



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 25 april 2018
(OR. en)

8367/18

COMPET 247
MI 290
ETS 10
CONSOM 119
EMPL 155
DIGIT 75

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	19 april 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 219 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 219 final.

Bijlage: COM(2018) 219 final



Brussel, 19.4.2018
COM(2018) 219 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw

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

1. Versterking van het concurrentievermogen van de Europese detailhandel

Een dynamische en concurrerende detailhandel is belangrijk voor de consument, bedrijven en dus voor de hele EU-economie. De detailhandel is door de omvang van de betrokken bedrijven en banen en de bijdrage aan de toegevoegde waarde voor de EU **essentieel voor de stimulering van de economische groei op de lange termijn**¹.

De sector is door de veranderende consumentenbehoeften en technologische vooruitgang en snel veranderd en werkt als katalysator voor **innovatie en productiviteit**.

Huishoudens in de EU geven tot een derde van hun budget uit aan door detailhandelaren gedistribueerde goederen. Door de prijs, keuze en kwaliteit van de aangeboden producten **heeft de detailhandel gevolgen voor de levenskwaliteit van de inwoners van de EU**.

De 3,6 miljoen ondernemingen in de detailhandel (voornamelijk kmo's) werken samen met andere economische sectoren zoals groothandelaren en productfabrikanten, alsook vervoer en logistiek en andere zakelijke diensten. **Een beter presterende detailhandel zal bijgevolg positieve overloopeffecten op de gehele economie hebben.**

De eengemaakte markt biedt detailhandelaren toegang tot ongeveer 500 miljoen potentiële consumenten. Dit vereist echter een gunstig bedrijfs- en regelgevingskader dat geschikt is voor de behoeften van zowel online- als offline-detailhandelaren en dat helpt om op wereldwijd niveau te reageren op uitdagingen die de detailhandel aangaan².

De snelle groei van elektronische handel transformeert de sector. Elektronische handel is voor de meeste EU-burgers een onontkoombaar feit geworden. Dit brengt zowel nieuwe kansen als uitdagingen voor de sector met zich mee. De ontwikkeling van de multichannel-detailhandel en de vervaging van de grenzen tussen offline (fysieke winkels) en online (elektronische handel) bevorderen de concurrentie en de innovatie in de sector. **De grensoverschrijdende elektronische handel in de EU is echter nog steeds voor veel verbetering vatbaar.** Daarnaast vinden niet alle bedrijven het gemakkelijk om gelijke tred te houden met de opkomst van nieuwe bedrijfsmodellen – 80 % van de detailhandelaren verkoopt nog niet online. Met name veel kleine detailhandelaren hebben moeite zich aan te passen.

Wil de eengemaakte markt resultaten opleveren, dan moeten op nationaal, regionaal en lokaal niveau passende maatregelen worden genomen. In het kader van het Europees semester hebben verschillende lidstaten al hervormingen doorgevoerd om de regelgeving voor detailhandelaren te verbeteren³.

Toch is de productiviteit van de detailhandel in de EU achtergebleven bij die in andere sectoren en minder dynamisch dan in andere vergelijkbare economieën⁴. De detailhandel is ook minder winstgevend dan andere sectoren. **De opeenstapeling van regelgeving heeft een negatief effect op de prestaties ervan.** Detailhandelaren moeten voldoen aan een

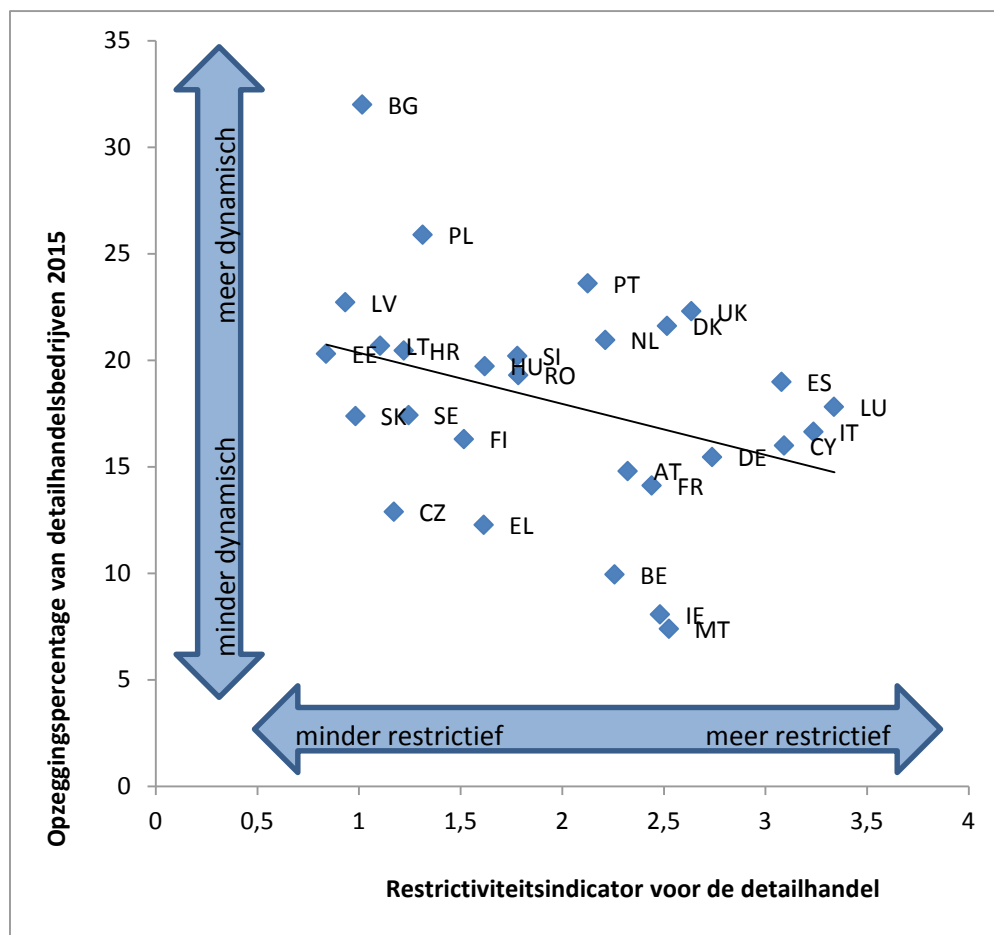
¹ De detailhandel is de grootste sector in de niet-financiële bedrijfseconomie van de EU wat betreft het aantal ondernemingen en werkzame personen, en is goed voor 4,5 % van de toegevoegde waarde van de Europese economie en 8,6 % van alle banen in de EU; Eurostat, 2014.

² In 2017 heeft in de EU 68 % van de internetgebruikers (81 % van de bevolking) online aankopen gedaan. Van deze onlinekopers kocht 33 % van verkopers in andere lidstaten en 23 % van verkopers in niet-EU-landen. Bron: Index van de digitale economie en maatschappij voor 2018.

³ Dergelijke hervormingen hebben bijvoorbeeld plaatsgevonden in België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Spanje.

⁴ Bijvoorbeeld in Canada, Japan, Australië en de Verenigde Staten van Amerika.

opeenstapeling van uiteenlopende en vaak ingewikkelde regelgevingskaders die op nationaal, regionaal en lokaal niveau zijn vastgesteld. Dergelijke restrictieve regelgeving leidt tot minder dynamische detailhandelsmarkten met minder toe- en uitredingen van detailhandelszaken en slechtere werkgelegenheidsvooruitzichten.⁵



Bron: Eigen berekeningen op basis van bij de lidstaten, Eurostat en via specifieke studies verzamelde informatie⁶

Een moderne detailhandelsector heeft meer investeringen en een gunstig ondernemingsklimaat nodig. Het investeringsprogramma voor Europa ondersteunt een verdere verdieping van de eengemaakte markt, met name door het wegnemen van belemmeringen voor investeringen, het bevorderen van een grotere voorspelbaarheid van de regelgeving en het terugdringen van overregulering.

Met de uitvoering van de strategie voor een digitale eengemaakte markt⁷ heeft de Commissie stappen ondernomen om de eengemaakte markt af te stemmen op het digitale tijdperk. Het stimuleren van grensoverschrijdende elektronische handel was een van de hoofddoelstellingen. De voorstellen van de Commissie inzake geoblocking⁸,

⁵ Zie de analyse in het bij deze mededeling gevoegde werkdokument van de diensten van de Commissie, SWD(2018) 236.

⁶ De gegevens voor de RRI geven de stand van zaken voor 2017 weer. In sommige gevallen, wanneer er belangrijke veranderingen plaatsvonden na december 2017, is de informatie bijgewerkt en is er rekening mee gehouden in de scores. De meest recente gegevens van Eurostat die ten tijde van de analyse beschikbaar waren, hebben betrekking op 2015.

⁷ Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa, COM(2015) 192 final.

⁸ Verordening (EU) 2018/302 van 28 februari 2018 inzake geoblocking.

grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten⁹, modernisering van het btw-stelsel¹⁰, regels inzake digitale contracten¹¹ en het aangekondigde initiatief inzake online platforms¹² moeten detailhandelaren helpen hun online activiteiten naadloos uit te voeren. De Commissie stelt ook maatregelen voor inzake een eerlijke en effectieve belastingheffing van de digitale economie¹³ en om de onafhankelijkheid van betaalkaartsystemen en verwerkingsentiteiten te waarborgen.¹⁴

Er ontstaan nieuwe mogelijkheden voor startende ondernemingen die actief zijn in de sector. Het Starters- en opschalingsinitiatief¹⁵ heeft met name tot doel om voor startende ondernemingen de belemmeringen voor opschaling in de eengemaakte markt weg te nemen, door betere commerciële kansen te creëren en toegang tot financiering te vergemakkelijken.

In de nieuwe vaardighedenagenda voor Europa werd een aantal acties voorgesteld die ertoe zullen bijdragen dat EU-burgers over de juiste vaardigheden beschikken om de uitdagingen van de snel veranderende wereldeconomie aan te gaan¹⁶. De detailhandel heeft vaardigheden nodig die zijn afgestemd op de eisen van de digitalisering. Bovendien biedt Erasmus+ nieuwe mogelijkheden voor langdurige leercontracten in het buitenland in een groot aantal economische sectoren, waaronder de detailhandel.

De eengemaakte markt voor goederen is van bijzonder belang voor de detailhandel. In december 2017 heeft de Commissie twee wetgevingsvoorstellen ingediend om het voor bedrijven, met name kmo's, gemakkelijker te maken hun producten in de hele EU te verkopen¹⁷ en om de controles te verscherpen die voorkomen dat onveilige producten aan de EU-consument worden verkocht.¹⁸ Daarnaast heeft de Commissie een voorstel ingediend om de belangrijkste belemmeringen voor grensoverschrijdende handel op het gebied van contractenrecht weg te nemen¹⁹. De Commissie neemt ook verdere initiatieven om het juridisch kader voor de consument en ondernemingen te verbeteren.²⁰

De dienstenrichtlijn stelt detailhandelaren in staat gemakkelijker verkooppunten in alle lidstaten te vestigen. In zijn arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie ("Hof van Justitie") in de zaak *Visser*²¹ bevestigd dat de detailhandel een dienst is en als zodanig onder de dienstenrichtlijn valt²². De richtlijn zorgt ervoor dat bepaalde zeer restrictieve eisen inzake toegang tot de markt verboden zijn en andere alleen mogen bestaan wanneer zij niet-discriminerend, gerechtvaardigd door een legitieme doelstelling van het overheidsbeleid en evenredig zijn. In dit verband beoogt de richtlijn ook efficiënte, objectieve en niet-discriminerende procedures voor toegang tot de markt binnen een redelijke termijn te

⁹ Verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten [treedt in mei 2018 in werking].

¹⁰ Richtlijn 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkoop van goederen.

¹¹ Voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud, COM(2015) 634 final; Gewijzigd voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de online-verkoop en andere verkoop op afstand van goederen, COM(2017) 637 final.

¹² *Tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de strategie voor de digitale interne markt*, COM(2017) 228 final.

¹³ *Een eerlijk en efficiënt belastingstelsel in de Europese Unie voor de digitale eengemaakte markt*, COM(2017) 547.

¹⁴ Verordening (EU) 2018/72 van 4 oktober 2017 tot aanvulling van Verordening (EU) 2015/751 betreffende afwikkelingsvergoedingen en voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties.

¹⁵ *De toekomstige leiders van Europa: het Starters- en opschalingsinitiatief*, COM(2016) 733 final.

¹⁶ *Een nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa*; COM(2016) 381 final.

¹⁷ Voorstel voor een verordening betreffende de wederzijdse erkenning van goederen, COM (2017) 796.

¹⁸ Voorstel voor een verordening betreffende naleving en handhaving, COM(2017) 795.

¹⁹ Gewijzigd voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de online-verkoop en andere verkoop op afstand van goederen, COM(2017) 637 final.

²⁰ *Een new deal voor de consument*, COM(2018) 183.

²¹ Recent arrest van 30 januari 2018, *Visser*, C-31/16, punt 97.

²² Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (de dienstenrichtlijn).

waarborgen. Vergelijkbare eisen worden opgelegd door het Verdrag betreffende de werking van de EU in situaties die buiten het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn vallen, zoals operationele beperkingen.

De Europese Raad benadrukte dat de handhaving van de bestaande wetgeving essentieel is voor de werking van de eengemaakte markt²³. Bij de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn hebben de lidstaten het regelgevingskader voor diensten op een aantal punten aangepast. Volledige naleving van de EU-regels zou het regelgevingsklimaat voor de detailhandel verbeteren en bedrijven en dus ook de consument in staat stellen de vruchten van de eengemaakte markt te plukken.

In de strategie voor de eengemaakte markt werd erop gewezen dat beperkingen ten aanzien van de vestiging van de detailhandel en beperkingen die van invloed zijn op het dagelijkse functioneren van de detailhandel aanzienlijke belemmeringen vormen voor een beter presterende detailhandel. De Commissie heeft zich ertoe verbonden "*beste praktijken voor het vergemakkelijken van de vestiging van de detailhandel en het verminderen van de exploitatiebeperkingen op de eengemaakte markt* [vast te stellen ... om te voorzien in] *richtsnoeren voor hervormingen in de lidstaten en voor de vaststelling van de prioriteiten van het handhavingsbeleid met betrekking tot de detailhandel*"²⁴.

Deze mededeling heeft tot doel bij te dragen tot het ontsluiten van het potentieel van de detailhandel voor de EU-economie door beste praktijken vast te stellen. De beste praktijken zullen het concurrentievermogen van de detailhandel ondersteunen zonder de door de lidstaten nagestreefde doelstellingen van het overheidsbeleid te ondermijnen. In de conclusies van de Europese Raad wordt benadrukt dat de EU moet blijven werken aan een toekomstbestendige eengemaakte markt die geschikt is voor het digitale tijdperk²⁵. De detailhandel is in toenemende mate afhankelijk van multichannel-distributie en deze trend zal zich voortzetten. Verscheidene initiatieven op het gebied van de digitale eengemaakte markt zijn erop gericht ervoor te zorgen dat onlinedetailhandelaren effectief grensoverschrijdend kunnen verkopen. Deze mededeling gaat in op beperkingen die meer gelden in de offline detailhandel.

Op de 25e verjaardag van de eengemaakte markt²⁶ moeten we de resultaten ervan vieren, maar ook vooruitkijken. De detailhandelssector verdient onze aandacht en analyse. **De EU-instellingen en lidstaten moeten hun best doen om het concurrentievermogen van de sector te ondersteunen, nu de snelle groei van de elektronische handel zorgt voor verandering in de sector.**

2. Beperkingen in de detailhandel die de marktprestaties beïnvloeden

Detailhandelaren hebben in verschillende mate te maken met tal van beperkingen met betrekking tot de vestiging van winkels (bv. met betrekking tot de grootte en locatie van de winkel of de procedure om een specifieke toestemming te verkrijgen) en bedrijfsvoering (bv. met betrekking tot openingstijden, verkoopbevordering en distributiekanaal, belastingen, inkoop). Veel van deze beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door legitieme

²³ Conclusies van de Europese Raad over banen, groei en concurrentievermogen, 22 maart 2018.

²⁴ *De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen*; COM(2015) 550 final.

²⁵ Conclusies van de Europese Raad over banen, groei en concurrentievermogen, 22 maart 2018.

²⁶ Gezamenlijke verklaring ter gelegenheid van de 25e verjaardag van de eengemaakte markt door de voorzitters van het Europees Parlement en de Europese Commissie, en het voorzitterschap van de Raad, 20 maart 2018.

doelstellingen van het overheidsbeleid, maar de opeenstapeling ervan kan onevenredige belemmeringen voor nieuwkomers op de markt opwerpen en daardoor de productiviteit van de sector negatief beïnvloeden. Nadere bijzonderheden benadrukken dat regelgevingskaders toekomstbestendig en flexibel moeten zijn om bedrijven in staat te stellen zich snel aan de veranderende realiteit aan te passen²⁷.

Het verminderen van beperkingen heeft positieve effecten op de werking van de markt²⁸. Een minder beperkend regelgevingskader stimuleert meer ondernemingen om de markt te betreden, de kansen te grijpen die ze biedt en te slagen. Detailhandelaren hebben meer flexibiliteit om te investeren in de juiste locatie en indeling van hun winkels en om beter in te spelen op de behoeften van de lokale consument. Dit alles, samen met de bloeiende elektronische handel, vergroot de concurrentie en leidt tot het succes van efficiëntere en innovatievere bedrijven.

Hierdoor verbetert de productiviteit van de sector, wat ook ten goede komt aan de consument. De consument kan genieten van meer variatie, meer innovatie en een hogere kwaliteit van de aangeboden producten en diensten. Hij zal waarschijnlijk ook lagere prijzen betalen²⁹. Daarnaast kan een sterkere detailhandel extra werkgelegenheid bieden. Niet alleen in de detailhandel, maar ook in ondersteunende diensten zoals vervoer, opslag en logistiek zouden meer en betere banen worden gecreëerd.

De Commissie heeft een restrictiviteitsindicator voor de detailhandel ontwikkeld die de verschillende beperkingen illustreert die gelden voor de vestiging van de detailhandel en het dagelijks functioneren van winkels³⁰. De componenten ervan geven een beeld van de complexiteit en diversiteit van de in de lidstaten bestaande regelgevingskaders. Over het geheel genomen is de indicator een feitelijke momentopname en laat hij een sterk uiteenlopend restrictiviteitsbeeld in de EU zien. In alle lidstaten gelden beperkingen ten aanzien van zowel de vestiging als de exploitatie. De specifieke beperkingen en het niveau van restrictiviteit verschillen echter aanzienlijk. Dit niveau kan in sommige lidstaten tot vijf keer hoger liggen dan in andere. Hoewel in de minst beperkende regelgevingskaders van slechts enkele soorten beperkingen sprake is, kunnen de meest restrictieve beperkingen tot wel twaalf verschillende soorten beperkingen accumuleren³¹. Dit is van invloed op de omgeving waarin detailhandelszaken opereren.

²⁷ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag*, SWD(2018) 237.

²⁸ Zie de analyse in het bij deze mededeling gevoegde werkdokument van de diensten van de Commissie, SWD(2018) 236.

²⁹ Uit onderzoek van de Commissie op basis van de OESO-restrictiviteitsindicator voor de productmarkt blijkt dat een verlaging van de OESO-index met één punt zou leiden tot een verlaging van het prijsniveau met 7 % (Europese Commissie, *Achtergronddocumenten voor het Europees semester* (2018), *De EU-detailhandel*).

³⁰ Voortbouwend op de OESO-methodologie voor de PMR-index heeft de Commissie in de RRI binnen de relevante aspecten numerieke scores aan de regelgevingssituaties in de lidstaten toegekend. De waarden die aan elk aspect worden toegekend variëren van 0 tot 6 punten, waarbij 0 de minst en 6 de meest restrictieve voorschriften aangeeft. De informatie die aan de resultaten ten grondslag ligt, is verzameld en geverifieerd in overleg met de lidstaten. De RRI-methode is ook met de lidstaten overlegd in het kader van de deskundigengroep dienstenrichtlijn. Zie voor meer details de bijlage en het bij deze mededeling gevoegde werkdokument van de diensten van de Commissie, SWD(2018) 236.

³¹ De eerste pijler van de restrictiviteitsindicator voor de detailhandel heeft betrekking op kwesties in verband met de vestiging van de detailhandel: specifieke voorwaarden (zoals groottedrempels, locatiespecifieke regels, de mate van gedetailleerdheid van de plaatselijke planningsvereisten en de behoefte aan economische gegevens) alsook procedures (aantal vereiste vergunningen en effectbeoordelingen, aantal betrokken entiteiten, duur van de procedure en bekendmaking van besluiten over de vestiging). De tweede pijler heeft betrekking op beperkingen op de bedrijfsvoering, zoals winkelopeningstijden, distributiekkanalen voor specifieke producten, verkoopbevordering, specifiek op de detailhandel gerichte belastingen en vergoedingen en de inkoop van producten. De indicator geeft een feitelijk overzicht van de beperkingen in de lidstaten. Voor de volledigheid van het restrictiviteitsbeeld zijn regels opgenomen over distributiekkanalen voor specifieke producten, zoals alcohol, tabak en receptvrije geneesmiddelen. Dit laat de door de lidstaten nagestreefde maatschappelijke en gezondheidsdoelstellingen onverlet. De Commissie deelt deze doelstellingen en heeft specifiek beleid en

De regulering van de detailhandel valt in de eerste plaats onder de bevoegdheid van de lidstaten. Bij het vaststellen van regels moeten de lidstaten echter het EU-recht naleven en de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten niet onnodig beperken. Bijgevolg zijn sommige beperkingen verboden, terwijl ze in andere gevallen kunnen worden gehandhaafd of ingevoerd zolang ze niet-discriminerend, gerechtvaardigd op grond van legitieme doelstellingen van het overheidsbeleid en evenredig zijn. Minder restrictieve regelgeving zou het concurrentievermogen van de sector ten goede komen. In dit verband moet rekening worden gehouden met het feit dat offline detailhandelaren door hun aard voornamelijk te maken hebben met vestigings- en operationele voorschriften. Bovendien stapelen de beperkingen zich op en moeten de lidstaten rekening houden met het cumulatieve effect ervan.

3. Vergemakkelijken van de vestiging van de detailhandel

Het openen van een nieuwe winkel is een manier voor detailhandelaren om toegang te krijgen tot een markt. Naarmate de multichannel-detailhandel zich verder ontwikkelt, is het van belang dat detailhandelaren een consistente strategie van markttoegang kunnen volgen met een combinatie van online- en offline-aanwezigheid. Bovendien moet een dergelijke toegang tot de markt binnen een redelijke termijn en zonder onnodige of onevenredige lasten mogelijk zijn. **Een tijdige en snelle toegang tot de markt is voor detailhandelaren van het grootste belang.** Zij maken zich zorgen over beperkingen ten aanzien van de vestigingsplaats van nieuwe winkels, productgerelateerde voorwaarden of een algemeen gebrek aan rechtszekerheid. Detailhandelaren geven aan dat de vestigingsprocedures te lang, te ingewikkeld en te onzeker zijn³².

Beperkingen ten aanzien van de vestiging vormen ernstige belemmeringen voor de toegang tot de markt en zijn als zodanig herhaaldelijk aan de orde gesteld in de context van het Europees semester³³.

Voorwaarden voor vestiging

Alle lidstaten reguleren de vestiging van detailhandelszaken. Vaak is de vestiging van de detailhandel op regionaal en/of lokaal niveau gereguleerd, wat de diversiteit van de regels waaraan detailhandelaren moeten voldoen, vergroot.

Door de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de vrijheid van vestiging te codificeren, verbiedt de dienstenrichtlijn bepaalde vereisten zoals **onderzoek naar de economische noodzaak**³⁴. Verzoeken om informatie met het oog op de evaluatie van het aanbod (bv. aantal, types en formaten van bestaande winkels) of het meten van de marktvraag (bv. koopkracht of huishoudelijk verbruik in de betrokken vestigingsgebieden) vallen in deze categorie. Dergelijke vereisten zijn door de EU-wetgever verboden omdat zij louter

specifieke wetgeving ontwikkeld, met name om de verkoop van en de reclame voor tabak te beperken en hoge kwaliteits- en veiligheidsnormen voor geneesmiddelen te garanderen. Ze ondersteunt ook het beleid van de lidstaten ter beperking van aan alcohol gerelateerde schade.

³² Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag*, SWD(2018) 237.

³³ In de landenspecifieke aanbevelingen aan België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg en Spanje zijn de restrictieve regels voor de vestiging van de detailhandel aan de orde gesteld.

³⁴ Artikel 14, lid 5, van de dienstenrichtlijn verbiedt de toepassing van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of de toepasselijkheid ervan met betrekking tot de door de bevoegde instanties vastgestelde doelstellingen van economische planning.

economische belangen nastreven of door minder beperkende middelen kunnen worden vervangen. Veel lidstaten hebben bij de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn hun vestigingsvoorwaarden herzien en de vereisten voor een economische beoordeling geschrapt³⁵. Economische informatie is echter nog steeds wettelijk of in de praktijk vereist of wordt gebruikt in sommige lidstaten.

De regels voor de vestiging van detailhandelszaken zijn gebaseerd op **overwegingen van ruimtelijke ordening en stadsplanning**, vaak met het oog op het behoud van de vitaliteit van stadscentra of de bescherming van het milieu. Dergelijke regels kunnen bijvoorbeeld de vestiging in de randgebieden van steden beperken. Deze doelstellingen worden als zodanig gedeeld door de Commissie, die in het kader van de EU-stedenagenda samen met de lidstaten, steden en andere belanghebbenden werkt aan de bevordering van een meer stadsvriendelijk, doeltreffend en efficiënt beleid en aan de bevordering van territoriale cohesie^{36,37}. Tegelijkertijd moet het nastreven van deze doelstellingen door de lidstaten op evenredige wijze geschieden.

Het Hof van Justitie bevestigde³⁸ dat **de dienstenrichtlijn van toepassing is op de vestiging van de detailhandel, ongeacht de wijze waarop de lidstaten de vestiging van de detailhandel reguleren**, hetzij door middel van een vergunningstelsel, hetzij door middel van ruimtelijke ordening. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat de dienstenrichtlijn het mogelijk maakt naar behoren rekening te houden met doelstellingen van het overheidsbeleid en dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken bij de wijze waarop legitieme doelstellingen van het overheidsbeleid worden verwezenlijkt. Om op dat punt verenigbaar te zijn met de dienstenrichtlijn, moeten de lidstaten er echter voor zorgen dat de wettelijke voorschriften met betrekking tot de vestiging van de detailhandel niet alleen gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang, maar ook evenredig zijn.

Evenredigheid is een belangrijk kenmerk van de vrijheden van de eengemaakte markt. Evenredigheid is essentieel in de detailhandel. De dienstenrichtlijn vereist dat detailhandelaren niet worden onderworpen aan beperkingen die onevenredig zouden zijn. Dit is het geval met sommige voorschriften die expliciet worden vermeld in de dienstenrichtlijn, waaronder **territoriale beperkingen**³⁹. Een voorbeeld hiervan zouden zeer gedetailleerde ruimtelijke plannen kunnen zijn, waarin de soorten te verkopen goederen worden gespecificeerd.⁴⁰ In het arrest *Visser* herinnerde het Hof van Justitie aan de verplichting voor de lidstaten om op grond van de dienstenrichtlijn⁴¹ hun voorschriften en praktijken te toetsen aan de evenredigheid van territoriale beperkingen die van toepassing zijn op de vestiging van de detailhandel⁴².

In de dienstensector in het algemeen heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende een evenredigheidstoets op het gebied van de gereguleerde

³⁵ Het onderzoek naar de economische noodzaak is verwijderd in België, Luxemburg, Frankrijk, Italië, Nederland, Roemenië en van de betrokken regio's van Spanje. Zie werkdocument (2012) 148 final bij de mededeling over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn.

³⁶ Geïntroduceerd in mei 2016 met het pact van Amsterdam.

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

³⁸ Arrest van 30 januari 2018, *Visser*, C-31/16, punt 124.

³⁹ Artikel 15 van de dienstenrichtlijn.

⁴⁰ Dergelijke voorschriften beperken het vermogen om in te spelen op de veranderende vraag van de consument en kunnen de mogelijkheid voor nieuwe detailhandelaren om zich te vestigen in leegstaande commerciële locaties beperken, hetgeen in strijd is met het vaak aangevoerde argument als een rechtvaardiging voor het reguleren van de locatie van winkels.

⁴¹ Artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn.

⁴² Arrest van 30 januari 2018, *Visser*, C-31/16, punt 130.

beroepen.⁴³ Evenzo is in het voorstel van de Commissie betreffende de kennisgevingsprocedure voor bepaalde beperkingen uit hoofde van de dienstenrichtlijn⁴⁴ een gestructureerde en uniforme benadering van evenredigheid vereist.

De lidstaten passen, door grootdrempels vast te stellen, vaak verschillende regels toe op projecten voor de vestiging van detailhandel, afhankelijk van **de omvang van de geplande detailhandelszaak**⁴⁵. Dit kan ertoe leiden dat het winkellandschap kunstmatig wordt vormgegeven door invloed uit te oefenen op de formaten en de omvang van de geopende winkels⁴⁶, hetgeen uiteindelijk de productiviteit beïnvloedt.

Onderzoek naar economische noodzaak

Overeenkomstig de dienstenrichtlijn moeten overheidsinstanties hun regels en praktijken herzien om ervoor te zorgen dat economische gegevens niet vereist of gebruikt worden voor vestigingsdoeleinden.

***Voorbeeld:** in de meeste lidstaten worden economische gegevens niet gebruikt bij de vestigingsprocedures voor de detailhandel, terwijl in sommige andere lidstaten de jure of de facto nog steeds onderzoek wordt gedaan naar de economische noodzaak.*

Locatiespecifieke regels

Indien overheidsinstanties overeenkomstig de dienstenrichtlijn locatiespecifieke regels toepassen, onder meer om stadscentra vitaal te houden, moeten zij de evenredigheid van deze regels beoordelen, met name om na te gaan of minder restrictieve regels even doeltreffend zouden zijn.

***Voorbeeld:** in Frankrijk kunnen detailhandelaren op grond van de regels inzake de vestiging van detailhandelaren de optimale locatie voor hun winkel kiezen zonder beperkingen wat betreft winkelformaat en productassortiment.*

Lokale ruimtelijke zones

Bij het opstellen van lokale ruimtelijke plannen worden overheidsinstanties aangemoedigd om een breed scala aan commerciële activiteiten in commerciële zones toe te laten. Bovendien moeten overheidsinstanties, overeenkomstig de dienstenrichtlijn, op grond van het evenredigheidsbeginsel al te specifieke regels vermijden.

***Voorbeeld:** door in lokale plannen zones voor een breed scala van bedrijfsactiviteiten ("commercieel gebruik") aan te geven, zorgen de Roemeense autoriteiten voor flexibiliteit bij het gebruik van de ruimte.*

Grootdrempels

Wanneer overheidsinstanties in het kader van het evenredigheidsbeginsel grootdrempels voor de vestiging van de detailhandel vaststellen, moeten zij overeenkomstig de dienstenrichtlijn nagaan of deze in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het overheidsbeleid. Bovendien worden overheidsinstanties aangemoedigd rekening te houden met de effecten ervan op de marktstructuur.

⁴³ Voorstel voor een richtlijn betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen, COM(2016) 822 final.

⁴⁴ Voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten, COM(2016) 821 final.

⁴⁵ Zo is in Frankrijk voor winkels groter dan 1000 m² een speciale vergunning vereist. In Duitsland is een dergelijke grenswaarde vastgesteld op 800 m², terwijl Hongarije de drempel vaststelt op 400 m².

⁴⁶ Zie het bij deze mededeling gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie, SWD(2018) 236.

***Voorbeeld:** in Letland is geen grenswaarde van toepassing en geldt, ongeacht de grootte van een winkel, een enkele procedure voor de vestiging van de detailhandel, zolang het project wordt gepland in een gebied dat voor "commercieel gebruik" is bestemd. Ook in Denemarken en Finland zijn als gevolg van hervormingen van de regelgevingskaders voor de vestiging van de detailhandel hogere grootte drempels voor winkels vastgesteld en bepaalde bovengrenzen voor het vloeroppervlak geschrapt. De hervormingen zijn uitgevoerd met het doel de werking van de sector te verbeteren, de productiviteit te verhogen en de consument meer keuze en lagere prijzen te bieden.*

Het behoud van **bruisende stadscentra** is een legitieme beleidszorg voor nationale, regionale of lokale autoriteiten en het aantal leegstaande winkels neemt toe. Om dit probleem aan te pakken, passen sommige van deze autoriteiten beperkingen toe op de vestiging van de detailhandel buiten stadscentra. Indien toegepast, moeten deze beperkingen gerechtvaardigd en evenredig zijn. In dit verband moeten de bevoegde nationale autoriteiten een meer omvattend beleid overwegen dat verder gaat dan specifieke op de detailhandel gerichte voorschriften. Er moet ook rekening worden gehouden met de elektronische-handelsdimensie en de veranderende voorkeur van de consument voor winkelen, die beide van invloed zijn op de aanwezigheid van detailhandelaren in stadscentra.

Nieuwe benaderingen om de vitaliteit van stadscentra te bevorderen

Overheidsinstanties worden aangemoedigd om een breed scala aan acties en maatregelen te overwegen om de consument naar stadscentra te lokken die niet uitsluitend op beperkingen op de vestiging van de detailhandel gebaseerd zijn.

***Voorbeeld:** in een deel van Amsterdam, bekend als de "9 Straatjes", kwamen winkeliers samen om een bloeiende gemeenschap te creëren, voortbouwend op de identiteit en het cultureel erfgoed van de buurt. Via een communitymanager worden detailhandelaren aangemoedigd om gemeenschappelijke marketing- en promotieactiviteiten te coördineren die verband houden met dit erfgoed en die toeristen of andere consumenten naar het gebied kunnen lokken. Deze activiteiten worden gepromoot via een website. Samen met andere initiatieven onder leiding van de bevoegde autoriteit, zoals de invoering van een autovrije zone, heeft dit de detailhandel en de vraag naar winkelruimte in de "9 Straatjes" versterkt.*

*Parallel met deze mededeling publiceert de Commissie een **gids over de stimulering en modernisering van de kleine detailhandel**. Deze gids bevat succesverhalen van steden die de vitaliteit van hun stadscentra hebben hersteld en moet de bevoegde autoriteiten helpen kleine detailhandelaren bij te staan om zich aan te passen aan de nieuwe realiteiten van het digitale tijdperk.*

Vestigingsprocedures

Eenvoudige, transparante en efficiënte vestigingsprocedures ("terugdringen van de bureaucratie") bieden de detailhandel mogelijkheden om zijn productiviteit te verbeteren. In de reacties op de openbare raadpleging werd benadrukt dat het vestigingsproces moet worden gestroomlijnd, dat de procedures transparanter moeten worden en dat onlineprocedures beter en systematischer moeten worden gebruikt. Om deze toegang te vergemakkelijken, moeten digitale technologieën worden gebruikt⁴⁷. Het EU-actieplan inzake

⁴⁷ Artikel 8 van de dienstenrichtlijn vereist dat lidstaten erop toezien dat alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld.

e-overheid⁴⁸ heeft tot doel de digitale transformatie van de overheid te versnellen om de interactie van ondernemingen met overheidsdiensten efficiënter, transparanter, sneller en goedkoper te maken.

Het is van cruciaal belang voor al degenen die gebruik willen maken van de voordelen van de eengemaakte markt, en met name voor kmo's, dat relevante en nauwkeurige informatie over de wettelijke voorschriften en procedures in een gemakkelijk te begrijpen vorm te vinden is en dat administratieve procedures online kunnen worden ingezien en uitgevoerd. Om beter in deze behoeften te voorzien, heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ingediend om één digitale toegangspoort op te zetten⁴⁹.

In de praktijk hebben fysieke detailhandelaren nog steeds te maken met belangrijke **vertragingen** als gevolg van vele procedurele belemmeringen⁵⁰. Dergelijke vertragingen hebben een negatief effect op de start en levensvatbaarheid van een project – dat voor een specifieke marktsituatie kan worden ontworpen – en veroorzaken aanzienlijke kosten.

Alleen al door de volledige tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn zou een ambitieus programma van **administratieve vereenvoudiging en samenwerking**⁵¹ **mogelijk worden**. In het licht van het arrest *Visser* moeten de lidstaten beoordelen of de administratieve vereenvoudiging in de detailhandel ambitieus genoeg is geweest of dat er meer werk nodig is. De richtlijn verplicht de lidstaten ertoe één-loketten in te stellen, te voorzien in de mogelijkheid om procedures op afstand en via elektronische middelen af te ronden en informatie over nationale eisen en procedures gemakkelijk toegankelijk te maken. Aanvragen moeten zo snel mogelijk worden behandeld. De sector en de overheid zouden baat hebben bij efficiëntere, **transparantere en kortere vestigingsprocedures**.

Vereenvoudigde procedures

Vereenvoudigde procedures vergen minder tijd en middelen. Overeenkomstig de dienstenrichtlijn moeten overheidsinstanties de toegang van fysieke detailhandelaren tot de markt vergemakkelijken door middel van vereenvoudigde vestigingsprocedures voor de detailhandel met minder vergunningen, die via één enkel online aanspreekpunt kunnen worden aangevraagd.

***Voorbeeld:** om de administratieve procedure in België te vereenvoudigen, hebben de gewesten geïntegreerde procedures en één-loketten voor de vestiging van de detailhandel ingevoerd. Deze wijzigingen stellen detailhandelaren in staat op een plaats een enkele geïntegreerde vergunning aan te vragen.*

Transparantie

Transparantie in alle stadia van de vestigingsprocedure voor de detailhandel is gunstig voor de detailhandelaren. Overeenkomstig de dienstenrichtlijn moeten de overheidsinstanties ervoor zorgen dat alle noodzakelijke informatie over de vestigingsprocedures voor de detailhandel vooraf via een speciale website aan de detailhandelaar ter beschikking wordt gesteld. Ze

⁴⁸ EU-actieplan inzake e-overheid 2016-2020, COM(2016) 179.

⁴⁹ Voorstel voor een verordening betreffende de oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012, COM(2017) 256 final.

⁵⁰ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag*, SWD(2018) 237.

⁵¹ Artikelen 5 tot en met 8 van de dienstenrichtlijn betreffende de vereenvoudiging van procedures, de instelling van één-loketten, het recht op informatie en procedures via elektronische middelen.

worden ook aangemoedigd om alle vestigingsbeslissingen, zowel positieve als negatieve, openbaar te maken.

Voorbeeld: in Litouwen worden zowel positieve als negatieve vestigingsbeslissingen van rechterlijke instanties elektronisch gepubliceerd.

Duur van procedures

Verkorting van de vestigingsprocedures helpt detailhandelsprojecten snel van start te gaan. Met het oog op de ontwikkeling van de onlinehandel is het van belang de termijnen te verkorten waarbinnen fysieke detailhandelaren toegang tot de markt moeten hebben. Dit zou ook de ontwikkeling van multichannel-omgevingen ondersteunen. Overeenkomstig de dienstenrichtlijn moeten overheidsinstanties aanvragen zo snel mogelijk behandelen⁵². Ze worden aangemoedigd alle opties te overwegen om de tijd te verkorten die nodig is om een detailhandelsactiviteit te starten, onder meer door maatregelen om opportunistische beroepen te vermijden.

Voorbeeld: de recente hervorming in Finland had tot doel de procedures voor de vestiging van de detailhandel te vereenvoudigen en aldus te verkorten.

4. Verminderen van operationele beperkingen

Naast de regelgeving die van invloed is op de vestiging van detailhandelszaken, hebben detailhandelaren te maken met een aantal voorschriften die verband houden met hun dagelijkse activiteiten (bv. inzake openingstijden, verkoopbevordering, distributiekkanalen en bevoorrading).

Er zijn vaak operationele beperkingen ingevoerd om doelstellingen van het overheidsbeleid te verwezenlijken, zoals de bescherming van werknemers, de consument, het milieu en de volksgezondheid. Elektronische handel verandert het koopgedrag van consumenten (consumenten zijn gewend om altijd en overal te winkelen, ook over de grens)⁵³. Dit pleit ervoor dat de lidstaten zo nodig hun regelgevingskader beoordelen en moderniseren, waarbij zij zich in voorkomend geval laten inspireren door goed functionerende en minder versturende oplossingen die in andere lidstaten zijn ontwikkeld.

Operationele beperkingen gelden doorgaans voor fysieke detailhandelaren⁵⁴. Zo zijn beperkingen ten aanzien van de openingstijden van winkels of specifieke op de detailhandel gerichte belastingen op grond van de grootte van de verkoopruimte niet van toepassing op onlinedetailhandelaren. Overheidsinstanties moeten de evenredigheid en efficiëntie van operationele beperkingen voor de fysieke detailhandel beoordelen om een gelijk speelveld met de elektronische handel te waarborgen.

Operationele beperkingen kunnen een aanzienlijke last worden voor bedrijven, die hun productiviteit beïnvloeden, en zijn als zodanig herhaaldelijk gesignaleerd in het kader van het Europees semester⁵⁵.

Een gelijk speelveld in de detailhandel

⁵² Artikel 13, lid 3, van de dienstenrichtlijn.

⁵³ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag*, SWD(2018) 237.

⁵⁴ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag*, SWD(2018) 237.

⁵⁵ In de landenverslagen voor Oostenrijk, België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Portugal en Spanje wordt melding gemaakt van restrictieve regels voor detailhandelsactiviteiten.

Fysieke detailhandelaren moeten rekening houden met nieuwe consumptiepatronen en hun commerciële strategie dienovereenkomstig aanpassen⁵⁶. Het kan voor **kleine detailhandelaren** moeilijk zijn om zich aan te passen aan de digitale evolutie van de markt. Zij omarmen technologie niet altijd gemakkelijk en hebben over het algemeen minder middelen, kennis en capaciteiten om structurele veranderingen te ontwerpen en door te voeren.

Hulp bij de overstap voor kleine detailhandelaren

Overheidsinstanties worden aangemoedigd de invoering van digitale technologieën door kleine detailhandelaren te vergemakkelijken.

Voorbeeld: in België heeft het Waalse Agence du Numérique (AdN) een zelfdiagnose-instrument ontwikkeld dat kleine detailhandelaren helpt om na te gaan welke digitale technologie past bij hun middelen en ervaring en welk type oplossingen ze op korte termijn nodig hebben om de toepassing van digitale technologieën te vergemakkelijken.

De gids over de stimulering en modernisering van de kleine detailhandel moet de bevoegde autoriteiten helpen kleine detailhandelaren bij te staan om zich aan te passen aan de nieuwe realiteit van het digitale tijdperk.

In lidstaten met regels voor promoties en kortingen kunnen consumenten gewoonlijk profiteren van **promoties en kortingen** die worden aangeboden door onlinewinkels in lidstaten met soepelere regels (zoals regels die geen strikte uitverkoopperioden opleggen of verkoop onder de kostprijs toestaan)⁵⁷.

Elektronische handel stelt de consument in staat producten online te kopen waarvoor sommige lidstaten, wanneer zij offline worden verkocht, **specifieke distributiekkanalen opleggen**⁵⁸. Dit kan verschillende voorwaarden creëren voor offline en online detailhandel.

Regelgeving die hoofdzakelijk is ontworpen voor de offline detailhandel, beperkt het vermogen van detailhandelaren om zich aan te passen aan en in te spelen op de veranderingen die elektronische handel met zich meebrengt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij beperkingen op de **winkelopeningstijden**. Deze beperkingen waren vaak ingevoerd ter bescherming van zowel werknemers als kmo's, die zich niet altijd voldoende personeel kunnen veroorloven voor lange openingstijden. Deze problemen moeten worden aangepakt door offline detailhandelaren te ondersteunen bij de aanpassing aan nieuwe consumentengewoonten.

De bestaande **specifieke op de detailhandel gerichte belastingen** en heffingen op basis van de grootte van de verkoopruimte zijn alleen van toepassing op fysieke winkels, wat hen in een nadelige positie kan brengen ten opzichte van onlinewinkels en andere bedrijven.

Verkoopbevorderingen en kortingen

⁵⁶ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag*, SWD(2018) 237.

⁵⁷ Artikel 20 van de dienstenrichtlijn verbiedt dat afnemers van diensten worden gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit of verblijfplaats. Verordening (EU) 2018/302 van 28 februari 2018 inzake geoblocking voorkomt discriminatie bij de toegang tot prijzen, verkoop- of betalingsvoorwaarden bij de aankoop van producten en diensten van een website in een andere lidstaat.

⁵⁸ Zo is in sommige lidstaten de verkoop van receptvrije geneesmiddelen voorbehouden aan apotheken. De lidstaten en de Europese Unie hebben wettelijke bepalingen ingevoerd voor de detailhandel in receptvrije geneesmiddelen die online en offline worden verkocht, rekening houdend met hun specifieke situatie (bv. de rol van de apotheker bij het adviseren van patiënten, de controle op het gebruik, vervalste geneesmiddelen).

Verkoopbevorderingen en kortingen kunnen deel uitmaken van de strategie van een detailhandelaar in een multichannel-omgeving of voor het betreden van een nieuwe markt. Overheidsinstanties moeten onder meer de beginsels van non-discriminatie-, rechtvaardiging en evenredigheid in acht nemen wanneer zij regels inzake verkoopbevorderingen en kortingen vaststellen; dit zou ook bijdragen tot een gelijk speelveld met elektronische handel.

***Voorbeeld:** een recente hervorming in Luxemburg had tot doel de uitverkoop van bedrijven te vergemakkelijken en verkoop onder de kostprijs toe te staan. Griekenland verlengde de uitverkoopperioden in 2014.*

Specifieke verkoopkanalen

De overheid wordt aangemoedigd om een gelijk speelveld met elektronische handel tot stand te brengen.

***Voorbeeld:** in Portugal, Italië, Zweden en Denemarken zijn hervormingen doorgevoerd om de verkoop van bepaalde receptvrije geneesmiddelen op andere plaatsen dan apotheken mogelijk te maken.*

Winkelopeningstijden

De winkelopeningstijden zijn van grote invloed op de toegankelijkheid van een detailhandelszaak voor de consument. Door de elektronische handel verandert het koopgedrag van de consument aanzienlijk en kunnen fysieke detailhandelaars moeilijkheden ondervinden om de concurrentie van onlinedetailhandelaars bij te houden. Overheidsinstanties worden aangemoedigd om te zorgen voor flexibiliteit om zich aan de veranderende voorkeuren van de consument aan te passen en te streven naar een gelijk speelveld met elektronische handel.

***Voorbeeld:** in Finland zijn de winkelopeningstijden onlangs volledig geliberaliseerd, met een aanzienlijk positief effect op de concurrentie en de werkgelegenheid.*

Specifieke op de detailhandel gerichte belastingen

Overheidsinstanties worden aangemoedigd om te zorgen voor een gelijk speelveld met de elektronische handel en met alle bedrijfstakken, door ervoor te zorgen dat elke specifieke op de detailhandel gerichte belasting gerechtvaardigd is en niet ten onrechte nadelig uitpakt voor fysieke detailhandelaars.

***Voorbeeld:** in de meeste lidstaten zijn de belastingen niet specifiek op de detailhandel gericht en dus discrimineren zij deze sector niet ten opzichte van de andere.*

In Hongarije is een in 2010 ingevoerde specifieke op de detailhandel gerichte belasting in 2014 ingetrokken, waardoor het evenwicht is verbeterd, niet alleen tussen de verschillende sectoren, maar ook tussen binnenlandse en buitenlandse marktdeelnemers.

Eerlijke en efficiënte toeleveringsketens

De detailhandel brengt de eengemaakte markt dichterbij de consument. De eengemaakte markt van de EU stelt detailhandelaars in staat overal in de EU producten te kopen. Dit verhoogt de efficiëntie, kan productiever zijn en verlaagt de kosten tot het uiteindelijke voordeel van de consument. De eengemaakte markt heeft tot gevolg gehad dat de keuze aan beschikbare producten is toegenomen. Regelgevingsbarrières die de mogelijkheid beperken om **producten over de grens te kopen**, dreigen de eengemaakte markt te versnipperen en zijn in strijd met het verdragsbeginsel van vrij verkeer van goederen.

Op EU- en nationaal niveau worden ook inspanningen geleverd om evenwichtige toeleveringsketens te bevorderen teneinde de milieueffecten te verminderen en duurzame consumptie aan te moedigen. De EU heeft al stappen ondernomen om het probleem van het kunststofafval aan te pakken⁵⁹. In haar strategie voor kunststoffen in een circulaire economie van januari 2018 plant de Commissie verdere werkzaamheden op dit gebied.⁶⁰ De Commissie stelt ook maatregelen voor ter bevordering van de preventie van voedselverspilling.⁶¹ Veel lidstaten hebben ook regelgeving ingevoerd ter bevordering van **eerlijke handelspraktijken**, met name in de voedselvoorzieningsketen. De Commissie ondersteunt deze inspanningen, onder meer via het voorstel voor een richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen en bedrijven in de voedselvoorzieningsketen⁶². Het is echter van belang leveranciers en detailhandelaren niet te beletten tot wederzijds voordeel samen te werken.

De Commissie is ook op de hoogte van **territoriale beperkingen op leveringen** die door particuliere marktdeelnemers zijn vastgesteld en die de mogelijkheden van detailhandelaren kunnen beperken om producten te kopen van wie en waar zij dat willen, met nadelige gevolgen voor de eengemaakte markt⁶³. Het lijkt erop dat detailhandelaren die in een bepaalde lidstaat gevestigd zijn en zakendoen met een multinationale leverancier, in sommige gevallen niet de keuze krijgen om te beslissen bij welke nationale entiteit van de leverancier de goederen bij voorkeur worden betrokken en in plaats daarvan worden doorverwezen naar een specifieke nationale dochteronderneming. Detailhandelaren worden met dezelfde belemmering geconfronteerd wanneer de leverancier zijn netwerk van onafhankelijke groothandelaren belet zijn producten grensoverschrijdend te leveren, met als gevolg dat de markt wordt afgeschermd of de markt volgens nationale scheidslijnen wordt verdeeld. Wanneer de leverancier die territoriale beperkingen op leveringen oplegt, een machtspositie heeft of wanneer deze beperkingen worden toegepast in het kader van een overeenkomst tussen de leverancier en een onafhankelijke groothandelaar, kan onder bepaalde omstandigheden het mededingingsrecht worden gebruikt om deze beperkingen als concurrentiebeperkend gedrag te bestraffen. Dit is echter niet het geval voor situaties waarin dergelijke instructies door verticaal geïntegreerde leveranciers aan hun nationale dochterondernemingen worden gegeven. Momenteel maken sommige leveranciers gebruik van het feit dat de mededingingsregels in dergelijke situaties niet van toepassing zijn.⁶⁴

Territoriale beperkingen op leveringen sturen de segmentering van de markt, beperken de concurrentie en leiden tot waarschijnlijk aanzienlijke discrepanties tussen groothandels- en

⁵⁹ Richtlijn (EU) 2015/720 van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.

⁶⁰ Mededeling van de Commissie – Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie, COM(2018) 28 final.

⁶¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, COM(2015) 595 final.

⁶² COM(2018) 173.

⁶³ Werkdocument van de diensten van de Commissie *Openbare raadpleging over regelgeving voor de kleinhandel in een situatie met meerdere verkoopkanalen – Samenvattend verslag* SWD(2018) 237. Dergelijke beperkingen kunnen ook in strijd worden geacht met het non-discriminatiebeginsel van artikel 20 van de dienstenrichtlijn, dat de markt verdeelt op basis van nationaliteit of verblijfplaats.

⁶⁴ Op 31 mei 2022 verstrijkt de geldigheidsduur van de verordening van de Commissie betreffende de vrijstellingen voor bepaalde groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen (Verordening (EU) nr. 330/2010 van 20 april 2010 betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, VWEU). Zij zal moeten worden herzien voordat zij wordt verlengd. Ook de begeleidende richtsnoeren van de Commissie inzake verticale beperkingen zullen dan moeten worden herzien. De verordening inzake geoblocking stelt afnemers in staat te profiteren van dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor afnemers op de plaats van levering, bijvoorbeeld wanneer zij zelf een bestelling afhalen. Aankopen voor latere wederverkoop vallen echter buiten het toepassingsgebied van deze verordening en de verordening zou niet van toepassing zijn indien over een leveringscontract afzonderlijk is onderhandeld.

consumentenprijzen of het assortiment producten die aan de consument in de hele EU worden aangeboden⁶⁵.

Dergelijk gedrag moet worden voorkomen, zodat parallelimport door detailhandelaren mogelijk wordt voor alle producten, zodat zij de eengemaakte markt nog dichterbij de Europese consument kunnen brengen. De Commissie zal verder onderzoek doen naar de gevolgen van dergelijke praktijken voor de eengemaakte markt. Verdere maatregelen kunnen nodig zijn indien de situatie niet verandert als gevolg van de vrijwillige verandering van de aanpak door de leveranciers.

Beperkende voorschriften inzake grondstoffen

Overeenkomstig de eengemaakte goederenmarkt moeten detailhandelaren kunnen profiteren van de vrijheid om hun bevoorradingsketens op te zetten, ook grensoverschrijdend, om de toegang van de consument tot een ruime keuze aan producten tegen concurrerende prijzen te verbeteren.

Voorbeeld: Tsjechië en Slowakije hebben de wettelijke voorschriften afgeschaft op grond waarvan bepaalde detailhandelaren verslag moesten uitbrengen over het aandeel of percentage van de omzet dat uit de verkoop van in het binnenland geproduceerde levensmiddelen afkomstig was.

Contractuele praktijken van moderne detailhandel

Indien overheidsinstanties overeenkomstig de vrijheid van vestiging praktijken ter bescherming van kwetsbare marktdeelnemers reguleren, mogen zij dergelijke contractuele praktijken tussen detailhandelaren en leveranciers die tot wederzijds voordeel strekken, niet verbieden.

Voorbeeld: in Ierland is het niet verboden dat een leverancier er in een contract uitdrukkelijk mee instemt een bijdrage te leveren aan de marketingkosten, op voorwaarde dat waarborgen worden geboden, zoals de eis dat deze bijdrage objectief en redelijk wordt geraamd.

Territoriale beperkingen op leveringen

Particuliere marktdeelnemers mogen detailhandelaren er niet van weerhouden ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden van de eengemaakte markt om producten over de grenzen heen aan te kopen. Detailhandelaren moeten in staat zijn de consument tegen potentieel lagere prijzen toegang te bieden tot een ruime keuze aan producten, waaronder verschillende versies van hetzelfde product.

Voorbeeld: de detailhandelaren moet de keuze worden gelaten om te beslissen bij welke nationale entiteit van de leverancier de goederen bij voorkeur worden betrokken.

⁶⁵ Het ontwerpdocument "Towards a HLF Code of Good Practice in addressing 'dual quality food'", dat de conclusies vormt van de brainstormsessie van de subgroep interne markt van het Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen van december 2017, bevat een oproep aan de Europese Commissie om het effect van de zogenaamde "territoriale beperkingen op leveringen" op de keuzevrijheid van de consument in verschillende lidstaten te beoordelen. De definitieve versie zou in december 2018 moeten worden goedgekeurd.

5. Verlichten van de nalevingskosten

Het voldoen aan regelgeving brengt kosten met zich mee – **de nalevingskosten** – die kunnen oplopen tot 0,4 tot 6 % van de jaaromzet van detailhandelaren.⁶⁶ Voor micro-ondernemingen is dit een bijzonder zware last⁶⁷.

Respondenten van de openbare raadpleging hebben aangegeven dat op bepaalde gebieden verbeteringen mogelijk zijn: het rapporteren van bedrijfsinformatie, het melden van wijzigingen, inspecties⁶⁸, meer evenredige boetes en sancties.

De Commissie heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor de bevordering van **betere regelgevingsbeginselen**, zowel op EU- als op lidstaatniveau.⁶⁹ De lidstaten moeten ook controleren of de nationale regelgeving doelgericht, empirisch onderbouwd en duidelijk geformuleerd is. Eenvoudigere regelgeving, een beter bewustzijn van de specifieke kenmerken van de sector en beleidsondersteuning zouden de detailhandel helpen flexibel en innovatief te zijn⁷⁰.

Om de ontwikkeling van de detailhandel ten voordele van de consument te bevorderen, is een brede aanpak vereist: vereenvoudiging van de regelgevingskaders, om ervoor te zorgen dat deze geschikt zijn voor een situatie met meerdere verkoopkanalen, en **vermindering van de al te omslachtige en dure maatregelen** en procedures die aan detailhandelaren worden opgelegd om de naleving van deze regels te waarborgen.

Administratieve lasten en sancties

Bij het ontwerpen en toepassen van voorschriften, met name met betrekking tot het dagelijks functioneren van winkels, worden overheidsinstanties aangemoedigd rekening te houden met de kosten van administratieve taken en noodzakelijke apparatuur. Dit is met name van belang voor kmo's en voor overheidsinstanties.

Voorbeeld: het faciliteren van toepassingen of rapportage door middel van onlinehulpmiddelen, alsook vereenvoudigde administratieve procedures en gestroomlijnde inspecties leiden tot aanzienlijke besparingen en stellen met name kleine detailhandelaren in staat middelen over te hevelen van administratieve taken naar hun kernactiviteiten, waaronder innovatie.

6. Conclusies

Een goed functionerende eengemaakte markt en een gemoderniseerde regelgeving zijn onontbeerlijk voor een detailhandel in de EU die past bij de 21e eeuw. De juridische richtsnoeren en beste praktijken die in deze mededeling worden beschreven, moeten de lidstaten helpen bij hun hervormingen in de richting van een meer open, meer geïntegreerde

⁶⁶ Verschillen tussen landen, LE Europe, Spark Legal Network and Consultancy, VVA Consulting (2018) *Operational restrictions in the retail sector*, studie uitgevoerd voor de Europese Commissie.

⁶⁷ Gemiddeld besteden micro-detailhandelaren in de EU 3,3 % van hun omzet aan regelgevende administratieve taken en apparatuur, terwijl dit voor kleine, middelgrote en grote ondernemingen maximaal 0,4 % bedraagt.

⁶⁸ Goede inspectiepraktijken kunnen bijdragen tot een bloeiende en groeiende economie, terwijl slecht opgezette inspecties een aanzienlijke last leggen op bedrijven die de economische groei beperken, J. Monk, *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*.

⁶⁹ Mededeling van de Commissie "Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda", COM(2015) 215 final. In het geval van de detailhandel is het gebruik van de kmo-toets bij de effectbeoordeling bijzonder relevant.

⁷⁰ Europese Commissie, Groep op hoog niveau inzake concurrentievermogen van de detailhandel (2015), *Report of the preparatory working group on innovation*; https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail_nl

en meer concurrerende detailhandelsmarkt, zonder het nastreven van legitieme doelstellingen van het overheidsbeleid in gevaar te brengen.

Het verminderen van de beperkingen in de detailhandel zou ook positieve overloopeffecten hebben in andere sectoren van de economie, met name upstream in de vervaardiging. Een efficiëntere detailhandelssector en lagere consumentenprijzen creëren meer vraag en sturen de toeleverende fabrikanten naar innovatievere producten.

Hoewel de opkomst van elektronische handel ongekeende mogelijkheden biedt voor zowel de detailhandel als de consument, stellen beperkingen voor fysieke detailhandelaren hen niet in staat zich aan te passen aan veranderende gewoonten van de consument. De onlineconsument is gewend om op elk moment en overal te kunnen winkelen. Het is daarom van cruciaal belang dat nationale, regionale en lokale overheden bij het ontwerpen en uitvoeren van relevante regelgeving rekening houden met het feit dat in de komende jaren de detailhandel via meerdere verkoopkanalen de trend zal blijven.

De juridische richtsnoeren en beste praktijken die in deze mededeling worden beschreven, moeten overheidsinstanties helpen hun regelgevingskader te beoordelen en minder restrictieve maatregelen vast te stellen. De lidstaten moeten de bestaande en voorgestelde maatregelen voor de detailhandel blijven beoordelen om ervoor te zorgen dat ze niet-discriminerend, naar behoren gerechtvaardigd en evenredig zijn. Ze worden ook aangemoedigd ervoor te zorgen dat deze maatregelen doeltreffend zijn voor de nagestreefde doelstellingen van het overheidsbeleid, op evenredige wijze tegemoetkomen aan hun behoeften inzake stadsontwikkeling en geschikt zijn voor de snel veranderende detailhandelsomgeving. **De nationale mededingingsautoriteiten moeten bij deze beoordeling een rol spelen.**

De restrictiviteitsindicator voor de detailhandel zal worden gebruikt als een dynamisch monitoringsinstrument om de inspanningen van de lidstaten te meten om de beperkingen voor de detailhandel te verminderen, rekening houdend met gerechtvaardigde doelstellingen van het overheidsbeleid, zoals volksgezondheid, en het effect van dergelijke hervormingen op de marktprestaties, met inbegrip van productiviteit, prijzen, innovatie en de overloopeffecten op andere sectoren.

De Commissie zal de ontwikkeling van de relevante regelgevingskaders en de trends in de detailhandel blijven monitoren. Deze monitoring zal als input dienen voor de economische analyse van de Commissie in het kader van het **Europees semester**. Ze vormt ook de basis voor de vaststelling van prioriteiten in het kader van het handhavingsbeleid van de Commissie in de detailhandel.

Een doeltreffend partnerschap tussen de relevante actoren van de EU en de lidstaten op alle niveaus is noodzakelijk om het algemene beleidskader voor de detailhandel te verbeteren. De Commissie zal de dialoog over de toekomst van deze sector tussen de EU-instellingen en de nationale, regionale en lokale autoriteiten en de vertegenwoordigers van de detailhandel voortzetten.