

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724”

(COM(2022) 571 final – 2022/0358 (COD))

(2023/C 146/05)

Sprawozdawca: **Marinel Dănuț MUREȘAN**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 21.11.2022 Rada Unii Europejskiej, 1.12.2022
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	27.1.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2023
Sesja plenarna nr	576
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	190/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Proponowane rozporządzenie stanowi odpowiedź na apel wszystkich uczciwych zainteresowanych stron o uregulowanie rynku krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych (STR) i jest zgodne z pozostałymi rozporządzeniami UE.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zaleca wprowadzenie proponowanych w rozporządzeniu mechanizmów z myślą o uczciwszej konkurencji w działalności polegającej na świadczeniu usług STR, o bezpieczniejszym i bardziej przejrzystym świadczeniu usług STR dostosowanych do potrzeb, a także o wyposażeniu władz krajowych i lokalnych w skuteczne narzędzia pozwalające dostosować tę działalność do lokalnych warunków i potrzeb w różnych częściach UE.

1.3. W rozporządzeniu nie sprecyzowano, kogo i jakie dane należy zgłosić podczas rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym, istnieją zaś szczególne sytuacje dotyczące:

- informacji o wynajmujących (właściciel nieruchomości, przedstawiciel właściciela nieruchomości, najemca/podnajemca, przedsiębiorstwo występujące jako pośrednik, przedsiębiorstwo zarządzające jednostkami zakwaterowania lub zapewniające ich utrzymanie),
- informacji o jednostkach zakwaterowania (prowadzonych w całości lub jedynie częściowo jako STR i oferujących usługi za opłatą, usługi wspólne itp.),
- maksymalnej dopuszczalnej liczby osób, które mogą zajmować daną jednostkę (aby uniknąć przekroczenia jej pojemności).

1.3.1. Proces rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym – z zastosowaniem ujednoliconego formatu na poziomie UE – musi być prostszy i bardziej elastyczny, tak aby jak najbardziej ułatwić przestrzeganie przepisów w każdej sytuacji, zapewnić odpowiednie i skuteczne przetwarzanie danych oraz przestrzeganie przepisów; pomoże to zapobiec przypadkom uchylania się wynajmujących od rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym.

1.4. Komitet proponuje, aby Komisja zaleciła w omawianym rozporządzeniu, by władze krajowe lub lokalne przeprowadzały okresowe oceny skutków działalności polegającej na świadczeniu usług STR odnośnie do:

- rzeczywistego lokalnego potencjału turystyki,
- wpływu na życie lokalnych mieszkańców,
- skutków społecznych związanych z wynajmowanymi miejscami zakwaterowania,
- oddziaływania na lokalny rynek mieszkaniowy,
- skutków społecznych pod względem kosztów utrzymania na danym obszarze,
- wpływu na zatrudnienie,
- wpływu na zanieczyszczenie,
- wpływu na poszanowanie lokalnych tradycji,
- oddziaływania na bezpośrednio i pośrednio zaangażowane przedsiębiorstwa z danego obszaru.

1.4.1. Dzięki temu władze będą mogły w odpowiednim czasie podjąć działania i uniknąć sytuacji prowadzących do kryzysu.

1.5. W rozporządzeniu nie narzucono władzom krajowym i lokalnym kryteriów udzielania zezwoleń po rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym: zapewniono im możliwość swobodnego dostosowania tych kryteriów do warunków lokalnych, jednak zarazem zalecono, aby w ramach procedury udzielania zezwoleń unikać nakładania sztucznych ograniczeń i utrudniania normalnego prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług STR. Komitet uważa, że wymogi dotyczące uzyskania zezwolenia mogłyby zastąpić system wykupywanych przez wynajmujących dla swoich jednostek polis ubezpieczeniowych, które obejmowałyby większość rodzajów ryzyka wynikających z prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług STR, ponieważ podczas oceny polisy zakłady ubezpieczeń weryfikowałyby przestrzeganie przepisów przez wynajmujących.

1.6. Rozporządzenie nie jest nadmiernie rygorystyczne, jeżeli chodzi o informacje, które wynajmujący muszą podać przy rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym lub które platformy są zobowiązane zgłosić organom. Ujednolicone podejście – pod kierunkiem wskazanych instytucji europejskich – w zakresie poziomu informacji wymaganych w przypadku całej działalności polegającej na świadczeniu usług STR pomogłoby zatem władzom krajowym i lokalnym w podejmowaniu decyzji zgodnych z interesami zainteresowanych społeczności, ułatwiłoby wymianę danych między organami, zwiększyło zgodność z przepisami i umożliwiło poszczególnym organom podejmowanie odpowiednich działań w oparciu o analizy na szczeblu unijnym i lokalnym.

1.7. Komitet proponuje jednak, aby Komisja zaleciła, by władze krajowe lub lokalne monitorowały wpływ działalności polegającej na świadczeniu usług STR pod kątem:

- znacznego zmniejszenia liczby dostępnych ofert najmu długoterminowego w celach innych niż turystyczne,
- ograniczonych możliwości najmu dla osób o niskich dochodach z powodu wzrostu czynszu napędzanego przez wysoki popyt na rynku STR,
- wpływ na warunki życia miejscowej ludności na skutek zanieczyszczenia hałasem spowodowanego przez turystów, niewłaściwego zachowania turystów i nieprzestrzegania przez nich zasad wprowadzonych w celu zapewnienia współżycia tymczasowych i stałych mieszkańców (poszanowanie miejscowych tradycji, utrzymywanie czystości i porządku w miejscach publicznych oraz miejscach zbierania i sortowania odpadów),
- dodatkowych środków, które należy wprowadzić, aby chronić obiekty historyczne, architektoniczne i przyrodnicze,
- skutków dla całego rynku pracy.

1.7.1. Wniosek utoruje drogę do otwartej dyskusji na temat tych wyzwań, co może przynieść korzyść wszystkim stronom zaangażowanym w działalność polegającą na świadczeniu usług STR. Wprowadzone środki nie wywołają zakłóceń na rynku ani nie spowodują, że znaczna liczba osób będzie unikać przestrzegania przepisów, natomiast społeczność lokalna bezpośrednio poprawi płynność integracji STR.

1.8. Komitet zaleca, aby w omawianym rozporządzeniu nałożyć na platformy internetowe obowiązek przekazywania klientom odpowiednich informacji o rejestracji wynajmującego w krajowym rejestrze cyfrowym lub ogólnej prezentacji jednostki, a także informacji o poziomie odpowiedzialności wynajmujących i platformy, środkach wprowadzonych w celu zapewnienia odpowiednich warunków zdrowia i bezpieczeństwa dla klientów, szczególnych wymaganiach wobec klientów zarówno w danej jednostce, jak i w miejscach publicznych, a także o różnych lokalnych tradycjach istotnych dla wszystkich uczestników rynku, dla społeczności i dla władz lokalnych.

1.9. Rozporządzenie stanowi, że zostanie wdrożone na szczeblu krajowym dwa lata po jego przyjęciu. Komitet uważa, że po upływie tego okresu – dzięki interoperacyjności i wymianie danych – znacznie łatwiej będzie utworzyć platformę internetową, a ręczne gromadzenie danych nie będzie już konieczne. Z związku z tym zaleca, aby ręczne gromadzenie danych było rozwiązaniem opcjonalnym dla administratorów platform internetowych działających jako przedsiębiorstwa, mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa. Rekomenduje jednak wprowadzenie przepisów stanowiących, że władze krajowe i lokalne muszą monitorować spełnienie wymogów dotyczących przekazywania danych przez wszystkie platformy działające jako pośrednicy usług STR lub ułatwiające ich świadczenie, przy czym za nieprzekazanie danych lub przekazanie niedokładnych danych przez administratorów platform internetowych lub innych rodzajów platform ułatwiających świadczenie usług STR byłyby egzekwowane kary.

1.10. Komitet zaleca, aby w rozporządzeniu wprowadzić przepis stanowiący, że instytucje Unii będą informować wszystkie zainteresowane strony STR, bezpośrednio lub za pośrednictwem władz krajowych i lokalnych, o wszelkich istotnych bieżących lub przewidywanych zdarzeniach związanych z działalnością polegającą na świadczeniu usług STR, które mogą mieć wpływ na gospodarkę, społeczeństwo, środowisko lub bezpieczeństwo publiczne określonych obszarów. Pomogłoby to podjąć działania w odpowiednim czasie i uniknąć poważnych i szkodliwych zdarzeń (takich jak kryzysy gospodarcze, poważne kryzysy społeczne, poważne niepokoje społeczne, wzrost ubóstwa i bezdomności, poważny wpływ na środowisko naturalne lub wpływ na zdrowie publiczne) lub innych zdarzeń, które zmusiłyby władze do podjęcia działań mających wpływ na działalność polegającą na świadczeniu usług STR.

2. Uwagi ogólne

2.1. W UE następuje szybki rozwój krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych, którego siłą napędową jest w dużej mierze gospodarka oparta na platformach cyfrowych. Krótkoterminowy najem lokali mieszkalnych stanowi około jednej czwartej całego zakwaterowania turystycznego w UE, a liczba takich nieruchomości rośnie znacząco w całej UE. Omawiany wniosek Komisji jest kluczowym elementem opublikowanej w lutym 2022 r. „Ścieżki transformacji dla turystyki”. Komisja zapowiedziała go w strategii MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy z marca 2020 r., a jego celem jest promowanie zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju gospodarki współpracy na jednolitym rynku.

2.2. Proponowane nowe ramy mają na celu:

- zharmonizowanie wymogów dotyczących rejestracji dla wynajmujących i należących do nich nieruchomości przeznaczonych na wynajem krótkoterminowy, w przypadku gdy wymogi takie wprowadzają władze krajowe,
- wyjaśnienie przepisów zapewniających umieszczanie i kontrolowanie numerów identyfikacyjnych,
- usprawnienie wymiany danych między platformami internetowymi a organami publicznymi,
- umożliwienie ponownego wykorzystania danych w formie zagregowanej,
- ustanowienie skutecznych ram wdrażania.

2.3. Proponowane rozporządzenie jest spójne z innymi instrumentami prawnymi:

- aktem o usługach cyfrowych,
- dyrektywą usługową,

- dyrektywą o handlu elektronicznym,
- rozporządzeniem w sprawie platform dla przedsiębiorstw,
- wnioskiem dotyczącym aktu w sprawie danych,
- ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych,
- rozporządzeniem w sprawie jednolitego portalu cyfrowego

i wchodzi w zakres przepisów dyrektywy DAC7⁽¹⁾.

2.4. Celem rozporządzenia jest ustanowienie zharmonizowanych i jednolitych ram usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych w odniesieniu do generowania i wymiany danych w całej Unii Europejskiej, aby uniknąć mnożenia rozbieżnych wymogów i wniosków dotyczących danych na jednolitym rynku.

2.5. Proponowane rozporządzenie wspiera również platformy internetowe w zakresie standaryzacji i uproszczenia procedur rejestracji i przekazywania danych oraz zapewnienia interoperacyjności udostępnianych danych dzięki zharmonizowanym ramom i zmniejszeniu fragmentacji, niejasności semantycznych i obciążeń administracyjnych.

2.6. W rozporządzeniu nałożono na wynajmujących wymóg wcześniejszej rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym, co pomoże klientom internetowych platform STR uzyskać dostęp do bardziej przejrzystych i dokładniejszych informacji, zwiększy pewność prawa odnośnie do oferowanych usług, ułatwi wymianę przydatnych informacji i przyczyni się do sprawnego zarządzania takimi usługami na różnych obszarach.

2.7. W omawianym rozporządzeniu przewidziano wspólne ramy na szczeblu UE dotyczące przetwarzania informacji i danych, zapewniające władzom krajowym i lokalnym identyfikowalność danych niezbędną do opracowania i utrzymania przepisów dotyczących STR, do przestrzegania przepisów oraz do świadomych reakcji politycznych, zgodnie z obowiązującymi przepisami UE.

2.8. W rozporządzeniu uwzględniono ewentualne trudności finansowe i administracyjne, jakich mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa prowadzące platformy internetowe mogą doświadczać w związku z dostosowaniem tych platform do wymogów rozporządzenia dotyczących automatycznej interoperacyjności wymiany danych, oraz zapewniono alternatywne rozwiązania, które nie pociągają za sobą znacznych kosztów.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Rozporządzenie jest zgodne z wymienionymi rozporządzeniami UE; wspiera rozwój uczciwszej i bardziej zrównoważonej konkurencji w tym istotnym i dynamicznym sektorze biznesowym, narzuca również bardziej odpowiedni poziom przestrzegania przepisów prawnych (podatkowych) przez wszystkich usługodawców na rynku STR (wynajmujących), a jednocześnie nadal napędza rozwój różnorodnych przedsiębiorstw w UE.

3.2. Instytucje unijne i krajowe muszą monitorować i regulować ten nieustannie rozwijający się sektor, aby płynnie zintegrować działalność polegającą na świadczeniu usług STR z całym otoczeniem, tym samym aktywnie przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju lokalnego środowiska biznesowego zgodnie z systematyką społeczną.

3.3. W rozporządzeniu władzom krajowym i lokalnym nie narzucono szczegółowych kryteriów dotyczących zezwoleń: zapewniono im możliwość swobodnego dostosowania tych kryteriów do warunków lokalnych z uwzględnieniem lokalnego rynku najmu, ogólnej sytuacji społecznej, stosunków z miejscowymi mieszkańcami oraz kwestii środowiskowych i biznesowych na danych obszarach. Zalecono jednak, aby w ramach procedury udzielania zezwoleń unikać nakładania sztucznych ograniczeń i utrudniania normalnego prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług STR.

(1) W dyrektywie Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. L 104 z 25.3.2021, s. 1) rozszerzono unijne ramy automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. Państwa członkowskie miały obowiązek włączenia tej dyrektywy do prawa krajowego do 31 stycznia 2022 r. i muszą stosować nowe przepisy od 1 stycznia 2023 r.

3.3.1. Rozporządzenie nie jest nadmiernie rygorystyczne, jeżeli chodzi o informacje, które wynajmujący muszą podać podczas rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym lub które platformy mają obowiązek zgłosić. Stwarza to zarówno możliwości, jak i ryzyko dla władz krajowych i lokalnych, jeżeli chodzi o sposób zarządzania ilością danych uzyskiwanych od wynajmujących przy rejestracji i wydawaniu zezwoleń na prowadzenie przez nich działalności oraz od platform przy zgłaszaniu wymaganych danych. Dane należy wykorzystywać w efektywny sposób, bez osłabiania rozwoju i przebiegu świadczenia usług STR. Komisja zaleca jednak znormalizowanie wymaganego poziomu informacji, aby ułatwić niezbędną wymianę informacji między organami.

3.4. Instytucje europejskie wraz z władzami krajowymi i lokalnymi powinny regulować warunki prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług STR i jej rozwoju, wspierając zgodność z systematyką ochrony społecznej i gospodarczej oraz ochrony środowiska, a także ochrony obiektów i przyrody, aby zapewnić sprawną integrację działalności polegającej na świadczeniu usług STR w danym miejscu.

3.5. Ponieważ klientami platform są obywatele Unii i obywatele spoza UE podróżujący z różnych powodów, nie tylko turystycznych, ważne jest, aby przy wprowadzaniu omawianego rozporządzenia promować i utrzymywać równe warunki działania w postaci przystępnych cen i zrównoważonej oferty zakwaterowania (z uwzględnieniem tradycyjnych form, takich jak hotele, pensjonaty i hostele, oraz form nietradycyjnych, takich jak prywatni wynajmujący), nie ograniczając podaży STR ani nie podnosząc ceny takiego zakwaterowania.

3.6. Rozporządzenie powinno zawierać wymóg, aby wszelkie szczegółowe przepisy dodatkowe lub przepisy dotyczące zgodności wprowadzane przez władze krajowe i lokalne nakładano na wynajmujących stopniowo i w odpowiednim czasie. Pozwoliłoby to uniknąć zmniejszenia podaży STR na poszczególnych rynkach i zapewnić, aby podaż nie zmierzała w stronę mniej oficjalnych form STR, co miałoby wpływ na rynek bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy generowanych przez STR, na same przedsiębiorstwa prowadzące działalność polegającą na świadczeniu usług STR i powiązane przedsiębiorstwa w tym sektorze oraz na dobrowolne przestrzeganie wymogów prawnych przez wynajmujących.

3.7. Szybki rozwój turystyki i określonych platform internetowych stworzył nowe możliwości dla wynajmujących, klientów i turystów. Oprócz ogromnych możliwości rynkowych dla zainteresowanych społeczności przyniósł on jednak szereg wyzwań:

- doprowadził do znacznego zmniejszenia liczby ofert najmu długoterminowego w celach innych niż turystyczne,
- spowodował ograniczenie możliwości najmu dla osób o niskich dochodach z powodu wzrostu czynszu napędzanego przez wysoki popyt na rynku STR,
- wpłynął na warunki życia miejscowej ludności na skutek zanieczyszczenia hałasem spowodowanego przez turystów, niewłaściwego zachowania turystów i nieprzestrzegania przez nich zasad wprowadzonych w celu zapewnienia współżycia tymczasowych i stałych mieszkańców (poszanowanie miejscowych tradycji, utrzymywanie czystości i porządku w miejscach publicznych oraz miejscach zbierania i sortowania odpadów),
- wymaga wprowadzenia dodatkowych środków, aby chronić obiekty historyczne, architektoniczne i przyrodnicze,
- zasoby potencjalnych pracowników są zarówno ograniczone, jak i kosztowne.

3.7.1. EKES jest zaniepokojony tą sytuacją – którą można zaobserwować w niektórych częściach UE – i zdaje sobie sprawę, że nie jest to cel rozporządzenia zaproponowanego przez Komisję. Postuluje, aby te ważne aspekty obywatelskie i społeczne zostały uwzględnione w przepisach.

3.8. EKES zwraca uwagę, że w rozporządzeniu nie sprecyzowano, kogo i jakie dane należy zgłosić przy rejestracji w krajowym rejestrze cyfrowym, oraz że istnieją szczególne sytuacje dotyczące:

- informacji o wynajmujących (właściciel nieruchomości, przedstawiciel właściciela nieruchomości, najemca/podnajemca, przedsiębiorstwo występujące jako pośrednik, przedsiębiorstwo zarządzające jednostkami zakwaterowania lub zapewniające ich utrzymanie),
- informacji o jednostkach zakwaterowania (prowadzonych w całości lub jedynie częściowo jako STR i oferujących usługi za opłatą, usługi wspólne itp.),

— maksymalnej dopuszczalnej liczby osób, które mogą zajmować daną jednostkę (aby uniknąć przekroczenia jej pojemności).

3.8.1. Wszystkie te kwestie powinny zostać wyjaśnione zawczasu, a informacje należy przekazać organom odpowiedzialnym za prowadzenie krajowego rejestru cyfrowego i zarządzanie nim. Zapewni to odpowiednie i skuteczne przetwarzanie informacji, przestrzeganie przepisów oraz jak największą spójność wymiany danych, przy jednolitym wdrażaniu w całej UE.

3.9. EKES zauważa jednak, że w rozporządzeniu zapewniono władzom krajowym i lokalnym możliwość decydowania o kryteriach udzielania zezwoleń jednostkom STR. Takie rozwiązanie może być skuteczne i zapewnić odpowiednie dostosowanie kryteriów do specyficznych warunków lokalnych, co pozwoli uniknąć nałożenia przez władze nadmiernych biurokratycznych wymogów podczas wydawania zezwoleń.

3.10. W rozporządzeniu nie określono szczegółowych wymogów dla platform internetowych, jeżeli chodzi o poziom informacji, które należy przekazywać klientom na temat jednostek zakwaterowania lub przez wynajmujących, ani na temat poziomu odpowiedzialności poszczególnych stron, ani też nie sprecyzowano wymogów dotyczących informacji, które należy ujawnić klientom, na temat warunków obowiązujących przy wynajmowaniu jednostki – w rozporządzeniu pozostawiono decyzję w tej sprawie platformie lub władzom krajowym i lokalnym. Dla uczestników rynku, obszaru lokalnego i władz lokalnych przydatny byłby jednolity poziom zgodności, dzięki któremu klienci będą otrzymywać użyteczne informacje na temat zakwaterowania, wymogów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa oraz odpowiedzialności poszczególnych stron i wymogów obowiązujących klientów zarówno w jednostce zakwaterowania, jak i w miejscach publicznych.

3.11. Rozporządzenie jest zgodne z przepisami UE, a na szczeblu krajowym zostanie wdrożone dopiero za dwa lata. Komitet uważa, że po upływie tego okresu – dzięki interoperacyjności i wymianie danych – znacznie łatwiej będzie utworzyć platformę internetową, a ręczne gromadzenie danych nie będzie już konieczne. Z związku z tym należy za pomocą omawianego rozporządzenia zalecić, aby ręczne gromadzenie danych było rozwiązaniem opcjonalnym dla administratorów platform internetowych działających jako przedsiębiorstwa, mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa oraz aby władze krajowe i lokalne monitorowały spełnienie wymogu przekazywania danych przez wszystkie platformy działające jako pośrednicy usług STR lub ułatwiające ich świadczenie.

Bruksela, dnia 22 lutego 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
