

Bryssel 12.6.2018
COM(2018) 219 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2018) 219 final of 19.04.2018.

Concerns the Finnish language version.

In section 4, in the text paragraph preceding the text box "Oikeudelliset hankintarajoitukset", an unclear linguistic formulation has been modified.

The text shall read as follows:

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Euroopan vähittäiskauppa-alan päivittämisestä 2000-luvulle

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

1. Euroopan vähittäiskauppa-alan kilpailukyvyn vahvistaminen

Dynaaminen ja kilpailukykyinen vähittäiskauppa-ala on tärkeä kuluttajille, yrityksille ja siten koko EU:n taloudelle. Jo pelkästään yritysten suuren määrän ja niihin liittyvien työpaikkojen ja EU:lle tuoman lisäarvonsa vuoksi **vähittäiskauppa-ala on avainasemassa pitkäkestoisen talouskasvun parantamisessa¹.**

Kulutusmuutokset ja teknologian edistys ovat johtaneet alan nopeaan muutokseen ja toimineet **innovaatioiden ja tuottavuuden** katalysaattoreina.

EU:n kotitaloudet kuluttavat kolmanneksen menoistaan vähittäiskauppioiden jakelemiin tavaroihin. **Vähittäiskauppa-ala vaikuttaa** tarjolla olevien tuotteiden hintojen, valikoiman ja laadun kautta **EU:n asukkaiden elämänlaatuun.**

Vähittäiskauppa-alalla toimivat 3,6 miljoonaa yritystä (lähinnä pk-yrityksiä) ovat vuorovaikutuksessa muiden talouden alojen, kuten tukkukauppioiden ja tuotteiden valmistajien kanssa, sekä kuljetuksen, logistiikan ja muiden yrityspalveluiden kanssa. **Paremmiin toimivalla vähittäiskauppa-alalla on myönteisiä heijastevaikutuksia koko talouteen.**

Sisämarkkinoilla vähittäiskauppioiden on noin 500 miljoonaa mahdollista asiakasta. Tämä kuitenkin edellyttää toimivaa yritys- ja sääntelykehystä, joka sopii niin kivijalkakauppojen kuin verkkokaupan tarpeisiin sekä auttaa vastaamaan vähittäiskaupan maailmanlaajuisiin haasteisiin².

Verkkokaupan nopea kasvu mullistaa alaa. Verkkokaupasta on tullut osa useimpien EU:n kansalaisten arkea. Tämä luo alalle uusia tilaisuuksia, mutta asettaa myös haasteita. Monikanavaisen vähittäiskaupan kehitys sekä kivijalkakauppojen ja verkkokaupan välisten rajojen hämärtyminen edistävät kilpailua ja innovointia alalla. **Rajat ylittävässä verkkokaupassa EU:ssa on kuitenkin vielä paljon kehitettävää.** Lisäksi kaikki yritykset eivät pysy uusien liiketoimintamallien perässä: 80 prosenttia vähittäiskauppiasta ei vielä myy tuotteitaan verkossa. Erityisesti monilla pienillä vähittäiskauppioiden on sopeutumisvaikeuksia.

Sisämarkkinoiden toimivuus edellyttää asianmukaisia toimia kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. EU-ohjausjakson puitteissa useat jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet uudistuksia, joilla pyritään parantamaan vähittäiskauppioiden sääntely-ympäristöä³.

EU:n vähittäiskaupan tuottavuus on kuitenkin jäänyt jälkeen muista aloista, eikä se pärjää dynaamisuudessa muille vastaaville talousalueille⁴. Vähittäiskaupan kannattavuuskin on muita aloja heikompi. **Alan moninainen sääntely vaikuttaa kielteisesti alan tuottavuuteen.** Vähittäiskauppioiden on noudatettava vaihtelevia ja usein monimutkaisia sääntelypyuitteita, jotka on laadittu kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tällainen

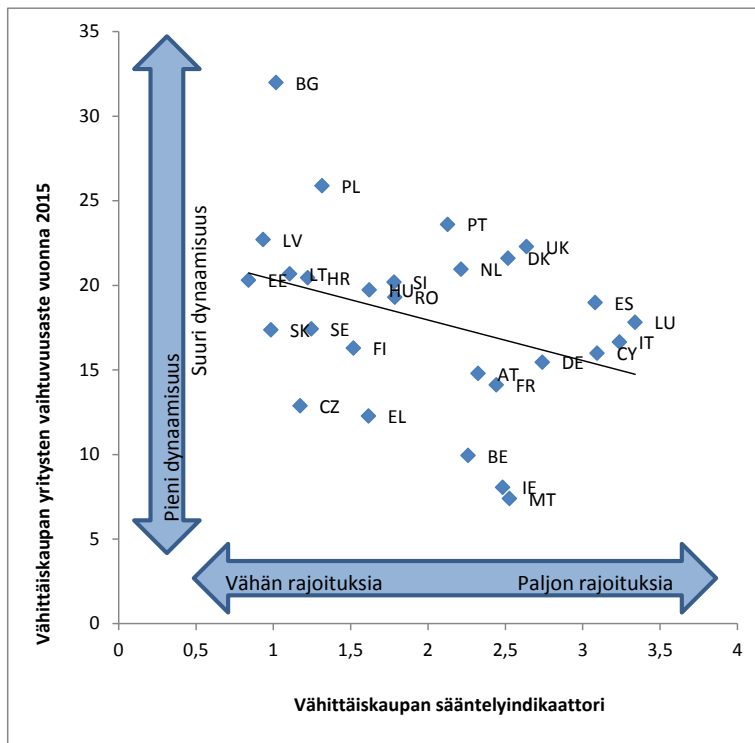
¹ Vähittäiskauppa on yritysten ja työntekijöiden määrässä mitattuna EU:n suurin yritystalouden ala, kun rahoitusala ei oteta huomioon. Se tuottaa 4,5 prosenttia Euroopan talouden arvonlisäyksestä ja 8,6 prosenttia kaikista EU:n työpaikoista. Eurostat, 2014.

² EU:ssa 68 prosenttia internetin käyttäjistä (81 prosenttia väestöstä) teki verkko-ostoksia vuonna 2017. Heistä 33 prosenttia osti muiden jäsenvaltioiden myyjiltä ja 23 prosenttia EU:n ulkopuolisilta myyjiltä. Lähde: Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2018

³ Tällaisia uudistuksia on tehty esimerkiksi Belgiassa, Tanskassa, Suomessa, Ranskassa, Italiassa, Luxemburgissa ja Espanjassa.

⁴ Esimerkiksi Kanadassa, Japanissa, Australiassa ja Yhdysvalloissa.

tiukka sääntely heikentää vähittäiskaupan dynaamisuutta, pienentää yritysten aloittamis- ja lopettamisastetta sekä heikentää työllistymismahdollisuuksia.⁵



Lähde: Omat laskelmat, jotka perustuvat jäsenvaltioista, Eurostatista ja asiaa koskevista tutkimuksista kerättyihin tietoihin⁶

Nykyaikainen vähittäiskauppa-ala tarvitsee enemmän investointeja ja suotuisan liiketoimintaympäristön. Euroopan investointiohjelmalla tuetaan sisämarkkinoiden syventämistä edelleen, etenkin poistamalla investointien esteitä ja lisäämällä sääntelyn ennustettavuutta sekä vähentämällä liiallista sääntelyä.

Digitaalisten sisämarkkinoiden strategialla⁷ komissio toteutti toimia, joiden tarkoituksena on sopeuttaa sisämarkkinat digiaikaan. Yksi päätavoitteista oli rajat ylittävän verkkokaupan edistäminen. Komission ehdotukset, jotka koskevat maarajoituksia⁸, rajat ylittäviä pakettitoimituspalveluita⁹, ALV-järjestelmän uudistamista¹⁰, digitaalisten sopimusten sääntöjä¹¹ ja tulevaa verkkoalustoja koskevaa aloitetta¹², auttavat vähittäiskauppiaita toimimaan verkossa vaivatta. Komissio esittää myös toimia, joilla edistetään

⁵ Katso tähän tiedonantoon liitetyn valmisteluasiakirjan analyysi, SWD(2018) 236.

⁶ Vähittäiskaupan sääntelyindikaattoria (RRI) koskevat tiedot esittävät tilanteen vuonna 2017. Niissä tapauksissa, joissa tapahtui tärkeitä muutoksia joulukuun 2017 jälkeen, tiedot on päivitetty ja huomioitu pisteytyksissä. Analysointihetkellä uusimmat käytettävissä olevat Eurostatin tiedot olivat vuodelta 2015.

⁷ Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, COM(2015) 192 final.

⁸ Maarajoituksia koskeva asetus (EU) 2018/302, annettu 28 päivänä helmikuuta 2018.

⁹ Rajat ylittäviä pakettitoimituspalveluita koskeva asetus [tulee voimaan vuoden 2018 toukokuussa].

¹⁰ Direktiivi (EU) 2017/2455, annettu 5 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2006/112/EY ja direktiivin 2009/132/EY muuttamisesta palvelujen suorituksia ja tavaroiden etämyyntiä koskevien tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta

¹¹ Ehdotus direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, COM(2015) 634 final; Muutettu ehdotus direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkotavarakauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, COM(2017) 637 final.

¹² Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarviointi, COM(2017) 228 final.

oikeudenmukaista ja tehokasta verojärjestelmää digitaalitaloudessa¹³ sekä varmistetaan maksukorttijärjestelyjen ja käsittely-yksiköiden riippumattomuus.¹⁴

Alalla toimiville nuorille yrityksille syntyy uusia mahdollisuuksia. Start-up- ja scale-up-yrityksiä koskevalla aloitteella¹⁵ pyritään poistamaan nuorten ja nopeasti kasvavien yritysten esteitä sisämarkkinoilla, parantamaan kaupallisia mahdollisuuksia sekä helpottamaan rahoituksen saamista.

Uudessa osaamisohjelmassa Euroopalle esitettiin useita toimia, joilla EU:n kansalaiset voivat saavuttaa oikeat taidot ja vastata nopeasti muuttuvan maailmanlaajuisen talouden haasteisiin¹⁶. Vähittäiskauppa-alalla tarvitaan taitoja, jotka vastaavat digitalisaation tarpeita. Lisäksi Erasmus+-ohjelma tarjoaa uusia tilaisuuksia pitkäaikaisille oppisopimuskoulutuksille talouden monilla eri aloilla, kuten vähittäiskaupassa.

Tavaroiden sisämarkkinat ovat erityisen tärkeässä asemassa vähittäiskaupan kannalta. Komissio teki joulukuussa 2017 kaksi lakiehdotusta, joiden tavoitteena on auttaa yrityksiä ja erityisesti pk-yrityksiä myymään tuotteitaan EU:n alueella¹⁷ ja vahvistaa valvontaa, jolla estetään vaarallisten tuotteiden myynti EU:n alueella oleville kuluttajille.¹⁸ Lisäksi komissio on antanut ehdotuksen, jonka tarkoituksena on poistaa keskeiset sopimusoikeuteen liittyvät esteet, jotka vaikeuttavat rajat ylittävää kauppaa.¹⁹ Komissio aikoo antaa niin ikään kuluttajia ja yrityksiä koskevan oikeudellisen kehyksen parantamista koskevia aloitteita²⁰.

Palveludirektiivillä helpotetaan liikkeiden perustamista Euroopan unionin eri jäsenmaissa. Asiassa Visser²¹ antamassaan tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti, että vähittäiskauppa on palvelu, johon sovelletaan palveludirektiiviä²². Direktiivillä varmistetaan, että tietyt erittäin rajoittavat markkinoille pääsyä koskevat velvoitteet kielletään ja että rajoitteita voidaan asettaa vain siinä tapauksessa, että ne ovat syrjimättömiä ja oikeassa suhteessa ja perustuvat oikeutettuihin yleiseen järjestykseen liittyviin päämääriin. Näiltä osin direktiivillä pyritään myös varmistamaan tehokkaat, objektiiviset ja syrjimättömät menettelyt, jotta markkinoille voi päästä kohtuullisessa ajassa. Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa on samankaltaisia vaatimuksia tilanteille, jotka eivät kuulu palveludirektiivin piiriin. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnalliset rajoitukset.

Eurooppa-neuvosto painotti, että olemassa olevan lainsäädännön täytäntöönpano on avainasemassa sisämarkkinoiden toiminnan kannalta²³. Jäsenvaltiot tekivät useita mukautuksia palveluiden sääntelykehyksiin palveludirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. EU:n sääntöjen täysimääräinen noudattaminen parantaisi vähittäiskauppa-alan sääntely-ympäristöä, ja sen ansiosta yritykset ja kuluttajat voisivat saada täyden hyödyn sisämarkkinoista.

¹³ Oikeudenmukainen ja tehokas verojärjestelmä Euroopan unionin digitaalisille sisämarkkinoille, COM(2017) 547.

¹⁴ Asetus (EU) 2018/72, annettu 4 päivänä lokakuuta 2017, korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/751 täydentämisestä.

¹⁵ Euroopan seuraavat kärkiyritykset: start-up- ja scale-up-yrityksiä koskeva aloite, COM(2016) 733 final.

¹⁶ Uusi osaamisohjelma Euroopalle; COM(2016) 381 final.

¹⁷ Ehdotus asetukseksi toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta, COM (2017) 796.

¹⁸ Ehdotus asetukseksi noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten, COM(2017) 795.

¹⁹ Muutettu ehdotus direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkotavarakauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, COM(2017) 637 final.

²⁰ Kuluttajan aseman vahvistaminen, COM(2018) 183.

²¹ 30 päivänä tammikuuta 2018 annettu tuomio, Visser, asia C-31/16, kohta 97.

²² Direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla (palveludirektiivi).

²³ Eurooppa-neuvoston päätelmät työllisyydestä, kasvusta ja kilpailukyvyistä, 22. maaliskuuta 2018.

Sisämarkkinoiden strategian mukaan vähittäiskaupan sijoittautumisen ja vähittäiskaupan päivittäisen toiminnan rajoitukset ovat merkittäviä esteitä vähittäiskauppa-alan toimivuuden parantamiselle. Komissio sitoutui vahvistamaan ”hyviä toimintatapoja, joilla helpotetaan vähittäiskaupan sijoittautumista ja vähennetään toimintarajoituksia sisämarkkinoilla... [ja tarjoamaan] ohjeita jäsenvaltioiden uudistuksia varten ja vähittäismyyntisektorin valvontapolitiikkaa koskevien prioriteettien asettamista varten”²⁴.

Tällä tiedonannolla pyritään parhaat käytännöt tunnistamalla edesauttamaan vähittäiskaupan mahdollisuuksien hyödyntämistä EU:n taloudessa. Parhaiden käytäntöjen avulla voidaan tukea vähittäiskaupan kilpailukykyä ilman, että jäsenvaltioiden yleiseen järjestykseen liittyvät tavoitteet vaarantuvat. Kuten Eurooppa-neuvosto painottaa, EU:n on kehitettävä tulevaisuuteen ja digitaaliseen aikaan soveltuvia sisämarkkinoita²⁵. Vähittäiskauppa perustuu enenevässä määrin monikanavaiseseen jakeluun, ja tämä suuntaus tulee jatkumaan. Useilla digitaalisten sisämarkkinoiden aloitteilla pyritään varmistamaan, että verkossa toimivat vähittäiskauppiat voivat tehokkaasti käydä kauppaa rajojen yli. Tässä tiedonannossa käsitellään rajoituksia, jotka ovat yleisempiä kivijalkakaupassa.

Sisämarkkinoiden 25-vuotisjuhlavuoden²⁶ kunniaksi on syytä juhlia sisämarkkinoiden saavutuksia mutta myös katsoa eteenpäin. Vähittäiskauppa-alaan on syytä kiinnittää huomiota, ja se on analyysin arvoinen. **Tarvitaan EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toimia alan kilpailukyvyn tueksi aikana, jona verkkokaupan nopea kasvu on muuttamassa alaa.**

2. Vähittäiskaupan rajoitukset heikentävät markkinoiden toimivuutta

Vähittäiskauppiaille on asetettu useita eriasteisia rajoituksia, jotka koskevat kauppojen sijoittautumista (esim. kauppojen kokoa ja sijaintia tai luvanhakumenettelyä) ja toimintaa (esim. aukioloaikoja, myynninedistämistä, jakelukanavia, verotusta ja hankintaa). Monet näistä rajoituksista saatetaan perustella oikeutetuilla yleiseen järjestykseen liittyvillä päämäärillä, mutta yhdessä rajoitukset voivat muodostaa suhteettoman suuria esteitä uusille tulokkaille ja vaikuttaa sitä kautta kielteisesti alan tuottavuuteen. Vähittäiskauppiat painottavat, että sääntelykehyksissä on huomioitava tulevaisuuden vaatimukset. Lisäksi niiden on oltava joustavia, jotta yritykset voivat mukautua muutoksiin nopeasti²⁷.

Rajoitusten vähentäminen parantaa markkinoiden toimivuutta²⁸. Kun sääntelyä on vähän, se kannustaa yrityksiä siirtymään markkinoille, hyödyntämään tilaisuuksia ja menestymään. Silloin vähittäiskauppiat voivat joustavasti panostaa liikkeen oikeaan sijaintiin ja muotoon sekä vastata paremmin paikallisten kuluttajien tarpeisiin. Yhdessä kukoistavan verkkokaupan kanssa tämä lisää kilpailua sekä edistää tehokkaiden ja innovatiivisten yritysten menestymistä.

²⁴ Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille, COM(2015)550 final.

²⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät työllisyydestä, kasvusta ja kilpailukyvystä, 22. maaliskuuta 2018.

²⁶ Euroopan parlamentin puhemiehen, Euroopan komission puheenjohtajan ja neuvoston puheenjohtajan kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan yhteinen julkilausuma Euroopan unionin sisämarkkinoiden 25-vuotisjuhlavuoden johdosta, 20. maaliskuuta 2018.

²⁷ Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

²⁸ Katso tähän tiedonantoon liitetyn valmisteluasiakirjan analyysi, SWD(2018) 236.

Tämän johdosta alan tuottavuus paranee, mistä hyötyvät myös kuluttajat. Kuluttajille on tarjolla aiempaa suurempi valikoima innovatiivisia ja laadukkaita tuotteita ja palveluita. Kuluttajat todennäköisesti myös maksavat niistä aiempaa vähemmän²⁹. Lisäksi vahva vähittäiskauppa voi tarjota uusia työtilaisuuksia. Syntyy enemmän ja parempia työpaikkoja paitsi vähittäiskaupassa, myös sitä tukevissa palveluissa, kuten kuljetuksessa, varastoinnissa ja logistiikassa.

Komissio on kehittänyt vähittäiskaupan sääntelyindikaattorin (RRI) kuvaamaan erilaisia vähittäiskaupan sijoittautumiseen ja päivittäiseen toimintaan liittyviä rajoituksia³⁰. Indikaattorin osat esittävät jäsenvaltioiden sääntelykehysten monimutkaisuutta ja monimuotoisuutta. Kaiken kaikkiaan indikaattori piirtää tosiasioihin perustuvan tilannekuvan, joka kertoo hyvin erilaisesta tilanteesta rajoitusten suhteen eri jäsenvaltioissa. Kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä sekä sijoittautumisrajoituksia että toiminnallisia rajoituksia. Kuitenkin rajoitukset ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja rajoitusten määrä vaihtelee sekin suuresti. Eräissä jäsenvaltioissa rajoituksia voi olla jopa viisi kertaa enemmän kuin toisissa. Kun kaikista vähiten rajoittavissa sääntelykehyksissä on vain muutamia erityyppisiä rajoituksia, kaikista eniten rajoittavissa niitä voi olla jopa 12³¹. Tämä vaikuttaa vähittäiskauppojen toimintaympäristöön.

Vähittäiskaupan sääntelystä vastaavat pääasiassa jäsenvaltiot. Jäsenvaltioiden laatimien sääntöjen on kuitenkin noudatettava EU:n lainsäädäntöä eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa sijoittautumisvapautta tai vapaata palvelujen tarjontaa. Tästä syystä osa rajoituksista on kielletty ja osa rajoituksista voidaan pitää voimassa tai ottaa käyttöön siinä tapauksessa, että ne ovat syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja perustuvat oikeutettuihin yleiseen järjestykseen liittyviin päämääriin. Ympäristö, jossa sääntelyä on vähän, tukee alan kilpailukykyä. Siksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että sijoittautumista ja toimintaa koskevat säädökset vaikuttavat luonteensa vuoksi lähinnä kivijalkakauppaan. Lisäksi rajoitusten vaikutukset kertaantuvat, ja jäsenvaltioiden on otettava huomioon niiden yhteisvaikutukset.

3. Vähittäiskaupan sijoittautumisen edistäminen

Uusien liikkeiden avaaminen on kauppiaan tie markkinoille. Monikanavaisen vähittäiskaupan kehittyessä on tärkeää, että kauppiaat voivat noudattaa johdonmukaista markkinoillepääsyn strategiaa, jossa yhdistyvät verkkokauppa ja kivijalkakauppa.

²⁹ OECD:n tuotemarkkinoiden sääntelyindikaattoriin perustuva komission tutkimus viittaa siihen, että yhden pisteen vähennys OECD-indeksissä laskee hintatasoa 7 prosenttia (Euroopan komissio, *Background documents for the European Semester* (2018), *The EU retail sector*).

³⁰ OECD:n PMR-indeksiin pohjautuvassa komission sääntelyindikaattorissa pisteytettiin jäsenvaltioiden sääntelyn eri osa-alueet. Jokaiselle osa-alueelle annettiin 0–6 pistettä siten, että 0 tarkoittaa löysintä mahdollista sääntelyä ja 6 tiukinta mahdollista sääntelyä. Tuloksia tukevat tiedot on kerätty ja vahvistettu jäsenvaltioiden kuulemisessa. Sääntelyindikaattorin metodologiasta on kuultu jäsenvaltioita palveludirektiivin asiantuntijaryhmässä. Katso liite ja tähän tiedonantoon liitetty valmisteluasiakirja, SWD(2018) 236.

³¹ Vähittäiskaupan sääntelyindikaattorin ensimmäinen pylväs kattaa vähittäiskaupan sijoittautumiseen liittyvät seikat: tietyt olosuhteet (esim. kokorajoitukset, sijaintikohtaiset säännöt, kaavoitusvaatimusten yksityiskohtaisuus ja taloudellisia tietoja koskevat vaatimukset) ja menettelyt (tarvittavien lupien ja vaikutusten arviointien määrä, asiaankuuluvien tahojen määrä, menettelyn kesto sekä sijoittautumista koskevien päätösten julkaiseminen). Toinen pylväs kuvaa toimintaa koskevia rajoituksia, kuten liikkeiden aukioloaikoja, tiettyjen tuotteiden jakelukanavia, myynninedistämistä, vähittäiskaupan veroja ja maksuja sekä tuotteiden hankintaa. Indikaattori tarjoaa tosiasioihin perustuvan katsauksen eri jäsenvaltioiden soveltamista rajoituksista. Jotta kuva rajoituksista olisi mahdollisimman täydellinen, indikaattoriin on otettu mukaan säännöt, jotka koskevat myös sellaisten erityistuotteiden, kuten alkoholin, tupakan ja käsikauppalääkkeiden, jakelukanavia. Tällä ei rajoiteta jäsenvaltioiden tavoittelemia terveys- ja yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita. Komissio on samaa mieltä kyseisistä tavoitteista, ja se on laatinut erilaisia toimintapolitiikoita ja lainsäädäntöä, joilla pyritään rajoittamaan etenkin tupakan myyntiä ja mainontaa sekä takaamaan lääkkeiden korkeat laatu- ja turvallisuusvaatimukset. Komissio tukee niin ikään alkoholihaittojen vähentämiseen tähtääviä jäsenvaltioiden toimintapolitiikkoja.

Markkinoille pääsyn on myös oltava mahdollista kohtuullisessa ajassa ja ilman tarpeetonta tai suhteetonta vaivaa. **Oikea-aikainen ja nopea pääsy markkinoille on ensisijaisen tärkeää kauppiaille.** Kauppiat ovat huolestuneita uusien liikkeiden sijaintia koskevista rajoituksista, tuotteisiin liittyvistä ehdoista ja yleisestä lainsäädäntöön liittyvästä epävarmuudesta. Vähittäiskauppioiden mukaan liikkeen perustamismenettelyt ovat liian pitkiä, liian monimutkaisia ja liian epävarmoja³².

Sijoittautumisrajoitukset muodostavat vakavia markkinoille tulon esteitä. Tästä syystä ne on otettu useasti esille EU-ohjausjakson puitteissa³³.

Sijoittautumista koskevat ehdot

Kaikki jäsenvaltiot sääntelevät liikkeiden sijoittautumista. Vähittäiskaupan sijoittautumista säännellään usein alueellisella ja/tai paikallisella tasolla, mikä lisää vähittäiskauppiaita koskevien sääntöjen monimuotoisuutta.

Kodifioimalla Euroopan unionin tuomioistuimen sijoittautumisvapautta koskevan oikeuskäytännön palveludirektiivi kieltää tietyt vaatimukset, kuten **taloudelliset testit**³⁴. Tällaisiksi katsotaan tietopyynnöt, jotka koskevat tarjonnan arviointia (esimerkiksi olemassa olevien liikkeiden määrä, tyypit ja muodot) tai markkinakysynnän mittaamista (esimerkiksi ostovoima tai kotitalouksien kulutus sijoittautumisalueella). Unionin lainsäätäjä on kieltänyt tällaiset vaatimukset, koska ne liittyvät puhtaasti taloudellisiin etuihin tai ne voidaan korvata vähemmän rajoittavilla keinoilla. Monet jäsenvaltiot kävivät sijoittautumista koskevat ehdot läpi pannessaan palveludirektiiviä täytäntöön ja poistivat taloudellista arviointia koskevat vaatimukset³⁵. Silti taloudellisia tietoja vaaditaan tai käytetään yhä joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä tai käytännössä.

Vähittäiskaupan sijoittautumisen sääntöjä ohjaa **kaavoitus**, jonka tarkoituksena on usein säilyttää kaupungin keskustan elinvoimaisuus tai suojella ympäristöä. Tällaiset säännöt saattavat esimerkiksi rajoittaa sijoittautumista kaupunkien laitamille. Komissio pyrkii näihin samoihin tavoitteisiin ja edistää EU:n kaupunkiagendan³⁶ mukaisesti yhdessä jäsenvaltioiden, kaupunkien ja muiden sidosryhmien kanssa kaupunkiystävällisiä, tehokkaita ja vaikuttavia poliitikoita sekä alueellista koheesiota³⁷. Jäsenvaltioiden on kuitenkin pyrittävä näihin tavoitteisiin oikeassa suhteessa.

Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti³⁸, että **palveludirektiivi koskee vähittäiskaupan sijoittautumista huolimatta siitä, sääntelevätkö jäsenvaltiot sijoittautumista lupajärjestelmällä vai kaavoituksella.** Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti, että palveludirektiivi sallii yleiseen järjestykseen liittyvien päämäärien asianmukaisen huomioimisen ja että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa siinä, miten oikeutetut yleiseen

³² Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

³³ Sijoittautumista rajoittavia sääntöjä on otettu esille maakohtaisissa suosituksissa, joita on annettu Belgialle, Tanskalle, Suomelle, Ranskalle, Saksalle, Unkarille, Italialle, Luxemburgille ja Espanjalle.

³⁴ Palveludirektiivin 14 artiklan 5 kohdassa kielletään taloudelliset testit, joissa luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen tai joissa arvioidaan toiminnan mahdolliset tai toteutuneet taloudelliset vaikutukset tai toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta.

³⁵ Taloudelliset testit on poistettu Belgiassa, Ranskassa, Luxemburgissa, Italiassa, Alankomaissa, Romaniassa ja tietyillä Espanjan alueilla. Katso palveludirektiivin täytäntöönpanosta annettuun tiedonantoon liitetty valmisteluasiakirja SWD(2012) 148 final.

³⁶ Julkaistu toukokuussa 2016 Amsterdamin julkilausuman yhteydessä.

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

³⁸ 30 päivänä tammikuuta 2018 annettu tuomio, Visser, asia C-31/16, kohta 124.

järjestykseen liittyvät päämäärät täytetään. Palveludirektiivin noudattaminen kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat, että vähittäiskaupan sijoittautumista koskevat sääntelyvaatimukset ovat julkisen edun vuoksi perusteltuja ja oikeasuhteisia.

Oikeasuhteisuus on sisämarkkinoiden tarjoamien vapauksien tärkeä ominaisuus. Oikeasuhteisuus on olennaista vähittäiskaupassa. Palveludirektiivin mukaan vähittäiskauppiaille ei saa asettaa suhteettomia rajoituksia. Tämä koskee joitakin vaatimuksia, joihin palveludirektiivissä viitataan nimenomaisesti, kuten **alueellisia rajoituksia**³⁹. Esimerkkinä voidaan mainita hyvin yksityiskohtainen aluesuunnittelu, jossa on määritetty myytävien tavaroiden tyyppi.⁴⁰ Visser-tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuimien muistutti jäsenvaltioiden palveludirektiivin mukaisesta velvollisuudesta⁴¹ kartoittaa säännöt ja käytännöt sekä tarkistaa vähittäiskaupan sijoittautumista koskevien alueellisten rajoitusten oikeasuhteisuus⁴².

Komissio ehdotti yleisemmin palvelualalle direktiiviä ammattien sääntelyä koskevasta suhteellisuusarvioinnista.⁴³ Vastaavasti komission ehdotuksessa, joka koskee tiettyjä palveludirektiivin rajoituksia koskevaa ilmoitusmenettelyä⁴⁴, edellytetään jäsenneltyä ja yhdenmukaista lähestymistapaa oikeasuhteisuuteen.

Asettaessaan kokorajoituksia jäsenvaltiot soveltavat usein eri sääntöjä vähittäiskaupan sijoittautumishankkeisiin **suunnitellun vähittäiskaupan koon mukaan**⁴⁵. Tämä voi johtaa vähittäiskauppaympäristön keinotekoiseen muokkaukseen, mikä vaikuttaa avattujen liikkeiden muotoon ja kokoon⁴⁶ ja sitä kautta tuottavuuteen.

Taloudelliset testit

Palveludirektiivin mukaan viranomaisten on tarkastettava säännöt ja käytännöt ja varmistettava, että taloudellisia tietoja ei vaadita eikä käytetä sijoittautumistarkoituksiin.

Esimerkki: Useimmissa jäsenvaltioissa taloudellisia tietoja ei käytetä vähittäiskaupan sijoittautumisessa, mutta joissakin jäsenvaltioissa taloudelliset testit ovat yhä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti käytössä.

Sijaintikohtaiset säännöt

Jos sovelletaan sijaintikohtaisia sääntöjä, kun tavoitteena on esimerkiksi säilyttää kaupungin keskusta elinvoimaisena, palveludirektiivin mukaan viranomaisten on arvioitava näiden sääntöjen oikeasuhteisuus ja erityisesti se, olisivatko vähemmän rajoittavat toimenpiteet yhtä tehokkaita.

Esimerkki: Ranskassa vähittäiskaupan sijoittautumissääntöjen mukaan on mahdollista valita paras sijainti liikkeelle ilman, että liikkeen muodolle tai tuotevalikoimalle asetetaan rajoituksia.

³⁹ Palveludirektiivin 15 artikla.

⁴⁰ Tällaiset vaatimukset heikentävät kykyä vastata kuluttajien muuttuviin tarpeisiin ja voivat rajoittaa uuden vähittäiskaupan mahdollisuutta sijoittautua vapaaseen kaupalliseen sijaintiin, päinvastoin kuin väitteessä, jolla liikkeiden sijainnin sääntelyä usein perustellaan.

⁴¹ Palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohta.

⁴² 30 päivänä tammikuuta 2018 annettu tuomio, Visser, asia C-31/16, kohta 130.

⁴³ Ehdotus direktiiviksi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista, COM(2016) 822 final.

⁴⁴ Ehdotus direktiiviksi palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä, COM(2016) 821 final.

⁴⁵ Esimerkiksi Ranskassa yli 1 000 m²:n kokoiisiin liikkeisiin vaaditaan erityislupa. Saksassa vastaava raja on 800 m² ja Unkarissa 400 m².

⁴⁶ Katso tähän tiedonantoon liitetty valmisteluasiakirja, SWD(2018) 236.

Paikallinen alueidenkäytön suunnittelu

Viranomaisia kannustetaan sallimaan paikallisessa alueidenkäytön suunnittelussa hyvin erilaista liiketoimintaa liikealueilla. Lisäksi viranomaisten on palveludirektiivin oikeasuhteisuusperiaatteen mukaisesti vältettävä liian ohjailevia sääntöjä.

***Esimerkki:** Romanian viranomaiset merkitsevät rakennuskaavoissa alueita monenlaista liiketoimintaa varten (kaupallinen käyttö), jolloin alueita voidaan käyttää joustavasti.*

Kokorajoitukset

Jos vähittäiskaupan sijoittautumiselle asetetaan kokorajoituksia, viranomaisten on palveludirektiivin oikeasuhteisuusperiaatteen mukaisesti arvioitava, että kokorajat vastaavat yleiseen järjestykseen liittyviä tavoitteita. Lisäksi viranomaisia kannustetaan miettimään rajoitusten vaikutuksia markkinarakenteelle.

***Esimerkki:** Latviassa kokorajoituksia ei ole. Huolimatta liikkeen koosta, sovelletaan yhtä sijoittautumisprosessia, kunhan hanketta suunnitellaan liikekäyttöön tarkoitetulle alueelle. Tanskassa ja Suomessa vähittäiskaupan sijoittautumista koskevaa sääntelykehystä on uudistettu. Liikkeille on asetettu aiempaa suuremmat kokorajoitukset ja tiettyjä pinta-alarajoituksia on poistettu. Uudistusten tarkoituksena on parantaa alan toimivuutta, lisätä tuottavuutta ja tarjota kuluttajille aiempaa enemmän valinnan mahdollisuuksia ja alhaisempia hintoja.*

Kaupunkikeskusten elinvoimaisuuden säilyttäminen on perusteltu poliittinen huolenaihe kansallisille, alueellisille ja paikallisille viranomaisille, ja tyhjillään olevien kauppojen määrä kasvaa. Siksi osa viranomaisista rajoittaa vähittäiskaupan sijoittautumista kaupunkikeskusten ulkopuolelle. Jos tällaisia rajoituksia sovelletaan, niiden on oltava perusteltuja ja oikeasuhteisia. Tämän osalta kansallisten viranomaisten on syytä harkita kattavampaa politiikkaa, joka ei koske pelkästään vähittäiskaupan sääntöjä. Viranomaisten on myös huomioitava verkkokauppa ja kuluttajien muuttuva ostokäyttäytyminen, sillä nämä seikat vaikuttavat kaupunkikeskuksissa oleviin vähittäiskauppoihin.

Uudet lähestymistavat elävöittävät kaupunkikeskuksia

Viranomaisia kannustetaan pohtimaan erilaisia toimia, joilla kuluttajia saadaan houkuteltua kaupunkikeskuksiin ja jotka eivät perustu pelkästään vähittäiskaupan sijoittautumisrajoituksiin.

***Esimerkki:** Amsterdamin yhdeksän kadun alueella (De 9 Straatjes) vähittäiskauppiat ovat luoneet yhdessä kukoistavan yhteisön, joka perustuu alueen identiteettiin ja kulttuuriperintöön. Yhteisöesimiehen avulla vähittäiskauppiaita kannustetaan koordinoimaan alueen kulttuuriperintöön liittyviä yhteisiä markkinointi- ja myynninedistämistoimia, joilla alueelle saadaan houkuteltua turisteja ja muita kuluttajia. Toimia mainostetaan verkkosivustolla. Nämä toimet ja muut toimivaltaisen viranomaisen johtamat aloitteet, kuten autottoman alueen käyttöönotto, ovat edistäneet vähittäiskauppaa ja vuokratilojen kysyntää tällä yhdeksän kadun alueella.*

*Tämän tiedonannon yhteydessä komissio julkaisee pienen vähittäiskaupan elvyttämistä ja uudistamista koskevan oppaan nimeltä **Guide for fostering the revitalisation and modernisation of the small retail sector**. Oppaassa on menestystarinoita kaupungeista, joissa kaupunkikeskus on onnistettu elävöittämään. Oppaan avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat tukea pienten vähittäiskauppiaiden sopeutumista digitaalisen ajan muutoksiin.*

Yksinkertaiset, avoimet ja tehokkaat sijoittautumismenettelyt (byrokratian vähentäminen) antavat vähittäiskaupalle mahdollisuuden parantaa tuottavuuttaan. Avoimeen julkiseen kuulemiseen osallistuneet painottivat, että sijoittautumisprosessia pitää sujuvoittaa, menettelyjen avoimuutta lisätä sekä verkkomenettelyjä parantaa ja käyttää aiempaa järjestelmällisemmin. Palveluiden saatavuutta on lisättävä digitaaliteknologialla⁴⁷. EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma⁴⁸ pyrkii nopeuttamaan hallinnon digitalisaatiokehitystä, jotta yritysten ja julkisen hallinnon välisen vuorovaikutuksen tehokkuus, avoimuus ja nopeus lisääntyvät ja kustannukset alenevat.

On erittäin tärkeää, että lakisäätelisistä vaatimuksista ja menettelyistä löytyy oleellista ja täsmällistä tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa ja että hallinnolliset toimet voi tehdä verkossa, jotta kaikki ja erityisesti pk-yritykset voivat hyötyä sisämarkkinoiden eduista. Näitä tarpeita varten komissio on esittänyt lakiehdotuksen yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta⁴⁹.

Käytännössä kivijalkakauppiaille aiheutuu yhä merkittäviä **viiveitä** useiden menettelyllisten esteiden vuoksi⁵⁰. Tällaiset viiveet vaikuttavat kielteisesti hankkeiden aloittamiseen ja elinkelpoisuuteen, sillä hankkeet on saatettu suunnitella tiettyä markkina-asetelmaa varten. Lisäksi ne aiheuttavat merkittäviä kustannuksia.

Pelkästään palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää kunnianhimoista **hallinnollista yksinkertaistus- ja yhteistyöohjelmaa**⁵¹. Jäsenvaltioiden on Visser-tuomiota silmällä pitäen arvioitava, onko hallinnon yksinkertaistaminen ollut vähittäiskaupan alalla tarpeeksi kunnianhimoista vai tarvitaanko ponnisteluja lisää. Direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot perustavat keskitettyjä asiointipisteitä, mahdollistavat menettelyjen suorittamisen etäältä ja sähköisesti sekä varmistavat kansallisia vaatimuksia ja menettelyjä koskevien tietojen helpon saatavuuden. Hakemukset on käsiteltävä mahdollisimman lyhyessä ajassa. Ala ja viranomaiset hyötyisivät entistä tehokkaammista, **avoimemmista ja nopeammista sijoittautumismenettelyistä**.

Yksinkertaistetut menettelyt

Yksinkertaistetut menettelyt vaativat vähemmän aikaa ja resursseja. Palveludirektiivin mukaan viranomaisten on helpotettava kivijalkakauppiaiden pääsyä markkinoille yksinkertaistamalla sijoittautumismenettelyjä siten, että lupien määrää vähennetään ja lupia voi hakea keskitetystä asiointipisteestä.

Esimerkki: *Belgiassa alueet ovat yksinkertaistaneet hallinnollisia menettelyjä ottamalla käyttöön integroidut menettelyt ja keskitetyt asiointipisteet vähittäiskaupan sijoittautumisen alalla. Näiden muutosten ansiosta kauppiat voivat hakea yhtä integroitua lupaa yhdestä paikasta.*

Avoimuus

⁴⁷ Palveludirektiivin 8 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että kaikki palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet voidaan hoitaa vaivatta etäältä ja sähköisesti asianomaisten keskitetyn asiointipisteen kautta ja asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

⁴⁸ EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016–2020, COM(2016) 179.

⁴⁹ Ehdotus asetukseksi tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta, COM(2017) 256 final.

⁵⁰ Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵¹ Palveludirektiivin 5–8 artiklat, jotka koskevat menettelyjen yksinkertaistamista, keskitettyjen asiointipisteiden perustamista, tiedonsaantioikeutta ja sähköisiä menettelyjä.

Kauppiaat hyötyvät siitä, että kaikki sijoittautumismenettelyn vaiheet ovat avoimia. Palveludirektiivin mukaan viranomaisten on varmistettava, että kaikki tarvittavat sijoittautumista koskevat tiedot ovat etukäteen kauppiaiden saatavilla verkkosivustolla. Viranomaisia kannustetaan myös julkaisemaan kaikki sijoittautumista koskevat myönteiset ja kielteiset päätökset.

Esimerkki: *Liettuassa sijoittautumista koskevat myönteiset ja kielteiset päätökset julkaistaan verkossa.*

Menettelyjen kesto

Sijoittautumismenettelyjen lyhentäminen nopeuttaa vähittäiskaupan hankkeiden aloittamista. Verkkokaupan kehittyessä on tärkeää, että kivijalkakauppiaiden pääsyä markkinoille nopeutetaan. Tämä tukee myös monikanavaista kehitystä. Palveludirektiivin mukaan viranomaisten on käsiteltävä hakemukset mahdollisimman nopeasti⁵². Viranomaisia kannustetaan harkitsemaan kaikkia vaihtoehtoja, joilla vähittäiskauppatoiminnan aloittamista voidaan nopeuttaa, myös toimia, joilla voidaan estää opportunistiset valitukset.

Esimerkki: *Suomessa äskettäin tehdyllä uudistuksella pyrittiin yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan vähittäiskaupan sijoittautumismenettelyjä.*

4. Toiminnallisten rajoitusten vähentäminen

Vähittäiskauppojen sijoittautumisen liittyvien säännösten lisäksi kauppiaiden on noudatettava useita päivittäiseen toimintaan (kuten aukioloaikoihin, myynninedistämiseen, jakelukanaviin ja hankintaan) **liittyviä säännöksiä.**

Toiminnalliset rajoitukset perustuvat usein yleiseen järjestykseen liittyviin tavoitteisiin, kuten työntekijöiden, kuluttajien, ympäristön ja kansanterveyden suojelemiseen. Verkkokauppa muuttaa kuluttajien ostoskäyttäytymistä (kuluttajat ovat tottuneet tekemään ostoksia milloin vain ja missä vain, myös muissa maissa)⁵³. Siksi jäsenvaltioiden on arvioitava ja tarvittaessa uudistettava sääntelykehyksiä. Ne voivat tarvittaessa ottaa mallia muissa jäsenvaltioissa kehitetyistä toimivista ja sujuvista ratkaisuista.

Toiminnalliset rajoitukset tavallisesti koskevat lähinnä kivijalkakauppoja⁵⁴. Esimerkiksi aukioloaikojen rajoitukset tai myymälätilan kokoon perustuva vähittäiskauppakohtainen verotus eivät koske verkkokauppaa luonteensa vuoksi. Viranomaisten on arvioitava kivijalkakauppoihin sovellettavien rajoitusten oikeasuhteisuutta ja tehokkuutta, jotta yhtäläiset mahdollisuudet verkkokaupan kanssa voidaan varmistaa.

Toiminnalliset rajoitukset voivat olla merkittävä taakka yrityksille ja heikentää niiden tuottavuutta. Siksi niistä on useasti ilmoitettu EU-ohjausjakson puitteissa⁵⁵.

Vähittäiskaupan tasapuolisten toimintaolosuhteiden varmistaminen

Kivijalkakauppiaiden on huomioitava uudet kulutusmallit ja mukautettava kaupallinen strategiansa niiden mukaisesti⁵⁶. **Pienillä vähittäiskauppiaille** voi olla vaikeuksia sopeutua

⁵² Palveludirektiivin 13 artiklan 3 kohta.

⁵³ Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵⁴ Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵⁵ Vähittäiskaupan toimintaa rajoittavia sääntöjä on mainittu Itävallan, Belgian, Suomen, Ranskan, Saksan, Unkarin, Italian, Luxemburgin, Portugalin ja Espanjan maaraporteissa.

markkinoiden digitaaliseen kehitykseen. Ne eivät välttämättä ota helposti teknologiaa omakseen. Lisäksi pienillä kauppiailta on yleensä vähemmän resursseja, tietoa ja kapasiteettia rakenteellisten muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Pienten kauppiaiden siirtymän helpottaminen

Viranomaisia kannustetaan helpottamaan pienten kauppiaiden digitaalitekniikoiden käyttöönottoa.

Esimerkki: Belgiassa Vallonian digitaalinen virasto kehitti pienten vähittäiskauppioiden digitaalitekniikan käyttötaidon parantamista varten diagnostivälineen, jolla pienet kauppiat voivat arvioida, mikä digitaalitekniikka soveltuu niiden tarkoituksiin ja millaisilla ratkaisuilla ne voivat helpottaa digitaalitekniikoiden käyttöönottoa nopeasti.

Oppaan Guide for fostering the revitalisation and modernisation of the small retail sector avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat tukea pienten vähittäiskauppioiden sopeutumista digitaalisen ajan muutoksiin.

Jos jäsenvaltiossa on tarjouksia ja alennuksia koskevia sääntöjä, kuluttajat voivat yleensä hyödyntää verkkokauppojen **tarjouksia ja alennuksia** jäsenvaltioissa, joissa on joustavat säännöt (jotka esimerkiksi eivät rajoita tiukasti kausialennusmyyntien ajankohtaa tai sallivat myynnin alle kustannusten)⁵⁷.

Verkkokaupan ansiosta kuluttajat voivat ostaa internetistä tuotteita, joihin perinteisessä vähittäismyynnissä sovelletaan joissakin jäsenvaltioissa **tiettyjä jakelukanavia**⁵⁸ koskevia vaatimuksia. Tämä voi asettaa perinteisen ja verkkokaupan eriarvoiseen asemaan.

Lähinnä kivijalkakaupalle suunnitellut säädökset rajoittavat kauppioiden kykyä sopeutua ja reagoida verkkokaupan mukanaan tuomiin muutoksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi **liikkeiden aukioloaikoja** koskevat rajoitukset. Tällaisten rajoitusten tarkoitus on usein suojella työntekijöitä ja pk-yrityksiä, joilla ei aina ole varaa palkata pitkien aukioloaikojen edellyttämää määrää työntekijöitä. Nämä kysymykset on ratkaistava samalla, kun perinteisiä kauppiaita autetaan sopeutumaan kuluttajien uusiin tapoihin.

Olemassa olevia myymälätilan kokoon perustuvia **vähittäiskauppakohtaisia veroja** ja maksuja sovelletaan tällä hetkellä vain kivijalkakauppoihin, mikä voi asettaa ne epäedulliseen asemaan verkkokauppoihin ja muuhun liiketoimintaan verrattuna.

Myynninedistäminen ja alennukset

Myynninedistäminen ja alennukset voivat olla osa kauppiain strategiaa monikanavaisessa ympäristössä tai uusille markkinoille siirtymisessä. Viranomaisten on noudatettava muun muassa syrjimättömyyden, perusteltavuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteita asettaessaan myynninedistämistä ja alennuksia koskevia sääntöjä. Näin voidaan myös varmistaa tasapuoliset toimintaolosuhteet verkkokaupan kanssa.

⁵⁶ Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237.

⁵⁷ Palveludirektiivin 20 artiklassa määrätään, että palveluiden vastaanottajia ei saa syrjiä tämän kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella. Maarajoituksista 28 päivänä helmikuuta 2018 annettu asetus (EU) 2018/302 estää syrjinnän hintojen, myynnin tai maksuehtojen perusteella, kun tuotteita tai palveluita ostetaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta verkkosivustoilta.

⁵⁸ Esimerkiksi joissakin jäsenmaissa ainoastaan apteekit saavat myydä käsikauppalääkkeitä. Jäsenvaltiot ja Euroopan unioni ovat ottaneet käyttöön perinteisessä ja verkkokaupassa myytävien käsikauppalääkkeiden vähittäiskauppaa koskevia säännöksiä oman erityistilanteensa huomioiden (esimerkiksi farmaseutti, joka neuvoo asiakkaita, käytön seuranta tai väärinennetyt lääkkeet).

Esimerkki: Äskettäin Luxemburgissa toteutetulla uudistuksella pyritään helpottamaan loppuunmyyntejä ja sallitaan myynti alle kustannusten. Kreikka pidensi kausialennusmyyntien ajanjaksoja vuonna 2014.

Tietty myyntikanavat

Viranomaisia kannustetaan luomaan tasapuoliset toimintaolosuhteet verkkokaupan kanssa.

Esimerkki: Portugalissa, Italiassa, Ruotsissa ja Tanskassa on toteutettu uudistuksia, joilla sallitaan tiettyjen käsikauppalääkkeiden myynti muualla kuin apteekeissa.

Liikkeiden aukioloajat

Liikkeiden aukioloajat vaikuttavat merkittävästi siihen, miten hyvin kauppojen palvelut ovat kuluttajien saatavilla. Verkkokauppa muuttaa kuluttajien ostokäyttäytymistä huomattavasti, ja kivijalkakauppiaille voi olla vaikeuksia pysyä verkkokauppiaitten kannoilla kilpailussa. Viranomaisia kannustetaan luomaan joustoa, joka mahdollistaa mukautumisen kuluttajien muuttuviin tottumuksiin ja varmistaa tasapuoliset toimintaolosuhteet verkkokaupan kanssa.

Esimerkki: Suomessa kauppojen aukioloaikojen äskettäisellä vapauttamisella on ollut merkittävä myönteinen vaikutus kilpailulle ja työllisyydelle.

Vähittäiskauppakohtaiset verot

Viranomaisia kannustetaan varmistamaan tasapuoliset toimintaolosuhteet verkkokaupan ja muiden toimialojen kanssa sekä varmistamaan, että kaikki yksittäiset verot ovat perusteltuja eivätkä aseta kivijalkakauppiaita epäedulliseen asemaan.

Esimerkki: Useimmissa jäsenvaltioissa verot eivät koske nimenomaan vähittäiskauppaa, joten ne eivät syrji vähittäiskauppa-alaa.

Unkarissa vuonna 2010 käyttöön otettu vähittäiskauppakohtainen vero poistettiin vuonna 2014. Tämä paransi paitsi eri toimialojen tasapuolista kohtelua, myös kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden tasapuolista kohtelua.

Oikeudenmukaisten ja tehokkaiden toimitusketjujen varmistaminen

Vähittäiskauppa tuo sisämarkkinoiden hyödyt kuluttajille. EU:n sisämarkkinoilla vähittäiskauppiat voivat ostaa tuotteensa mistä tahansa EU-maasta. Tämä lisää tehokkuutta ja mahdollisesti myös tuottavuutta sekä laskee hintoja kuluttajien eduksi. Sisämarkkinat ovat lisänneet tarjolla olevien tuotteiden määrää. Sääntelyesteet, jotka rajoittavat mahdollisuutta **hankkia tuotteita rajojen yli**, voivat aiheuttaa sisämarkkinoiden pirstaloitumista. Ne ovat myös perustamissopimuksen mukaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen vastaisia.

EU:n ja kansallisella tasolla pyritään edistämään tasapainoisia toimitusketjuja, jotka pienentävät ympäristövaikutuksia ja kannustavat kestäväan kulutukseen. EU on jo ryhtynyt toimiin muovijäteongelman ratkaisemiseksi⁵⁹. Tammikuussa 2018 julkaisemassaan strategiassa, joka koskee muoveja kiertotaloudessa, komissio suunnittelee lisätoimia tähän ongelmaan.⁶⁰ Komissio ehdottaa myös toimia, joilla voidaan ehkäistä ruokahävikkiä.⁶¹ Lisäksi

⁵⁹ Direktiivi (EU) 2015/720, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2015, direktiivin 94/62/EY muuttamisesta kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämisen osalta.

⁶⁰ Komission tiedonanto – EU:n strategia muoveista kiertotaloudessa, COM(2018) 28 final.

⁶¹ Ehdotus direktiiviksi Euroopan parlamentin ja neuvoston jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta, COM(2015) 595 final.

useat jäsenvaltiot ovat laatineet säädöksiä, joilla pyritään edistämään **hyvää kauppatapaa** erityisesti elintarvikkeiden tuotantoketjussa. Komissio tukee tätä työtä ehdotuksella direktiiviksi, joka koskee epäoikeudenmukaisia kauppatapoja elintarvikeketjun toimijoiden välillä⁶². On kuitenkin tärkeää, ettei kumpaakin osapuolta hyödyttävää yhteistyötä toimittajien ja kauppiaiden välillä estetä.

Komissio on myös tietoinen yksityisten toimijoiden asettamista **alueellisista tarjontarajoituksista**. Ne voivat rajoittaa kauppiaiden mahdollisuuksia ostaa tuotteita keneltä ja mistä haluavat, millä voi olla kielteinen vaikutus sisämarkkinoihin⁶³. Vaikuttaa siltä, että joissakin tapauksissa yhteen jäsenvaltioon sijoittuneen mutta monikansallisen toimittajan kanssa toimivilla vähittäiskauppiaille ei ole mahdollisuutta valita, miltä tavarantoimittajan kansalliselta yksiköltä tavarat hankitaan, vaan ne ohjataan käyttämään tiettyä kansallista tytäryhtiötä. Vähittäiskauppiat kohtaavat saman esteen, jos toimittaja estää itsenäisistä tukkumyyjistä muodostuvaa verkostoa jakelemasta tuotteita rajojen yli, jolloin kyseessä on markkinoiden sulkeminen tai markkinoiden eristäminen kansallisten rajojen mukaan. Jos alueellisia tarjontarajoituksia soveltava toimittaja on määräävässä asemassa tai jos rajoituksia sovelletaan osana toimittajan ja itsenäisen tukkukauppiaan välistä sopimusta, rajoituksia voidaan joissakin tapauksissa pitää kilpailun vastaisina toimina ja niistä voidaan määrätä seuraamuksia kilpailulain nojalla. Tämä ei kuitenkaan päde tilanteissa, joissa vertikaalisesti integroituneet toimittajat antavat tällaisia ohjeita kansallisille tytäryhtiöilleen. Osa toimittajista käyttää tällä hetkellä hyväkseen sitä, että kilpailusäännöt eivät koske tällaisia tilanteita.⁶⁴

Alueelliset tarjontarajoitukset aiheuttavat markkinoiden segmentoitumista, rajoittavat kilpailua ja johtavat todennäköisesti tukku- ja kuluttajahintojen tai kuluttajille tarjottavan tuotevalikoiman merkittäviin eroihin eri EU-maissa.⁶⁵

Tällainen toiminta on estettävä, jotta vähittäiskauppiat voivat harjoittaa kaikkien tuotteiden rinnakkaistuontia ja tuoda sisämarkkinoita lähemmäs eurooppalaisia kuluttajia. Komissio aikoo perehtyä tarkemmin tällaisen toiminnan seurauksiin sisämarkkinoilla. Lisätoimia saatetaan tarvita, jos tilanteessa ei ole tapahtunut kehitystä toimittajien käytäntöjen vapaaehtoisten muutosten seurauksena.

Oikeudelliset hankintarajoitukset

Tavaroiden sisämarkkinoiden periaatteiden mukaisesti vähittäiskauppiaille on oltava vapaus perustaa toimitusketjuja myös rajojen yli, jotta kuluttajien saatavilla on laaja valikoima tuotteita kilpailukykyiseen hintaan.

⁶² COM(2018) 173.

⁶³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report*, SWD(2018) 237. Tällaisia rajoituksia voidaan myös pitää palveludirektiivin 20 artiklan tarkoittaman syrjimättömyyden periaatteen vastaisina toimina, jotka jakavat markkinat kansallisuuden tai asuinpaikan mukaan.

⁶⁴ Komission asetuksen, joka koskee poikkeuksia tiettyihin vertikaalisiin sopimuksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin (asetus N:o 330/2010, annettu 20 päivänä huhtikuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin vertikaalisten sopimusten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin), voimassaoloaika päättyy 31. toukokuuta 2022. Asetus on tarkistettava ennen sen uusimista. Samalla on tarkistettava myös komission suuntaviivat vertikaalisista rajoituksista. Maarajoituksia koskevan asetuksen mukaan asiakkaat hyötyvät samoista ehdoista kuin toimituspaikassa olevat asiakkaat, jos he järjestävät toimituksen noudon itse. Asetuksen piiriin ei kuitenkaan kuulu myöhempi jälleenmyynti, eikä sitä sovelleta, jos toimitussopimus on neuvoteltu erikseen.

⁶⁵ Elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin joulukuussa 2017 julkaisemassa luonnoksessa ”Towards a HLF Code of Good Practice in addressing ‘dual quality food’” tehdään päätelmiä elintarvikkeiden kaksoislaadusta sisämarkkinoilla ideointi-istunnon perusteella ja vaaditaan Euroopan komissiota arvioimaan alueellisten tarjontarajoitusten vaikutusta kuluttajien valintamahdollisuuksiin tietyissä jäsenvaltioissa. Lopullinen versio hyväksyttäneen joulukuussa 2018.

Esimerkki: *Tšekki ja Slovakia poistivat lakisääteiset vaatimukset, joiden mukaan tiettyjen vähittäiskauppioiden täytyi ilmoittaa, kuinka suuri osuus liikevaihdosta oli peräisin paikallisesti hankittujen tai tuotettujen elintarvikkeiden myynnistä.*

Sopimuskäytännöt nykyaikaisessa vähittäiskaupassa

Jos viranomaiset suojelevat muita heikommassa asemassa olevia toimijoita sääntelemällä käytäntöjä, ne eivät saa sijoittautumisvapauden periaatteen mukaisesti estää sellaisia vähittäiskauppioiden ja toimittajien välisiä sopimuskäytäntöjä, jotka hyödyttävät kumpaakin osapuolta.

Esimerkki: *Irlannissa on sallittua, että toimittaja voi nimenomaisesti sopia osallistuvansa markkinointikuluihin tietyin edellytyksin, joita ovat esimerkiksi objektiivinen ja järkevä arvio tällaisesta osuudesta.*

Alueelliset tarjontarajoitukset

Yksityiset toimijat eivät saa estää vähittäiskauppiaita hyödyntämästä sisämarkkinoiden mahdollisuuksia täysimääräisesti ja hankkimasta tuotteita rajojen yli. Vähittäiskauppiaille on oltava mahdollisuus tarjota kuluttajille laaja valikoima tuotteita, myös saman tuotteen eri versioita, mahdollisesti alhaisempaan hintaan.

Esimerkki: *Vähittäiskauppiaille on oltava vapaus päättää, mistä toimittajan kansallisesta yksiköstä tavarat ensisijaisesti hankitaan.*

5. Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten helpottaminen

Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla 0,4–6 prosenttia vähittäiskauppioiden vuotuisesta liikevaihdosta.⁶⁶ Tämä on erityisen suuri rasitus mikroyrityksille⁶⁷.

Avoimeen julkiseen kuulemiseen vastanneet tunnistivat kehittämistarpeita seuraavilla osa-alueilla: liiketietojen raportointi, muutoksista ilmoittaminen, tarkastukset⁶⁸, sakkojen ja seuraamusten oikeasuhteisuuden parantaminen.

Komissio on vahvasti sitoutunut edistämään lähivuosina **paremman sääntelyn periaatteita** EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.⁶⁹ Lisäksi jäsenvaltioiden on tarkastettava, että kansalliset säädökset ovat oikein kohdistettuja, näyttöön perustuvia ja selkeästi laadittuja. Yksinkertaistetut säädökset, lisääntynyt tietoisuus alan erityispiirteistä ja politiikan tuki lisäisivät vähittäiskauppa-alan joustavuutta ja innovatiivisuutta⁷⁰.

Vähittäiskaupan kehityksen edistäminen kuluttajien eduksi edellyttää laaja-alaista lähestymistapaa: on yksinkertaistettava sääntelykehyksiä ja varmistettava, että ne soveltuvat

⁶⁶ Maiden väliset erot, LE Europe, Spark Legal Network and Consultancy, VVA Consulting (2018) *Operational restrictions in the retail sector*, Euroopan komission teettämä tutkimus.

⁶⁷ EU:n mikrovähittäiskauppiat käyttävät keskimäärin 3,3 prosenttia liikevaihdostaan lainsäädännön mukaisiin hallinnollisiin toimiin ja varusteisiin, kun pienissä, keskisuurissa ja suurissa yrityksissä vastaava osuus liikevaihdosta on enintään 0,4 prosenttia.

⁶⁸ Hyvät tarkastuskäytännöt voivat edesauttaa kukoistavaa ja kasvavaa taloutta, kun taas huonosti järjestetyt tarkastukset ovat merkittävä rasite yrityksille ja rajoittavat taloudellista kasvua, J. Monk, *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*.

⁶⁹ Komission tiedonanto ”EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin”, COM(2015) 215 final. Pk-yritystestien käyttö vaikutusten arvioinnissa on erityisen oleellista vähittäiskaupassa.

⁷⁰ Euroopan komissio, High Level Group on Retail Competitiveness (2015), *Report of the preparatory working group on innovation*; https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail_en.

monikanavaiseen ympäristöön, sekä **vähennettävä liian raskaita ja kalliita toimia** ja menettelyitä, joilla varmistetaan, että vähittäiskauppiaat noudattavat näitä sääntöjä.

Hallinnollinen taakka ja seuraamukset

Kun viranomaiset laativat ja soveltavat erityisesti sellaisia säädöksiä, joilla ohjataan kauppojen päivittäistä toimintaa, on hyvä huomioida hallinnollisten tehtävien aiheuttamat kustannukset ja tarvittavat varusteet. Tämä on erityisen tärkeää niin pk-yrityksille kuin viranomaisille.

***Esimerkki:** Hakemisen helpottaminen tai raportointi verkkotyökaluilla, hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen ja tarkastusten sujuvoittaminen tuottavat merkittäviä säästöjä. Lisäksi erityisesti pienet kauppiaat voivat siirtää resursseja hallinnollisista tehtävistä ydintoimintoihin, kuten innovointiin.*

6. Päätelmät

Hyvin toimivat sisämarkkinat ja sääntely-ympäristön uudistus ovat välttämättömiä, jotta EU:n vähittäiskauppa soveltuu 2000-luvulle. Tässä tiedonannossa kuvatut oikeudelliset ohjeet ja parhaat käytännöt auttavat jäsenvaltioita parantamaan vähittäismarkkinoiden avoimuutta, integrointia ja kilpailukykyä ilman, että oikeutettujen yleiseen järjestykseen liittyvien päämäärien saavuttaminen vaarantuu.

Vähittäiskaupan sääntelyn vähentäminen vaikuttaa myönteisesti myös muihin talouden aloihin ja erityisesti tuotantoketjun alkupäähän eli valmistukseen. Tehokas vähittäiskauppa-ala ja alhaiset kuluttajahinnat lisäävät kysyntää ja ohjaavat alkupään valmistajia tuotteiden innovointiin.

Vaikka verkkokaupan kasvu tarjoaa ennennäkemättömiä tilaisuuksia vähittäiskaupalle ja kuluttajille, kivijalkakauppiaisiin kohdistuvat rajoitukset estävät mukautumisen kuluttajien muuttuvaan ostokäyttäytymiseen. Verkossa asioivat kuluttajat ovat tottuneet tekemään ostoksia milloin tahansa ja missä tahansa. Siksi on erittäin tärkeää, että kun säädöksiä suunnitellaan ja toteutetaan, kansalliset alueelliset ja paikalliset viranomaiset huomioivat sen, että monikanavainen vähittäiskauppa säilyy suuntauksena tulevinakin vuosina.

Tässä tiedonannossa kuvatut oikeudelliset ohjeet ja parhaat käytännöt auttavat viranomaisia arvioimaan sääntelykehyksiä ja tunnistamaan vähemmän rajoittavia toimia. Jäsenvaltioiden on jatkossakin arvioitava olemassa olevia ja ehdotettuja vähittäiskauppaa koskevia toimia ja varmistettava niiden syrjimättömyys, perusteltavuus ja oikeasuhteisuus. On myös varmistettava, että toimet ovat tehokkaita yleiseen järjestykseen liittyvien päämäärien saavuttamisen kannalta, niillä puututaan kaupunkisuunnittelukysymyksiin oikeasuhteisesti ja ne soveltuvat nopeasti muuttuvaan vähittäiskauppaympäristöön. **Kansallisten kilpailuviranomaisten on osallistuttava tähän arviointiin.**

Vähittäiskaupan sääntelyindikaattoria käytetään dynaamisena seurantatyökaluna, jolla mitataan jäsenvaltioiden toimia vähittäiskaupan sääntelyn vähentämisessä niin, että otetaan huomioon kansanterveyden kaltaiset yleiseen järjestykseen liittyvät päämäärät, sekä uudistusten vaikutusta markkinoiden toimivuuteen, kuten tuottavuuteen, hintoihin, innovointiin ja heijastusvaikutuksiin muille aloille.

Komissio valvoo jatkossakin vähittäiskaupan sääntelykehäksiä ja suuntauksia. Tämä seurantatyö tukee komission taloudellista analyysiä **EU-ohjausjakson puitteissa**. Se luo myös pohjan komission täytäntöönpanopolitiikan tärkeysjärjestykselle vähittäiskaupassa.

EU:n ja jäsenvaltioiden toimijoiden tehokas kumppanuus kaikilla tasoilla on tarpeen, jotta vähittäiskaupan yleistä poliittista kehystä voidaan kehittää. Komissio jatkaa vuoropuhelua alan tulevaisuudesta EU:n toimielinten, kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä vähittäiskaupan edustajien kanssa.