите регулаторни рамки, като — когато това е целесъобразно — черпят вдъхновение от разработени в други държави членки решения, които функционират добре и предизвикват по-малко смущения.

⁵² Член 13, параграф 3 от Директивата за услугите.

⁵³ Вж. работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали — обзорен доклад*, SWD(2018) 237.

Ограниченията на дейността обикновено засягат най-вече традиционните търговци на дребно⁵⁴. Това е така например защото поради своето естество ограниченията за работното време на магазина или специфичните за търговията на дребно данъци, основани на размера на търговската площ, не се прилагат към търговците на дребно онлайн. Публичните органи следва да оценят пропорционалността и ефикасността на ограниченията на дейността, които засягат традиционната търговия на дребно, за да гарантират еднакви условия на конкуренция с електронната търговия.

Ограниченията на дейността могат да се превърнат в значителна тежест за предприятията, като засегнат тяхната производителност, и поради това за тях е сигнализирано многократно в контекста на европейския семестър⁵⁵.

Осигуряване на еднакви условия на конкуренция при търговията на дребно

Традиционните търговци на дребно трябва да отчетат новите модели на потребление и да пригледат своите търговски стратегии по съответния начин⁵⁶. **Малките търговци на дребно** може би намират за трудно приспособяването към цифровата еволюция на пазара. Те невинаги лесно възприемат новите технологии и като цяло разполагат с по-малко ресурси, знания и капацитет за проектиране и осъществяване на структурни промени.

Подпомагане на прехода на малките търговци на дребно

Публичните органи се насърчават да улеснят възприемането на цифровите технологии от малките търговци на дребно.

***Пример:** В Белгия с цел разширяване на знанията на малките търговци на дребно относно използването на цифровите технологии Агенцията за цифрови технологии на Валония разработи инструмент за самодиагностика, който помага на малките търговци на дребно да преценят какви цифрови технологии са подходящи за техните средства и опит и от какъв вид решения се нуждаят в краткосрочен план за по-лесното възприемане на цифровите технологии.*

Ръководство за насърчаване на възобновяването и модернизирането на сектора на търговията на дребно от малки предприятия следва да помогне на компетентните органи да подпомогнат малките търговци на дребно да се приспособят към новата реалност на цифровата ера.

В държавите членки, които са въвели правила за промоциите и отстъпките, потребителите обикновено могат да се възползват от **промоции или отстъпки**, които се предлагат от онлайн магазини, разположени в държави членки с по-гъвкави правила (например които не налагат строги периоди за сезонните разпродажби или позволяват да се продава на цена под стойността на производствените разходи)⁵⁷.

⁵⁴ Вж. работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали — обзорец доклад*, SWD(2018) 237.

⁵⁵ Рестриктивните правила във връзка с дейности, свързани с търговията на дребно, бяха посочени в специфичните за всяка държава препоръки, насочени към Австрия, Белгия, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Италия, Люксембург, Португалия и Испания.

⁵⁶ Вж. работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали — обзорец доклад*, SWD(2018) 237.

⁵⁷ Съгласно член 20 от Директивата за услугите се забранява получателите на услуги да бъдат обект на дискриминация, основана на тяхната националност или местожителство. Регламент (ЕС) 2018/302 от 28 февруари 2018 г. относно блокирането на географски принцип предотвратява дискриминация по отношение на достъпа до

Електронната търговия позволява на потребителите да закупуват продукти онлайн, по отношение на които държавите членки налагат използването на **специфични канали за разпространение**, ако се продават извън интернет⁵⁸. Това може да доведе до различни условия за търговията на дребно онлайн и извън интернет.

Регулаторните мерки, предвидени най-вече за търговия на дребно извън интернет, ограничават възможностите на търговците на дребно да се приспособяват и да реагират на промените, породени от електронната търговия. Такъв е случаят например с ограниченията, свързани с **работното време на магазините**. Тези ограничения често се въвеждат с цел защита на служителите, както и на МСП, които невинаги могат да си позволят да наемат достатъчно служители, за да поддържат дълго работно време. Следва да се намери решение във връзка с тези опасения, като същевременно се подкрепят търговците на дребно извън интернет да се приспособят към новите навици на потребителите.

Съществуващите **специфични за търговията на дребно данъци** и такси, основани на размера на търговската площ, се прилагат само към традиционните магазини, което може да ги постави в неизгодно положение в сравнение с онлайн магазините и други предприятия.

Стимулиране на продажбите и отстъпки

Стимулирането на продажбите и отстъпките могат да бъдат част от стратегия на търговец на дребно в условията на среда с множество канали или насочена към навлизане на нов пазар. Публичните органи трябва, наред с другото, да се съобразят с принципите на недискриминация, обосновка и пропорционалност, когато определят правила, свързани със стимулирането на продажбите и отстъпките; това би допринесло и за осигуряване на еднакви условия на конкуренция с електронната търговия.

***Пример:** Неотдавнашна реформа в Люксембург бе насочена към улесняване на ликвидационните разпродажби и разрешаване да се продава на цена под стойността на производствените разходи. През 2014 г. Гърция удължи периодите за сезонни разпродажби.*

Специфични канали за продажба

Публичните органи се насърчават да осигурят еднакви условия на конкуренция с електронната търговия.

***Пример:** В Португалия, Италия, Швеция и Дания бяха проведени реформи, целящи да се позволи продажбата на някои лекарства, които се отпускат без лекарско предписание, на места, различни от аптеки.*

Работно време на магазините

Работното време на магазините е важен фактор, който влияе на достъпността на съответния магазин за продажба на дребно за потребителите. Електронната търговия

услуги, продажби или условия за плащане при закупуване на продукти и услуги от уебсайт, разположен в друга държава членка.

⁵⁸ Например в някои държави членки продажбата на лекарства, отпускани без лекарско предписание, се позволява единствено в аптеките. Държавите членки и Европейският съюз въведоха правни разпоредби за търговията на дребно с лекарства без лекарско предписание, които се продават онлайн и извън интернет, с оглед на специфичните им аспекти (например ролята на фармацевта, когато съветва пациентите, контрол на потреблението, фалшифицирани лекарствени продукти).

променя значително навиците за пазаруване на потребителите и е възможно на традиционните търговци на дребно да им е трудно да бъдат в крак с конкуренцията от страна на търговците на дребно онлайн. Публичните органи се насърчават да осигурят гъвкавост, която позволява приспособяване към променящите се предпочитания на потребителите и цели постигане на еднакви условия на конкуренция с електронната търговия.

***Пример:** Във Финландия работното време на магазините наскоро бе изцяло либерализирано, което оказва значително положително въздействие върху конкуренцията и заетостта.*

Специфични за търговията на дребно данъци

Публичните органи се насърчават да осигурят еднакви условия на конкуренция с електронната търговия, както и с всички стопански сектори, като гарантират, че всички специфични данъци са обосновани и не поставят неправомерно в неизгодна позиция традиционните търговци на дребно.

***Пример:** В повечето държави членки данъците не са специфични за сектора на търговията на дребно и следователно не водят до дискриминация на този сектор спрямо останалите.*

През 2010 г. в Унгария бе въведен специфичен за търговията на дребно данък, който бе отменен през 2014 г., като това подобри баланса не само между отделните сектори, но и между националните и чуждестранните оператори.

Гарантиране на справедливи и ефикасни вериги за доставка

Потребителите достигат до единния пазар чрез търговията на дребно. Единният пазар на ЕС позволява на търговците на дребно да закупуват продукти от всяко място в ЕС. Така се повишават ефикасността и производителността и се намаляват разходите, което в крайна сметка е от полза за потребителите. Единният пазар води до увеличаване на избора на наличните продукти. Регулаторните пречки, които ограничават възможността за **трансгранично снабдяване с продукти**, създават риск от фрагментиране на единния пазар и противоречат на заложената в Договора принцип за свободното движение на стоки.

Освен това се полагат усилия на равнище ЕС и на национално равнище за насърчаване на балансираните вериги за доставка с цел да се намали въздействието върху околната среда и да се насърчи устойчивото потребление. ЕС вече предприе стъпки за справяне с проблема, свързан с пластмасовите отпадъци⁵⁹. В своята стратегия от януари 2018 г. за пластмасите в кръговата икономика Комисията планира допълнителни действия по този въпрос⁶⁰. Комисията също така предлага мерки, с които се насърчава предотвратяването на хранителните отпадъци⁶¹. Много държави членки също така въведоха регулаторни мерки, които целят да насърчат **лоялните търговски практики**, по-специално във веригата за доставки на храни. Комисията подкрепя тези усилия, включително чрез предложението за директива относно нелоялни търговски практики в търговските взаимоотношения между предприятията във веригата за доставки на

⁵⁹ Директива (ЕС) 2015/720 от 29 април 2015 г. за изменение на Директива 94/62/ЕО по отношение на намаляване на потреблението на тънки пластмасови торбички за пазаруване.

⁶⁰ Съобщение на Комисията — Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика — COM(2018) 28 final.

⁶¹ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, COM(2015) 595 final.

храни⁶². При все това е важно да не се възпрепятства взаимно изгодното сътрудничество между доставчиците и търговците на дребно.

Комисията също така е наясно с въведените от частните оператори **териториални ограничения на доставките**, които може да ограничават възможностите на търговците на дребно да закупуват продукти от когото и откъдето поискат, което оказва отрицателен ефект върху единния пазар⁶³. Изглежда в някои случаи търговците на дребно, установени в една държава членка и работещи с многонационален доставчик, не получават възможност да избират от коя национална структура на доставчика предпочитат да се снабдяват със стоки и вместо това биват насочвани към конкретно национално дъщерно дружество. Търговците на дребно са изправени пред същата пречка, ако доставчикът не позволява на своята мрежа от независими търговци на едро да доставя неговите продукти в трансграничен план, което води до затваряне или раздробяване на пазара между националните граници. Ако доставчикът, който налага териториални ограничения на доставките, се намира в господстващо положение или ако ограниченията се налагат като част от споразумение между доставчика и независим търговец на едро, при определени обстоятелства може да се използва конкурентното право, така че тези ограничения да бъдат санкционирани като антиконкурентно поведение. Този случай обаче не обхваща ситуации, когато вертикално интегрирани доставчици дават подобни инструкции на националните си дъщерни дружества. Понастоящем някои доставчици се възползват от факта, че правилата за конкуренция не се прилагат към такива ситуации⁶⁴.

Териториалните ограничения на доставките водят до сегментация на пазара, което ограничава конкуренцията и поражда несъответствия, които могат да са значителни, между цените на едро и дребно или в избора на продукти, които се предлагат на потребителите в отделните части на ЕС⁶⁵.

Такова поведение следва да се възпира, така че за търговците на дребно да стане възможен паралелният внос на всички продукти, което ще им позволи да осигурят още повече ползи за европейските потребители от единния пазар. Комисията ще предприеме допълнителни мерки за установяване на фактите във връзка с ефектите от тези практики върху единния пазар. Възможно е да бъдат необходими допълнителни действия, ако ситуацията не се подобри чрез доброволна промяна в подхода на доставчиците.

⁶² COM(2018) 173.

⁶³ Работен документ на службите на Комисията *Обществена консултация относно регулирането на търговията на дребно в среда с множество търговски канали — обзорен доклад*, SWD(2018) 237. За такива ограничения би могло да се счете, че противоречат и на принципа на недискриминация, заложен в член 20 от Директивата за услугите, съгласно който пазарът не може да се раздробява въз основа на националност или местожителство.

⁶⁴ На 31 май 2022 г. ще изтече срокът на прилагане на Регламента на Комисията за освобождаване на определени категории вертикални споразумения и съгласувани практики (Регламент № 330/2010 от 20 април 2010 г. за прилагането на член 101, параграф 3 от ДФЕС). Той ще трябва да се преразгледа, преди да бъде подновен. По същото време ще трябва да се преразгледат и придружаващите го Насоки на Комисията относно вертикалните ограничения. Регламентът относно блокирането на географски принцип позволява на потребителите да се възползват от същите условия като потребителите, намиращи се на мястото на доставка, например ако сами организират доставката. От обхвата на Регламента обаче се изключват покупки с цел последваща препродажба и той не се прилага при индивидуално сключване на договор за доставка.

⁶⁵ Проектът на документа „Към кодекс на добрите практики на форума на високо равнище за оценка на проблема с „разликите в качеството на храните“, който съдържа заключенията от сесията за събиране на идеи на подгрупата по вътрешния пазар към форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на доставки на храни, проведена през декември 2017 г., включва призив към Европейската комисия да оцени въздействието на т. нар. „териториални ограничения на доставките“ върху избора на потребителите в отделните държави членки. Окончателната версия следва да бъде приета през декември 2018 г.

Регулаторни ограничения върху снабдяването

В съответствие с единния пазар на стоки търговците на дребно трябва да бъдат в състояние да се възползват от свободата да създават свои вериги за доставка, включително в трансграничен план, така че да разширят достъпа на потребителите до широк набор от продукти на конкурентни цени.

Пример: Чешката република и Словакия премахнаха регулаторните изисквания, съгласно които някои търговци на дребно трябва да докладват дела или процента от оборота от продажбата на храни, които се добиват или произвеждат в страната.

Договорни практики в съвременната търговия на дребно

Ако публичните органи регулират практиките с цел защита на уязвимите оператори, в съответствие със свободата на установяване те не следва да забраняват взаимно изгодните договорни практики между търговците на дребно и доставчиците.

Пример: В Ирландия не е забранено доставчик изрично да сключи договор, съгласно който участва в разходите за маркетинг, при условие че се спазват някои предпазни мерки, например изискване за обективна и разумна оценка на това участие.

Териториални ограничения на доставките

Частните оператори не следва да възпрепятстват търговците на дребно да използват напълно възможностите на единния пазар за трансгранично снабдяване с продукти. Търговците на дребно следва да бъдат в състояние да предлагат на потребителите достъп до широк набор от продукти, включително различни варианти на един и същ продукт, евентуално на по-ниски цени.

Пример: Търговците на дребно следва да могат да избират от коя национална структура на доставчика предпочитат да се снабдяват със стоки.

5. Намаляване на разходите за постигане на съответствие

Спазването на разпоредбите поражда разходи — т. нар. **разходи за постигане на съответствие** — които могат да представляват от 0,4 % до 6 % от годишния оборот на търговците на дребно⁶⁶. Това представлява особено голяма тежест за микропредприятията⁶⁷.

Участниците в откритата обществена консултация определиха области, в които биха могли да се извършат подобрения: докладване на стопанска информация, уведомяване за промени, инспекции⁶⁸, по-пропорционални глоби и санкции.

⁶⁶ Cross-country differences (*Разлики между държавите*), LE Europe, Spark Legal Network and Consultancy, VVA Consulting (2018 г.) *Operational restrictions in the retail sector (Ограничения на дейността в сектора на търговията на дребно)* — проучване, проведено за Европейската комисия.

⁶⁷ Средно в ЕС микротърговците на дребно изразходват равностойността на 3,3 % от своя оборот за административни задачи и оборудване, свързани с изпълнението на разпоредбите, докато за малките, средните и големите предприятия този дял е до 0,4 %.

⁶⁸ Добрите практики за инспекция могат да спомогнат за изграждането на процъфтяваща и разрастваща се икономика, докато недостатъчно добре обмислените инспекции пораждат значителна тежест за бизнеса и ограничават икономическия растеж, J. Monk, *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries (Реформи в регулаторното прилагане и инспекциите в държавите от ОИСР)*.

През последните години Комисията пое твърд ангажимент да насърчава **принципите за по-добро регулиране** както на равнище ЕС, така и на равнището на държавите членки⁶⁹. Освен това държавите членки трябва да проверят дали националните регулаторни мерки са добре насочени, основани на данни и ясно написани. Опростяването на регулаторните мерки, повишаването на осведомеността относно специфичните особености на сектора и политическата подкрепа биха подпомогнали гъвкавостта и иновациите в сектора на търговията на дребно⁷⁰.

Насърчаването на развитието в сектора на търговията на дребно, което в крайна сметка е от полза за потребителите, изисква широкообхватен подход: опростяване на регулаторните рамки, гарантиране, че те са пригодени за среда с множество канали, както и **намаляване на прекалено тромавите и скъпи мерки** и процедури, които се налагат на търговците на дребно, за да се гарантира спазването на тези правила.

Административна тежест и санкции

При проектирането и прилагането на регулаторни мерки, по-специално свързани с управлението на ежедневната дейност на магазините, публичните органи се насърчават да вземат под внимание разходите, свързани с извършването на административни задачи и набавянето на необходимото оборудване. Това е особено важно за МСП и за публичните органи.

***Пример:** Улесненото подаване на заявления или доклади чрез онлайн инструменти, както и опростените административни процедури и рационализираните инспекции водят до значителни икономии и по-специално позволяват на малките търговци на дребно да прехвърлят ресурси от административните задачи към основната си дейност, включително към иновации.*

6. Заключение

Добре функциониращият единен пазар и модернизираната регулаторна среда са необходимо условие за изграждането на сектор на търговията на дребно в ЕС, пригоден за 21-и век. Правните насоки и най-добрите практики, описани в настоящото съобщение, следва да помогнат на държавите членки в техните реформи към по-отворен, по-интегриран и по-конкурентен пазар за търговия на дребно, без да се излага на риск преследването на законни цели на обществената политика.

Намаляването на ограниченията в областта на търговията на дребно също така би довело до положителни вторични ефекти в други сектори на икономиката, по-специално в производствения отрасъл нагоре по веригата. По-ефикасният сектор на търговията на дребно и по-ниските цени за потребителите създават повече търсене и насочват производителите нагоре по веригата към по-иновативни продукти.

Макар че увеличаването на електронната търговия предлага безпрецедентни възможности за сектора на търговията на дребно и за потребителите, ограниченията, които засягат традиционните търговци на дребно, не им

⁶⁹ Съобщение на Комисията „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“, COM(2015) 215 final. Що се отнася до търговията на дребно, от особено значение е използването на теста за МСП в процеса на оценяване на въздействието.

⁷⁰ Европейска комисия, група на високо равнище относно конкурентоспособността на търговията на дребно (2015 г.), *Report of the preparatory working group on innovation* (Доклад на подготвителната работна група относно иновациите); https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail_bg.

позволяват да се приспособят към променящите се навици на потребителите. Потребителите онлайн свикнаха да пазаруват по всяко време и от всяко място. Поради това е изключително важно при проектирането и прилагането на съответните регулаторни мерки националните, регионалните и местните органи да вземат под внимание факта, че многоканалната търговия на дребно ще се запази като тенденция в този сектор през следващите години.

Правните насоки и най-добрите практики, описани в настоящото съобщение, следва да помогнат на публичните органи да оценят своите регулаторни рамки и да определят по-малко рестриктивни мерки. Държавите членки трябва да продължат да оценяват действащите и предложените мерки за сектора на търговията на дребно, за да гарантират, че те са недискриминационни, обосновани и пропорционални. Те също така се насърчават да гарантират, че тези мерки са ефективни за преследваните цели на обществената политика, че отговарят по пропорционален начин на опасенията им във връзка с градското развитие и че са пригодни за бързо променящата се среда на търговията на дребно. **Националните органи за защита на конкуренцията следва да участват в тази оценка.**

Показателят за рестриктивност при търговията на дребно ще се използва като инструмент за динамично наблюдение с цел измерване на усилията на държавите членки за намаляване на ограниченията в търговията на дребно, като същевременно се отчитат обоснованите цели на обществената политика, като например общественото здравеопазване, и въздействието на тези реформи върху функционирането на пазара, включително върху производителността, цените, иновациите и вторичните ефекти в други сектори.

Комисията ще продължи да наблюдава развитието на съответните регулаторни рамки и тенденциите в сектора на търговията на дребно. Данни от това наблюдение ще бъдат включени в икономическия анализ на Комисията в рамките на **европейския семестър**. Освен това на тази основа ще бъдат определени приоритети в следваната от Комисията политика за правоприлагане в сектора на търговията на дребно.

Необходимо е ефективно партньорство между съответните участници от ЕС и държавите членки на всички равнища, за да се подобри цялостната рамка на политиката за сектора на търговията на дребно. Комисията ще продължи да подкрепя диалога за бъдещето на този сектор между институциите на ЕС и националните, регионалните и местните органи, както и с представителите на сектора на търговията на дребно.