

Bruksela, dnia 7.11.2022 r.
SWD(2022) 349 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego
najmu lokali mieszkalnych i zmieniający rozporządzenie (UE) 2018/1724**

{COM(2022) 571 final} - {SEC(2022) 393 final} - {SWD(2022) 348 final} -
{SWD(2022) 350 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Krótkoterminowy najem lokali mieszkalnych (STR) staje się coraz ważniejszą częścią sektora turystyki. Stanowi prawie jedną czwartą całkowitej podaży usług zakwaterowania turystycznego w UE, przy czym do wzrostu tej liczby przyczyniło się pojawienie się platform internetowych. STR stwarza korzyści i możliwości dla najemców, wynajmujących i ekosystemu turystycznego, ale stanowi również źródło problemów, zwłaszcza dla społeczności lokalnych borykających się z nadmiernym napływem turystów oraz brakiem przystępnych cenowo mieszkań. Organy publiczne w coraz większym stopniu regulują kwestie dotyczące STR na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, ale brak dokładnych danych na temat STR utrudnia im określenie reakcji politycznych i egzekwowanie przepisów. Jednocześnie platformy internetowe różnej wielkości coraz częściej otrzymują od organów publicznych liczne i rozbieżne wnioski o udostępnienie danych dotyczących STR i wprowadzenie większej przejrzystości (np. poprzez wyświetlanie określonych informacji). Nakłada to duże obciążenie na platformy, które często nie odmawiają odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych lub przekazują jedynie niekompletne zbiory danych. Trudności w udostępnianiu danych wynikają z: (i) nieefektywnych i różniących się od siebie systemów rejestracji zarządzanych przez organy publiczne (które w związku z tym nie mogą skutecznie uzyskać danych identyfikacyjnych dotyczących wynajmujących i ofert); (ii) braku skutecznych i możliwych do wyegzekwowania ram prawnych, norm i narzędzi na potrzeby udostępniania danych między platformami a organami publicznymi oraz (iii) braku odpowiednich ram prawnych regulujących kwestie przejrzystości i udostępniania danych. Stwierdzone problemy mają silny wymiar unijny. W przypadku platform, które zazwyczaj prowadzą działalność transgraniczną, rozbieżność i złożoność przepisów oraz wniosków o udostępnienie danych zmniejsza ich zdolność do oferowania usług na jednolitym rynku. W całej UE organy publiczne, które potrzebują danych dotyczących STR, napotykać podobne trudności w skutecznym uzyskiwaniu danych wysokiej jakości. W związku z tym pojawiają się zdecydowane wezwania do podjęcia działania na szczeblu UE, zwłaszcza w ramach ścieżki transformacji dla turystyki i agendy miejskiej. Inicjatywa ta wpisuje się w ramy unijnej strategii MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy ze względu na zapotrzebowanie na rozwiązania ze strony wielu podmiotów z sektora MŚP w segmencie STR, w tym platform.

Co należy osiągnąć?

Niniejsza inicjatywa powinna przyczynić się do zwiększenia przejrzystości w segmencie STR, co jest niezbędne do propagowania zrównoważonego ekosystemu turystycznego. W szczególności celem inicjatywy jest zmniejszenie obciążeń dla platform internetowych spowodowanych rozdrobnionymi i złożonymi wymogami dotyczącymi udostępniania danych i przejrzystości. Jej celem jest również zapewnienie, aby organy publiczne otrzymały dane, których potrzebują do opracowywania odpowiednich strategii w zakresie STR i egzekwowania właściwych przepisów.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?

Należy podjąć działania na poziomie UE, aby rozwiązać problemy związane z rozdrobnionymi, uciążliwymi i nieskutecznymi działaniami na rzecz generowania i udostępniania danych dotyczących STR. Platformy internetowe potrzebują unijnych ram dotyczących danych, aby móc prosperować na jednolitym rynku i mieć pewność, że przestrzegają przepisów UE przy rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie danych. Organy publiczne w całej UE również potrzebują jasnych ram na poziomie UE, aby móc uzyskać potrzebne im dane (rozwiązania krajowe często okazywały się nieskuteczne). Ramy unijne nie miałyby wpływu na zdolność organów do zarządzania STR na swoim terenie według własnego uznania ani na ich kompetencje w takich dziedzinach jak planowanie przestrzeni miejskiej i opieka zdrowotna.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Oprócz scenariusza odniesienia zakładającego podejście „niezmienny kurs polityki” w ramach inicjatywy określono trzy warianty strategiczne. W ramach wariantu 1 proponuje się środki o charakterze nielegislacyjnym ukierunkowane na propagowanie generowania i udostępniania danych. Wariant 2 obejmuje unijne ramy legislacyjne zawierające wspólne podejście do generowania i udostępniania danych. W ramach tego wariantu

| |
|--|
| <p>wymaga się, aby organy publiczne, które chcą uzyskać dane na temat STR, zarządzały systemami rejestracji wynajmujących (co wiąże się z nadaniem niepowtarzalnego numeru identyfikacyjnego każdej ofercie). Takimi systemami rejestracji można zarządzać na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, ale muszą być one zgodne z szablonem opracowanym na szczeblu UE (który zawiera określone wymogi proceduralne i merytoryczne). Organy publiczne muszą również ustanowić pojedynczy cyfrowy punkt dostępu, który umożliwia udzielenie informacji potrzebnych platformom i wynajmującym oraz umożliwia wynajmującym dopełnienie formalności drogą elektroniczną. Platformy będą musiały umożliwiać wyświetlanie numerów identyfikacyjnych i udostępniać zamknięty zestaw danych dotyczących działalności organom publicznym, które posiadają systemy rejestracji (za pośrednictwem pojedynczego cyfrowego punktu dostępu). Małe platformy i mikroplatformy o ograniczonej działalności skorzystają z łagodniejszych wymogów dotyczących udostępniania danych. Wariant 3 obejmuje te same środki co wariant 2, ale ma on szerszy zakres stosowania i jest bardziej rygorystyczny, ponieważ wymagałby utworzenia krajowych systemów rejestracji w celu zapewnienia rejestracji wszystkich wynajmujących w całej UE. Wariant 2 jest wariantem preferowanym, ponieważ w skuteczny sposób zapewniałby przejrzystość i wymianę danych dotyczących działalności polegającej na świadczeniu usług STR przez platformy, lecz umożliwiałby organom regionalnym/lokalnym decydowanie o tym, czy potrzebują danych, oraz o tym, jaki rodzaj danych mogą uzyskać, wymagając od wynajmujących rejestracji (identyfikacja wynajmujących i jednostki).</p> |
| <p>Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?</p> |
| <p>Wszystkie zainteresowane strony, w tym stowarzyszenia mieszkańców, potwierdziły swoje szerokie poparcie dla większej harmonizacji ram dotyczących udostępniania danych między organami publicznymi i platformami internetowymi oraz dla większej harmonizacji systemów rejestracji w całej UE. 4 875 spośród 5 695 wszystkich respondentów (85,6 %) biorących udział w konsultacjach publicznych uważa, że należy wprowadzić takie narzędzia na szczeblu UE lub ułatwiać ich stosowanie. Organy publiczne i platformy internetowe zwracają uwagę na fakt, że podejścia o charakterze nielegislacyjnym pozwolą w ograniczonym stopniu osiągnąć przejrzystość i usprawnić procesy udostępniania danych. Organy publiczne, platformy internetowe i wynajmujący uzgadniają środki w ramach wariantów 2 i 3. Organy publiczne i wynajmujący opowiadają się za wariantem 2, ponieważ pozostawia on organom publicznym swobodę i zmniejsza wpływ obowiązku rejestracji na wynajmujących. Platformy internetowe preferują wariant 3, ponieważ jego wdrożenie doprowadziłoby do ujednoczenia obowiązku rejestracji w całej UE oraz ułatwiłoby wyświetlanie numerów identyfikacyjnych i udostępnianie danych (co dotyczy wszystkich wynajmujących w całej UE, a nie tylko na wybranych obszarach). Organizacje pozarządowe, stowarzyszenia mieszkańców i inni usługodawcy, między innymi hotele, preferują maksymalny stopień przejrzystości i udostępniania danych przez platformy.</p> |
| <p>C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu</p> |
| <p>Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</p> |
| <p>Platformy internetowe odniosą korzyści ekonomiczne dzięki oszczędnościom kosztów w związku z zastąpieniem nieskoordynowanych wniosków o udostępnienie danych znacznie uproszczonym podejściem, ponieważ działanie to zmniejszy koszty przestrzegania przepisów i zwiększy pewność prawa. Szacuje się, że oszczędności dla platform internetowych w okresie pięciu lat będą opiewać na kwotę 54–115 mln EUR. Organy publiczne skorzystają również z większej pewności prawa i oszczędności kosztów (po wprowadzeniu nowego systemu nastąpi regularny napływ danych z platform, któremu będą towarzyszyć bardzo niskie koszty dla organów). Wynajmujący skorzystają z bardziej przyjaznych dla użytkownika i mniej uciążliwych systemów rejestracji. Z wyważonych szacunków wynika, że oszczędności mogą wynieść 1 480 mln EUR (monetyzacja czasu zaoszczędzonego w procesie rejestracji) na rzecz nowych wynajmujących, którzy będą rozpoczynali swoją działalność (stąd konieczność rejestracji w tych obszarach) w ciągu pierwszych pięciu lat od wdrożenia. Pojawia się również inne pośrednie korzyści ekonomiczne dla szerszej grupy podmiotów (np. hotele skorzystają na zmniejszeniu skali nieuczciwej konkurencji, ponieważ organy publiczne będą w stanie regulować i egzekwować przepisy dotyczące STR w skuteczny sposób). Korzyści społeczne i korzyści dla środowiska będą wynikały głównie ze zwiększonej zdolności organów publicznych do zarządzania turystyką i wpływem STR na społeczność lokalne, środowisko i szerszy ekosystem turystyczny. Inicjatywa ta przyczyni się również do umocnienia ochrony danych osobowych.</p> |
| <p>Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</p> |
| <p>Kosztami dla platform internetowych będą głównie jednorazowe koszty administracyjne związane z dostosowaniem ich infrastruktury informatycznej i podłączeniem do pojedynczego cyfrowego punktu dostępu (zgodnie z szacunkami wyniosą one około 30 000 EUR na platformę internetową), natomiast roczne koszty</p> |

| |
|--|
| <p>utrzymania szacuje się na 36 000 EUR. Przy tych założeniach całkowite jednorazowe koszty administracyjne szacuje się na około 8,2 mln EUR, z kolei koszty utrzymania przez okres pięciu lat wyniosą w sumie 10 mln EUR. W przypadku małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, które zostałyby objęte mniej rygorystycznymi obowiązkami sprawozdawczymi, koszty szacuje się na 2 400 EUR rocznie. Prawdopodobnie koszty te zostaną zrównoważone dzięki oszczędnościom uzyskanym poprzez skrócenie czasu potrzebnego na rozpatrywanie nieskoordynowanych i zróżnicowanych wniosków o udostępnienie danych oraz ich zaskarżanie do sądu. Organy publiczne wdrażające ramy poniosą jednorazowe koszty administracyjne (szacowane na 3 mln EUR) w celu dostosowania się do nowego systemu rejestracji i pojedynczego cyfrowego punktu dostępu. Roczne koszty hostingu i utrzymania infrastruktury informatycznej szacuje się na 96 000 EUR na każde państwo członkowskie, co daje łączną kwotę 2,4 mln EUR. W przypadku wdrażania ram na poziomie regionalnym lub lokalnym koszty systemu rejestracji i połączeń z krajowym pojedynczym cyfrowym punktem dostępu poniosą odpowiednie organy. Na podstawie szacunków można przewidzieć, że łączne jednorazowe koszty dla władz regionalnych lub lokalnych wyniosą około 3,6 mln EUR, a łączne roczne koszty hostingu i utrzymania – około 4,3 mln EUR.</p> |
| <p>Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?</p> |
| <p>Segment STR i ekosystem turystyczny powinny być bardziej konkurencyjne. Skorzystaliby na tym wynajmujący i inni usługodawcy. Platformy internetowe, do których zaliczają się w większości MŚP, oraz wynajmujący będą bezpośrednio korzystać z usprawnionych i zautomatyzowanych unijnych ram udostępniania danych. Małe platformy i mikroplatformy internetowe odniosą bezpośrednie korzyści z mniej rygorystycznego systemu udostępniania danych. Inne podmioty z sektora turystyki skorzystają pośrednio z większej przejrzystości i przewidywalności. Wszystkie strony będą mogły lepiej alokować zasoby, usprawniać procesy, rozszerzać skalę lub rozwijać się, a także wprowadzać innowacje (np. tworzyć nowe usługi).</p> |
| <p>Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?</p> |
| <p>Powyżej przedstawiono koszty administracyjne, koszty hostingu i utrzymania dla organów publicznych. Oczekuje się, że koszty ponoszone w perspektywie krótkoterminowej zostaną zrekompensowane przez długoterminowe korzyści, jakie ramy przyniosą organom publicznym pod względem czasu i wzrostu efektywności (ułatwienie gromadzenie danych i egzekwowanie przepisów).</p> |
| <p>Czy wystąpią inne znaczące skutki?</p> |
| <p>Nie stwierdzono żadnych innych znaczących skutków.</p> |
| <p>Proporcjonalność?</p> |
| <p>Środki są proporcjonalne do celów. Warianty powodujące nieproporcjonalne obciążenia i koszty odrzucono.</p> |
| <p style="text-align: center;">D. Działania następcze</p> |
| <p>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</p> |
| <p>Rozporządzenie zostanie poddane przeglądowi w drodze oceny po upływie pięciu lat od czasu, gdy stanie się skuteczne (przewidziano dwuletni okres przejściowy od daty przyjęcia).</p> |