



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.7.2014 r.
COM(2014) 464 final

ZIELONA KSIĘGA

Bezpieczeństwo usług zakwaterowania turystycznego

ZIELONA KSIĘGA

Bezpieczeństwo usług zakwaterowania turystycznego

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	4
2. ZAKRES.....	8
3. CELE	10
4. PYTANIA	10
4.1. Obowiązujące instrumenty	10
4.1.1. Poziom krajowy	11
4.1.2. Poziom europejski	11
4.1.3. Monitorowanie i egzekwowanie	11
4.2. Spójność w podejściach krajowych.....	11
4.3. Wpływ sytuacji obowiązujących regulacji na rynek wewnętrzny.....	13
4.4. Aspekty przekrojowe.....	13
4.4.1. Małe i średnie przedsiębiorstwa	13
4.4.2. Dostępność i konsumenci podatni na zagrożenia	14
4.4.3. Dane dotyczące urazów i wypadków	14
4.4.4. Normy	15
4.4.5. Umiejętności i szkolenie	15
4.5. Najbardziej odpowiedni poziom i instrumenty w zakresie bezpieczeństwa	16
4.5.1. Poziom	16
4.5.2. Alternatywne instrumenty	16
4.6. Ostatnie pytanie	17
5. UWAGI PODSUMOWUJĄCE	17

1. WPROWADZENIE

Europa stanowi najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie. W 2013 r. Europę odwiedziło ponad 560 milionów zagranicznych turystów, co przewyższyło i tak już bardzo korzystne dane liczbowe z 2012 r. Wzrost ten był szczególnie wysoki w Europie południowej i centralnej¹.

Nasz kontynent stanowi również preferowany cel podróży dla samych Europejczyków. W 2013 r. blisko 40 % Europejczyków spędziło wakacje w UE, czyli o 5 % więcej niż w 2012 r.

Ostatnie badania Eurobarometru² wskazują, że turyści czują się w Europie bezpiecznie i są bardzo zadowoleni. Respondenci wyrazili ogromne zadowolenie w większości kwestii związanych z ich wakacjami w 2013 r., w szczególności w odniesieniu do bezpieczeństwa w miejscu zakwaterowania (95 %) i jego jakości (95 %).

Aby utrzymać i wzmocnić wiodącą światową pozycję Europy w sektorze turystyki, w 2010 r. Komisja przyjęła komunikat ustanawiający kompleksową strategię, mającą na celu zwiększenie konkurencyjności tego sektora. Bezpieczeństwo miejsca zakwaterowania turystycznego stanowi jedno z działań omawianych w tym komunikacie. Odpowiednie i skuteczne poziomy bezpieczeństwa mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania konsumentów i pobudzenia wzrostu gospodarczego, tworząc sprzyjające środowisko dla przedsiębiorstw i dla współpracy państw członkowskich oraz umożliwiając większą konkurencyjność branży turystycznej.

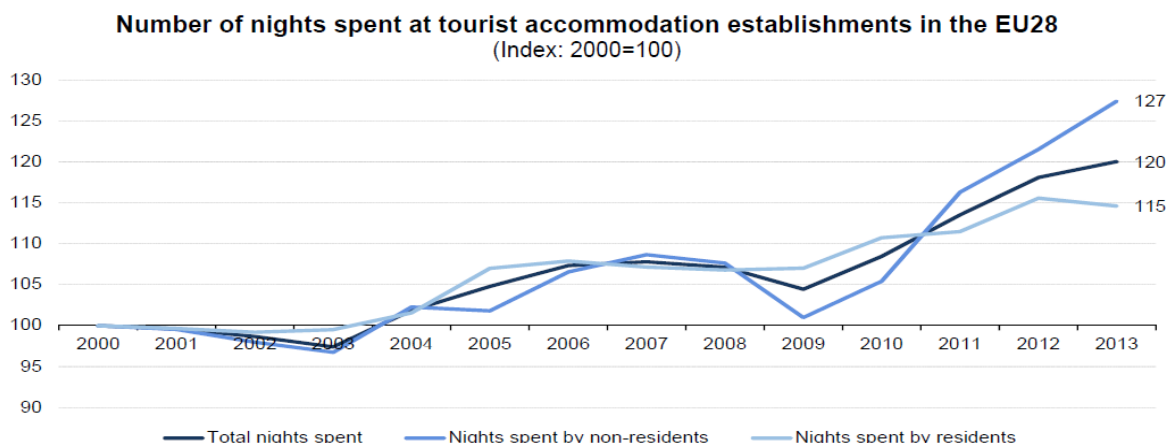
W 2013 r. liczba noclegów w turystycznych obiektach noclegowych w obrębie UE28 osiągnęła szczytową wartość 2,6 miliarda³. Ponadto, liczba noclegów osób niebędących rezydentami danego państwa (tj. gości z innych państw) w turystycznych obiektach noclegowych⁴ wzrosła w UE28 między 2012 r. a 2013 r. o 4,8 %, osiągając w 2013 r. 45 % całkowitej liczby noclegów.

¹ Barometr Światowej Organizacji Turystyki WTO, styczeń 2014 r. <http://media.unwto.org/press-release/2014-01-20/international-tourism-exceeds-expectations-arrivals-52-million-2013>.

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-144_en.htm

³ EUROSTAT. Podsumowujący komunikat prasowy z 29.01.2014 r. na stronie http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-16_en.htm.

⁴ W kontekście tych danych nocleg oznacza każdą noc, jaką gość/turysta niebędący rezydentem danego państwa faktycznie spędza w turystycznym obiekcie noclegowym. Jeżeli chodzi o definicję zakresu stosowania pojęcia turystycznych obiektów noclegowych, zob. rozdział 2 niniejszej zielonej księgi.



Liczba noclegów w turystycznych obiektach noclegowych w obrębie UE28		
Całkowita liczba noclegów	Noclegi osób niebędących rezydentami	Noclegi osób będących rezydentami

W niektórych państwach, jak Malta, Cypr lub Chorwacja, z turystycznych obiektów zakwaterowania korzystają głównie osoby niebędące rezydentami (odpowiednio 96 %, 93 % i 92 %), natomiast w innych państwach, jak Rumunia (18 %), Polska lub Niemcy (w obydwu państwach 20 % miejsc noclegowych wykorzystują osoby niebędące rezydentami), występuje odwrotna sytuacja.

Począwszy od 2008 r. obawy turystów dotyczące bezpieczeństwa podlegają regularnemu, corocznemu monitorowaniu przy pomocy badań Eurobarometru, również ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa w hotelach i bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Coroczne badania konsekwentnie potwierdzają, że europejscy turyści nigdy nie wykazują obaw, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo (odpowiedzi wahały się od 0 % do 1 %). Czasami jednak mogą się zdarzać wypadki, które wpływają bezpośrednio na konkretne podmioty, jak również pośrednio na reputację danego ośrodka turystycznego i dodatkowo mają negatywny wpływ na inne podmioty. Mimo że bezpieczeństwo usług zakwaterowania turystycznego leży w kompetencjach państw członkowskich, wyraźny transgraniczny charakter tych usług każe zastanowić się nad poziomem ich jakości i bezpieczeństwa we wszystkich państwach.

W związku z tą kwestią i z uwagami zawartymi w sprawozdaniu Komisji z 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa usług na rzecz konsumentów⁵, w którym zaleca się poprawę bazy wiedzy na temat zagrożeń i danych dotyczących wypadków oraz systematyczne monitorowanie stosowanych przez państwa członkowskie środków i strategii, Komisja zdecydowała się w ubiegłych latach rozważyć kwestię bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego na szczeblu europejskim, nawiązując w tym celu dialog z zainteresowanymi stronami i podejmując działania mających na celu poprawę aktualnej bazy wiedzy.

Dzięki szeregowi badań i warsztatów dotyczących metod gromadzenia danych na temat wypadków i urazów związanych z usługami, uzyskano głębszy wgląd w tę kwestię (zob. załącznik 1 pkt. 2.1). Komisja wsparła i ułatwiła debaty dotyczące inicjatyw samoregulacyjnych w sektorze hotelarstwa oraz opinii w zakresie najlepszych kierunków

⁵ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/reports/safety_serv_rep_en.pdf

działań. (zob. załącznik 1 pkt. 2.2) W ostatnim czasie poczyniono pewne próby rozpoznania rodzajów ryzyka dla bezpieczeństwa i gromadzenia danych dotyczących sektora zakwaterowania turystycznego, z których niezmiennie wynika, że jest to zadanie złożone ze względu na różnorodność czynników, takich jak różnorodność hoteli w obrębie sektora lub kwestie reputacji⁶.

Chociaż niektóre wymogi prawne dotyczące bezpieczeństwa przeciwpożarowego związanego z zakwaterowaniem turystycznym określono w dyrektywie w sprawie wyrobów budowlanych i w prawodawstwie UE dotyczącym bezpieczeństwa w miejscu pracy, nie istnieje żadne konkretne prawodawstwo horyzontalne na szczeblu UE ani żadne standardowe podejście dotyczące bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego na szczeblu krajowym, co wynika z ostatnich konsultacji z państwami członkowskimi dotyczących obowiązujących ram regulacyjnych i pozaprawnych w zakresie bezpieczeństwa w różnych sektorach, w tym w sektorze zakwaterowania turystycznego.

Bezpieczeństwo zakwaterowania turystycznego – i generalnie w sektorze hotelarskim, restauracyjnym i gastronomicznym (HORECA) – stanowi również istotną część bezpieczeństwa i higieny pracy⁷. Ponadto obowiązuje ugruntowane prawodawstwo dotyczące środowiska budowlanego, dźwigów i innych wyrobów stosowanych w sektorze budowlanym.

Istnienie różnych podejść do przepisów dotyczących bezpieczeństwa nie stanowi odrębnej kwestii *per se*, pod warunkiem, że europejskiemu konsumentowi korzystającemu z tego typu usług w obrębie UE zapewniona jest odpowiednia ochrona, niezależnie od jej/jego miejsca docelowego.

Kupując usługi zakwaterowania turystycznego, konsumenci oczekują, że mogą mieć pewność co do swojego bezpieczeństwa niezależnie od wyboru miejsca zakwaterowania czy przeznaczenia w obrębie UE. W tym kontekście, opierając się na podstawowych założeniach, że europejscy konsumenci mają prawo do odpowiednich poziomów bezpieczeństwa, które są skutecznie wdrażane i egzekwowane bez względu na miejsce, do którego się udają w obrębie UE, istotne są następujące pytania:

1/ w jaki sposób **reguluje się i monitoruje bezpieczeństwo konsumenta** w obszarze zakwaterowania turystycznego w państwach członkowskich?

2/ czy dostawcy usług zakwaterowania turystycznego, działający na poziomie transgranicznym, podlegają wymogom zapewniającym odpowiednią ochronę konsumentów, i czy taka działalność transgraniczna nie umożliwia im unikania przestrzegania tych wymogów z uwagi na krytyczne **luki**?

3/ czy różnorodność systemów krajowych oraz metod ich nadzorowania i egzekwowania stosowanych w obrębie UE ma znaczący wpływ na świadczenie usług zakwaterowania **w różnych państwach**?

⁶ W 2010 r. Komisja rozpoczęła badanie mające na celu sporządzenie opisu głównych rodzajów ryzyka dla bezpieczeństwa w sektorze hotelarskim w UE oraz sporządzenie wykazu szkód i wypadków, jakie miały miejsce w ostatnich latach. Ze względu na zróżnicowanie sektora hotelarskiego i brak dostępności rejestrów wypadków bezpośrednio związanych ze świadczeniem usług, a także z uwagi na kwestię reputacji, nie udało się zebrać i przeanalizować poszukiwanych danych.

⁷ <https://osha.europa.eu/>

4/ czy w dostatecznym stopniu brane są pod uwagę niektóre **aspekty przekrojowe**, takie jak wpływ środowiska regulacyjnego na MSP i na konsumentów podatnych na zagrożenia, lub sposób, w jaki kwestie dotyczące dostępności lub stosowanie norm w odniesieniu do takich usług są aktualnie zintegrowane z obowiązującymi ramami regulacyjnymi?

5/ czy **szczeble**, na jakich zakwaterowanie turystyczne podlega regulacjom są najbardziej odpowiednie i czy wdrożone są najbardziej odpowiednie rodzaje instrumentów?

Faktem jest, że różnorodność podejść do kwestii uregulowań bezpieczeństwa powoduje, że porównanie ochrony bezpieczeństwa, z jakiej korzystają europejscy obywatele korzystający z usług zakwaterowania turystycznego w obrębie Unii Europejskiej jest trudniejsze.

Odpowiadając na **pierwsze pytanie** dotyczące obowiązujących ram regulacyjnych w obrębie Unii Europejskiej, według najnowszych dostępnych służbom Komisji danych prawodawstwa krajowe zdają się różnić w znacznym stopniu. Wyniki badania przeprowadzonego w 2013 r. wskazują, że spośród 24 państw członkowskich biorących udział w badaniu 16 posiada specjalne prawodawstwo dotyczące sektora usług zakwaterowania turystycznego. Istnieją również znaczne różnice pod względem zakresu i zawartości krajowego prawodawstwa sektora, na przykład: chociaż prawodawstwo w większości spośród wspomnianych 16 państw członkowskich obejmuje wymogi związane z warunkami w pomieszczeniach lub z kwalifikacjami usługodawcy, jedynie w 8 państwach członkowskich wymaga się ustanowienia odpowiednich organów w celu monitorowania i podejmowania odpowiednich działań i jedynie w 5 państwach członkowskich prawodawstwo obejmuje obowiązek identyfikacji i oceny zagrożeń.

Oprócz obowiązujących ram regulacyjnych w państwach członkowskich, inną kwestią, którą należy również wziąć pod uwagę, jest to, czy i jak egzekwuje się i monitoruje te ramy regulacyjne. W niniejszej księdze dąży się również do lepszego wglądu w ten aspekt.

W odniesieniu do **drugiego pytania**, w niniejszej księdze dąży się do zbadania, czy różne wymogi obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich nie powodują powstawania luk w poziomach bezpieczeństwa, zwłaszcza gdy usługodawcy działają na szczeblu transgranicznym i mogą nie być odpowiednio objęci obowiązującym prawodawstwem w żadnym z państw członkowskich.

W odniesieniu do **trzeciego pytania** dotyczącego świadczenia usługi, jego celem jest ustalenie, czy ta różnorodność w systemach krajowych ma wpływ na równe szanse w sektorze, co ma krytyczne znaczenie dla pomyślności gospodarczej UE i dla jej wizerunku jako atrakcyjnego turystycznego celu podróży, szczególnie w odniesieniu do określonych kategorii usług świadczonych na szczeblu transgranicznym. W tym kontekście należy wziąć również pod uwagę instrumenty i praktyki⁸ wypracowane przez przemysł.

W odniesieniu do **czwartego pytania**, jest oczywiste, że w celu zachowania odpowiedniej równowagi między potrzebami i rozwiązaniami należy dokładnie przeanalizować wpływ na wszystkie zaangażowane strony. Konsumenci podatni na zagrożenia, konsumenci mający specjalne potrzeby w zakresie dostępności, mniejsze obiekty lub duże hotele mogą postrzegać tę kwestię z różnych perspektyw, dlatego też należy uwzględnić różne aspekty. W tym

⁸ Praktyki te obejmują stosowanie metody MBS (Management, Building and System) oraz podobne instrumenty w stopniu, w jakim zawierają przepisy i zalecenia dotyczące bezpieczeństwa.

kontekście istotna byłaby również dyskusja dotycząca korzyści płynących z normalizacji w odniesieniu do usług zakwaterowania turystycznego w obrębie UE.

Na koniec, w odniesieniu do **piątego pytania**, pozostaje ustalić poziom, na jakim należałoby rozwiązać kwestię bezpieczeństwa w tym obszarze, z korzyścią zarówno dla konsumentów, jak i przedsiębiorstw.

Pomiary ilościowe mające na celu ocenę omówionych powyżej kwestii są prawie niedostępne z uwagi, między innymi, na niejednolite podejście do gromadzenia danych dotyczących wypadków i urazów związanych ze świadczeniem usług zakwaterowania turystycznego na obszarze UE (zob. załącznik 1 pkt. 2.1). Wobec braku takich danych ilościowych, w niniejszej księdze dąży się do zebrania możliwie największej ilości dowodów i danych.

2. ZAKRES

Według NACE, statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej turystyczne obiekty noclegowe oferujące płatne usługi zakwaterowania krótkotrwałego klasyfikuje się w następujący sposób⁹:

(1) Hotele i podobne obiekty zakwaterowania¹⁰U

- hotele (i podobne obiekty noclegowe, np. działające pod nazwą „bed & breakfast”);
- hotele znajdujące się w kurortach;
- apartamenty hotelowe;
- motele.

Kategoria ta nie obejmuje wynajmu domów i umeblowanych lub nieumeblowanych mieszkań na dłuższy okres czasu, zazwyczaj na miesiąc lub na rok¹¹.

(2) Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania¹²

⁹ W rozporządzeniu nr 692/2011 w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0017:0032:PL:PDF>) zdefiniowano turystyczny obiekt noclegowy jako lokalną jednostkę rodzaju działalności (...) świadczącą płatne usługi – chociaż ich cena może być częściowo lub całkowicie subsydiowana – w zakresie zakwaterowania krótkotrwałego, opisane w pozycjach 55.1 (Hotele i podobne obiekty zakwaterowania), 55.2 (Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania) i 55.3 (Pola kempingowe, włączając pola dla pojazdów kempingowych i pola namiotowe) klasyfikacji NACE Rev. 2 (art. 2 ust. 1 lit. l)).

¹⁰ Kategoria ta obejmuje świadczenie usługi zakwaterowania gości na pobyt krótkotrwały, zazwyczaj jeden dzień lub tydzień. Obejmuje to również zakwaterowanie w umeblowanych pokojach gościnnych lub apartamentach. Usługi obejmują codzienne sprzątanie i ślanie łóżek. Może również być świadczony szereg dodatkowych usług, takich jak wyżywienie i napoje, parking, pranie, pływalnie i sale do ćwiczeń, obiekty rekreacyjne, jak również obiekty konferencyjne.

¹¹ Obiekty wakacyjnego zakwaterowania wynajmowane od osób prywatnych (jak np. mieszkanie lub willa – generalnie wynajmowane na krótki okres czasu, rzadko przekraczający miesiąc) stanowią również „płatne” obiekty zakwaterowania, takie jak hotele, nie podlegają one jednak tym samym wymogom prawnym jak hotele, co należałoby uwzględnić w przypadkach, gdy stwarzają one ryzyko dla bezpieczeństwa.

¹² Kategoria ta obejmuje świadczenie usługi zakwaterowania, zazwyczaj na jeden dzień lub tydzień, głównie na pobyt krótkoterminowy, w autonomicznej przestrzeni, obejmującej kompletnie wyposażone pokoje lub przestrzeń do

- domy wakacyjne, m.in. dla dzieci
- mieszkania gościnne i bungalowy;
- domki i kabiny bez usług sprzątania;
- schroniska młodzieżowe i górskie.

Kategoria ta nie obejmuje wynajmu domów i umeblowanych lub nieumeblowanych mieszkań na dłuższy okres czasu, zazwyczaj na miesiąc lub na rok.

(3) Pola kempingowe, włączając pola dla pojazdów kempingowych i pola namiotowe

- zakwaterowanie na polach kempingowych, polach dla pojazdów kempingowych i polach namiotowych oraz pola na terenach rybackich i łowieckich przeznaczone na pobyt krótkotrwały;
- przestrzeń i obiekty dla pojazdów kempingowych;
- zadaszone schronienia lub nieosłonięte miejsca biwakowe do rozstawiania namiotów lub korzystania ze śpiworów.

Przedmiotowe konsultacje dotyczą głównie usług zakwaterowania turystycznego zgodnych z definicjami zawartymi w powyższej klasyfikacji. Konsumenci korzystają istotnie okazjnie z takich usług, często za granicą, gdzie mogą nie znać dobrze środowiska, kultury, tradycji, języka i systemu prawnego.

Debata na temat bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego dotyczyła do tej pory głównie kwestii związanych z bezpieczeństwem przeciwpożarowym. Istotnie, chociaż pożary w hotelach stanowią przyczyną jedynie niewielkiego odsetka ofiar pożarów, to wypadki mogą mieć poważne skutki.

Różne zainteresowane strony argumentują jednak, że bezpieczeństwo zakwaterowania turystycznego dotyczy nie tylko bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Inne aspekty związane z bezpieczeństwem obejmują stan budynków (obiekty rekreacyjne, balkony, sypialnie, łazienki, korytarze, szklane drzwi itp.) lub zagrożenia związane z ulatniającym się tlenkiem węgla (np. na skutek złego użytkowania lub usterek systemu ogrzewania w turystycznych obiektach zakwaterowania), które są czasem przyczyną większej liczby urazów, chorób i ofiar śmiertelnych.

Przykładowa sytuacja

Tlenek węgla w turystycznym obiekcie zakwaterowania

W 2006 r. dwoje brytyjskich dzieci zginęło wskutek zatrucia tlenkiem węgla podczas wakacji spędzanych w hotelu na wyspie Korfu w Grecji. Komin służący do wprowadzania tlenu i wyprowadzania tlenu węgla nie został zainstalowany i leżał na ziemi obok kamienia podpierającego kocioł. Przewody termostatu, który miał wyłączyć kocioł w momencie pojawienia się szkodliwych oparów, zostały odłączone. Tlenek węgla przedostał się z pomieszczenia, w którym znajdował się kocioł, do bungalowu przez otwory wywiercone w ścianie salonu w celu zainstalowania tam systemu

mieszkania/spożywania posiłków i spania, wraz ze sprzętem kuchennym lub kompletnie wyposażoną kuchnią. Mogą one przyjmować formę mieszkania w niewielkim wolnostojącym budynku mieszkalnym lub szeregu budynków lub parterowych bungalowów, chat i kabin. Dodatkowe usługi są świadczone w minimalnym wymiarze, o ile w ogóle.

klimatyzacji, lecz jeszcze nie zamknięte. W ciągu jednej minuty poziom tlenu węgla osiągnął w bungalowie śmiertelne stężenie.

3. CELE

Celem niniejszego dokumentu jest zainicjowanie publicznych konsultacji dotyczących bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego. Mają one na celu zebranie informacji od wszystkich zainteresowanych stron związanych ze świadczeniem usług zakwaterowania turystycznego, aby ocenić, czy wymienione powyżej problemy są w sposób wystarczający i skuteczny rozwiązywane oraz czy istnieją dowody świadczące o nowych zagrożeniach i czy obowiązujące narzędzia są odpowiednie. W niniejszej księdze stawia się dalsze pytanie dotyczące poziomu, na jakim działanie okazałoby się najefektywniejsze, aby w sposób użyteczny przyczynić się do zapewnienia skutecznego poziomu bezpieczeństwa konsumentów. W niniejszej księdze zabiega się również o pomoc w dokonaniu oceny ilościowej tych problemów.

Mając na uwadze również fakt, że Komisja dąży do zwiększenia konkurencyjności sektora turystyki dzięki tworzeniu sprzyjającego środowiska dla przedsiębiorstw i dla współpracy między państwami członkowskimi, a także że stabilność europejskiej turystyki zależy od jakości doświadczeń turystów, a więc także od ich bezpieczeństwa, zamierzeniem księgi jest identyfikacja wariantów dalszego budowania zaufania zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw jak i do konsumentów.

4. PYTANIA

Poniższe pytania mają na celu ocenę pięciu podstawowych aspektów zidentyfikowanych wcześniej w niniejszym dokumencie: czy **obowiązujące instrumenty** i ich stosowanie są **odpowiednie i wystarczające (1)** dzięki określeniu charakteru i zakresu ryzyka dla bezpieczeństwa oraz jego związku z niedociągnięciami lub **brakami (2)** w bieżących ramach prawnych, i w jakim zakresie wpływają one na świadczenie takich usług **w całej UE (3)** a także na **MŚP i konsumentów podatnych na zagrożenia (4)**, aby wyraźnie ustalić, które cele są realizowane najlepiej i na jakim **poziomie (5)**.

W załączniku 1 zawarto szczegółowy opis obecnej wiedzy w zakresie aspektów przedstawionych w poprzednim akapicie i służy on jako dokument referencyjny w przypadku odnoszenia się do poniższych pytań.

4.1. Obowiązujące instrumenty

Bezpieczeństwo konsumentów w przypadku korzystania z usług zakwaterowania turystycznego musi być przede wszystkim ocenione na podstawie oceny obowiązującego otoczenia regulacyjnego w całej UE i jego wdrażania.

4.1.1. Poziom krajowy

Q 1 – Czy mogą Państwo wskazać przepisy dotyczące bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego na poziomie krajowym w określonym państwie lub państwach?

Q 2 – Czy Państwa zdaniami obowiązujące przepisy na poziomie krajowym odpowiednio eliminują zagrożenia i w związku z tym efektywnie zapewniają ochronę konsumentów? Proszę podać uzasadnienie i wszelkie dowody popierające Państwa stanowisko.

4.1.2. Poziom europejski

Zalecenie Rady 86/666/EEG w sprawie ochrony przeciwpożarowej w istniejących hotelach jest jedynym europejskim instrumentem w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego. Komisja podjęła niedawno inicjatywy w celu oceny, czy obecne zalecenie powinno zostać sprawdzone i zaktualizowane w celu zapewnienia możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa w hotelach w całej UE.

Q 3 – Czy obowiązujące zalecenie Rady 86/666/EEC jest wystarczające, aby spełniać wymogi w zakresie bezpieczeństwa w obiektach zakwaterowania turystycznego?

Q 4 – W przypadku gdy istnieją dowody temu przeczące, które obszary wymagają poprawy?

4.1.3. Monitorowanie i egzekwowanie

Istotne jest posiadanie wiedzy, czy w przepisach związanych z bezpieczeństwem zakwaterowania turystycznego w państwach członkowskich istnieją wymogi w odniesieniu do nadzoru rynku. Wymogi takie dotyczą obowiązków w zakresie:

- ustanawiania organów odpowiedzialnych za monitorowanie bezpieczeństwa usług i posiadających uprawnienia do podejmowania odpowiednich środków;
- procedur wymiany informacji w zakresie polityki i zmian regulacyjnych;
- współpracy administracyjnej między tymi organami;
- systematycznego gromadzenia i oceny danych dotyczących zagrożeń powiązanych z usługami;
- opracowywania wskaźników egzekwowania przepisów w odniesieniu do monitorowania zgodności.

Q 5 – Jak egzekwowane są obowiązujące przepisy (przez kogo, kiedy, jak często itp.)?

Q 6 – Jak Państwo oceniają skuteczność obowiązujących mechanizmów nadzoru rynku?

Q 7 – Jakie są w Państwa opinii główne kwestie związane z egzekwowaniem obowiązujących przepisów? Jak można poprawić stosowanie obowiązujących instrumentów?

Q 8 – Jakie obszary mogłyby skorzystać najbardziej na większej współpracy między państwami członkowskimi w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego? Jakie byłyby główne wyzwania?

4.2. Spójność w podejściach krajowych

Każdej próby zidentyfikowania ewentualnych braków w przepisach w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego, które mogą wpływać na konsumentów w całej UE, należy dokonać pod kątem skuteczności zakresu i treści obowiązujących instrumentów.

Obecny poziom bezpieczeństwa usługi jest określany na podstawie zagregowanych skutków następujących głównych elementów składowych:

- bezpieczeństwa lokali, konstrukcji i urządzeń użytkowanych w celu świadczenia usługi;
- zarządzania bezpieczeństwem (w tym oceny ryzyka, aby określić zakres ryzyka i stosownie do wyniku oceny podjąć odpowiednie środki bezpieczeństwa);
- kwalifikacji dostawcy usług;
- szkoleń personelu;
- dostępności i jakości informacji w odniesieniu do aspektów bezpieczeństwa usługi świadczonej użytkownikom/konsumentom;
- dostępności planów ewakuacyjnych, procedur awaryjnych i urządzeń służących ograniczeniu szkód w razie wypadków;
- powiadomień organów o zagrożeniach i wypadkach.

W szczególności w odniesieniu do usług zakwaterowania turystycznego specjalną uwagę należy zwrócić na¹³:

- spójną definicję lokali zakwaterowania turystycznego (typ, wiek, wielkość, wysokość);
- aspekty dostępności;
- specjalne wymogi w odniesieniu do konsumentów podatnych na zagrożenia;
- zagrożenia związane z pożarem;
- zagrożenia związane z tlenkiem węgla (CO).

Q 9 – Jak w Państwa odpowiednich przepisach krajowych definiuje się zakwaterowanie turystyczne?

Q 10 – Czy definicje typu, wielkości, wysokości i wieku turystycznych obiektów noclegowych występują w obowiązujących odpowiednich przepisach?

Q 11 – Czy wymienione powyżej wymogi zawarto w obowiązujących przepisach krajowych?

¹³ Z zakresu niniejszej książki wyłącza się kwestie bezpieczeństwa żywności, ponieważ zostały one wyraźnie ujęte w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1–24.

Q 12 – Czy korzystne byłoby uwzględnienie wymogów dotyczących bezpieczeństwa w zakresie CO (tlenku węgla)? Proszę wskazać korzyści zarówno w odniesieniu do konsumentów jak i przedsiębiorstw.

Q 13 – Czy włączono zarządzanie ryzykiem do odpowiednich przepisów krajowych?

Q 14 – Czy różnica w obowiązujących ramach regulacyjnych może wpłynąć na bezpieczeństwo turystów? Czy ten wpływ jest raczej związany z egzekwowaniem takich ram prawnych? Czy mogą Państwo przytoczyć kilka konkretnych przykładów?

4.3. Wpływ sytuacji obowiązujących regulacji na rynek wewnętrzny

Celem niniejszego dokumentu jest ocena skuteczności obowiązujących instrumentów pod względem ochrony konsumentów europejskich. Należy jednak także zmierzyć wpływ przedmiotowych ram prawnych na rynek wewnętrzny, aby ocenić wszelkie potencjalne zakłócenia rynku wynikające z różniących się przepisów.

Q 15 – Czy różnice w otoczeniach regulacyjnych państw członkowskich UE wpływają na przedsiębiorstwa turystyczne, w szczególności na ich działalność transgraniczną? Czy ten wpływ jest raczej związany z egzekwowaniem obowiązujących ram prawnych? Czy mogą Państwo przytoczyć konkretne przykłady?

4.4. Aspekty przekrojowe

4.4.1. Małe i średnie przedsiębiorstwa

Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe przedsiębiorstwa turystyczne odgrywają niezastąpioną rolę w turystyce europejskiej. 90 % przedsiębiorstw turystycznych (w tym turystyczne obiekty noclegowe) w Europie to mikroprzedsiębiorstwa i MSP.

Zgodnie z zasadą „najpierw myśl na małą skalę” ogólną polityką jest zwalnianie mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw w całości lub w części z obciążeń administracyjnych, na ile to tylko jest możliwe¹⁴. Choć zgodność z wymogami bezpieczeństwa może faktycznie być bardziej kosztowna i czasochłonna dla mniejszych przedsiębiorstw niż dla większych, należy zachować odpowiednią równowagę między potrzebą lepszego uregulowania a bezpieczeństwem konsumenta.

Q 16 – Proszę określić ilościowo obecne obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw turystycznych związane z zachowaniem zgodności z obowiązującymi przepisami bezpieczeństwa.

Q 17 – Proszę wskazać, które aspekty przestrzegania krajowych przepisów bezpieczeństwa są dla przedsiębiorstw turystycznych najbardziej obciążające/kosztowne.

¹⁴ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych dla MŚP – Dostosowywanie przepisów UE do potrzeb mikroprzedsiębiorstw”, COM(2011) 803 final.

Q 18 – Jakie są główne obawy mniejszych dostawców usług zakwaterowania turystycznego w związku z zachowaniem zgodności z obowiązującymi przepisami bezpieczeństwa?

4.4.2. Dostępność i konsumenci podatni na zagrożenia

Starzenie się społeczeństwa pociąga za sobą wyzwania i szanse dla sektora zakwaterowania turystycznego, zarówno pod względem wzrostu gospodarczego jak i bezpieczeństwa. Zgodnie z prognozami przewiduje się, że liczba osób powyżej 65 roku życia osiągnie poziom 20 % populacji w 2020 r.¹⁵. Ta grupa społeczna, składająca się z osób mających zarówno siłę nabywczą jak i czas wolny, stanowi znaczący potencjał rynkowy. Jeżeli jednak ten potencjał ma być wykorzystany, należy podjąć kluczowe środki w zakresie bezpieczeństwa i dostępności dla tych osób.

Należy ocenić konkretne środki bezpieczeństwa również w odniesieniu do pewnych kategorii konsumentów podatnych na zagrożenia ze względu na ewentualne potrzeby w zakresie dostępności. Według niektórych badań¹⁶ potencjalny rynek dostępnych usług turystycznych oszacowano na około 127 milionów osób. Liczba ta uwzględnia osoby podróżujące o specjalnych potrzebach w zakresie dostępności (długoterminowe/stałe fizyczne upośledzenia, tymczasowe upośledzenia, osoby starsze, osoby towarzyszące lub opiekunowie, bądź rodziny z małymi dziećmi). Zarówno środki bezpieczeństwa przeciwpożarowego jak i plany ewakuacyjne czy plany ratownicze w dziedzinie usług zakwaterowania turystycznego oferowanych konsumentom muszą uwzględniać specjalne potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

Z innych przyczyn, ale nadal w odniesieniu do grupy konsumentów podatnych na zagrożenia, należy poświęcić większą uwagę środkom bezpieczeństwa dotyczącym osób w wieku poniżej 15 lat.

Q 19 – W jaki sposób można najlepiej zapewnić zgodność środków bezpieczeństwa i przepisów z wymogami w zakresie dostępności, które są odpowiednie w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i osób starszych?

Q 20 – Poza kwestiami dotyczącymi dostępności, które aspekty w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego w odniesieniu do starzenia się społeczeństwa Państwa zdaniem należy uwzględnić?

Q 21 – Poza kwestiami dotyczącymi dostępności, które aspekty w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego w odniesieniu do osób niepełnosprawnych Państwa zdaniem należy uwzględnić?

Q 22 – Które aspekty w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego w odniesieniu do osób w wieku poniżej 15 lat Państwa zdaniem należy uwzględnić?

4.4.3. Dane dotyczące urazów i wypadków

¹⁵ Źródło: Eurostat, Statystyki w skrócie (ang. Statistics in Focus) 43/2012 „Europejczycy w wieku powyżej 65 lat wydają o jedną trzecią więcej na turystykę w 2011 r. niż w 2006 r.” (ang. „Europeans aged 65+ spent a third more on tourism in 2011 compared with 2006”), wykres 11, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-043/EN/KS-SF-12-043-EN.PDF.

¹⁶ http://www.accessibletourism.org/resources/enat_igm_3eichhorn.pdf

Brakuje opartych na faktach informacji w zakresie sytuacji bezpieczeństwa w sektorze zakwaterowania turystycznego na terenie Unii Europejskiej. Tak jest we wszystkich państwach europejskich, a tam gdzie dane istnieją, źródła nie są zharmonizowane i zagregowane, aby umożliwić nadzór w państwach członkowskich, przez co trudno jest przedstawić systematyczny przegląd urazów i wypadków powiązanych ze świadczeniem usług zakwaterowania turystycznego. Nawet w państwach, w których dane są dostępne z różnych źródeł, takich jak straż pożarna, zakłady ubezpieczeń, oddziały ratunkowe w szpitalach, ewidencja nie pozwala na uzyskanie kompletnych i porównywalnych danych. W konkretnych badaniach w zakresie gromadzenia danych o wypadkach i urazach powiązanych z usługami zakwaterowania turystycznego konsekwentnie wspomniane są trudności z pozyskaniem danych na poziomie UE (zob. pkt 2.1 w załączniku 1).

Q 23 – Czy posiadacie Państwo dane lub ilościowe dowody dotyczące urazów i wypadków wskazujące na problemy bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego? Jeżeli tak, proszę przedstawić takie dane lub dowody.

Q 24 – Jakie są Państwa zdaniem główne problemy związane z gromadzeniem przedmiotowych danych i jak najlepiej je rozwiązać?

Q 25 – W Państwa opinii w jakim stopniu niechęć w udostępnianiu danych dotyczących wypadków i urazów z powodu ewentualnego uszczerbku na reputacji może wpłynąć na kwestie bezpieczeństwa?

Q 26 – Jaki Państwa zdaniem byłby najbardziej odpowiedni i skuteczny system gromadzenia minimalnych zharmonizowanych danych dotyczących wypadków i urazów?

4.4.4. Normy

Kwestie bezpieczeństwa są również uwzględniane w dziedzinie normalizacji usług przez europejskie organy normalizacyjne. Rozszerzenie prac związanych ze normalizacją usług jest priorytetem dla Komisji, która ocenia opcję uwzględnienia wymiaru bezpieczeństwa w przyszłych pracach nad normalizacją na wniosek Komisji¹⁷.

Q 27 – W jaki sposób europejskie standardy bezpieczeństwa pomogłyby poprawić bezpieczeństwo konsumenta w przypadku zakwaterowania turystycznego? Jakie byłyby główne wady? Proszę rozwinąć odpowiedź zarówno z perspektywy krajowej, jak i europejskiej.

Q 28 – Jeżeli Państwo dysponują przykładami norm krajowych dotyczących bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego, czy mają Państwo dowody, że przyczyniły się one do poprawienia poziomu bezpieczeństwa konsumentów?

4.4.5. Umiejętności i szkolenie

Wiedza o bezpieczeństwie, budowanie zdolności i szkolenie są niezbędne. Kształcenie i szkolenie zawodowe personelu i kadry zarządzającej odgrywa zasadniczą rolę w identyfikowaniu zagrożeń nawet przed ich powstaniem oraz w poprawnym wdrażaniu

¹⁷ Program Prac Unii dotyczący standaryzacji przyjmuje się rocznie.

obowiązujących przepisów. Szkolenie w zakresie turystyki w państwach członkowskich różni się jednak znacząco w poszczególnych państwach członkowskich. Może to potencjalnie prowadzić do różnic w istnieniu i zapewnianiu wyspecjalizowanych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i posiadaniu odpowiednich umiejętności w tym sektorze.

Q 29 – Czy specjalistyczne szkolenie w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego/bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego jest regularnie zapewniane w krajowym programie lub w szkoleniu zawodowym? Jeżeli tak, jakich tematów dotyczy?

Q 30 – Czy są określone profile zawodowe poświęcone bezpieczeństwu zakwaterowania turystycznego? Jeżeli tak, jakich tematów dotyczą?

4.5. Najbardziej odpowiedni poziom i instrumenty w zakresie bezpieczeństwa

4.5.1. Poziom

Obecnie państwa członkowskie są odpowiedzialne za definiowanie, stosowanie i modyfikowanie zasad w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego.

Q 31 – Czy mają Państwo dowody przemawiające przeciwko skuteczności uwzględniania bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego na poziomie krajowym/lokalnym/europejskim lub za taką skutecznością?

Q 32 – Jakie korzyści przyniosłoby zajęcie się kwestiami bezpieczeństwa na poziomie krajowym/lokalnym/europejskim zarówno z perspektywy konsumenta, jak i dostawcy usług? Jakie byłyby główne niedogodności?

Q 33 – Jakie korzyści przyniosłyby europejskie przepisy po względem poprawy poziomów bezpieczeństwa w zakresie zakwaterowania turystycznego?

Q 34 – Czy można uzyskać takie same korzyści w drodze lepszego egzekwowania obowiązujących krajowych przepisów lub poprawy nadzoru rynku?

4.5.2. Alternatywne instrumenty

Dostawcy usług zakwaterowania turystycznego mogą również stosować samoregulację jako narzędzie alternatywne w stosunku do przepisów i jego skuteczność musi być również oceniona: wspólne dobrowolne wytyczne (na przykład wytyczne w zakresie oceny ryzyka) lub kodeksy dobrych praktyk są także sposobem integrowania na poziomie europejskim odpowiednich aspektów w zakresie bezpieczeństwa w celu wypełnienia ewentualnych luk, uwzględniając transgraniczny charakter ryzyka dla bezpieczeństwa.

Metoda MBS (ang. Management, Building and System - Zarządzanie, Budynek i System) jest jednym z przykładów działań samoregulacji. Przedmiotowe wytyczne w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego hoteli obejmujące wymagania w odniesieniu do zarządzania, budynków i systemów mają pomóc podmiotom prowadzącym hotele każdej

wielkości w całej Europie we wprowadzeniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa przeciwpożarowego, wspierając krajowe/regionalne i lokalne przepisy i normy¹⁸.

Q 35 – Jakie doświadczenia zyskano w wyniku stosowania podejść pozaprawnych w Państwa kraju?

Q 36 – Jakie byłyby praktyczne korzyści wynikające ze stosowania samoregulacji na poziomie europejskim?

Q 37 – Jaka byłaby rola Komisji lub innych instytucji UE w kontekście samoregulacji w Państwa opinii?

Q 38 – Czy metoda MBS może być wykorzystywana, z uwzględnieniem odpowiednich dostosowań, jako podstawa do zestawienia dobrych praktyk i identyfikacji norm samoregulacyjnych?

Q 39 – Jakie dostosowania obowiązujących obecnie instrumentów samoregulacyjnych byłyby niezbędne, aby w pełni osiągnąć ich cele?

Chociaż wiele krajowych stowarzyszeniach hotelarskich w UE przyjęło już metodę MBS, jej przyjęcie ma dobrowolny charakter i nie obejmuje monitorowania lub sprawozdawczości w zakresie wyników. Skuteczność środków pozaprawnych zależy od ich wsparcia ze strony branży, organów i konsumentów, a jednocześnie muszą być one oparte na odpowiednim monitorowaniu wyników i efektów skuteczności. Wytyczne w zakresie bezpieczeństwa opracowane przez poszczególne organizacje mogą być interesujące dla innych pod warunkiem, że dzielą się one nimi w wystarczającym stopniu.

Q 40 – Jaki jest najbardziej skuteczny sposób monitorowania dobrowolnie stosowanych środków bezpieczeństwa?

Q 41 – Jakie są Państwa opinie w sprawie dzielenia się wiedzą na temat dobrowolnie stosowanych narzędzi na terenie UE (korzyści/wady, ewentualne trudności, przykłady sukcesów itp.)?

4.6. Ostatnie pytanie

Q 42 – Czy mają Państwo jakiegokolwiek inne uwagi lub sugestie w sprawie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego?

5. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Celem niniejszego dokumentu jest zebranie informacji dotyczących udokumentowanych aspektów oraz stanowiska i oczekiwań zainteresowanych stron, a także zainicjowania

¹⁸ Inne przykłady samoregulacji obejmują ramy strategiczne na rzecz bezpieczeństwa i ochrony hoteli, utworzone przez grupę hotelową Intercontinental (IHG), proces zarządzania ryzykiem w celu umożliwienia skutecznego zarządzania ryzykiem właścicielom i personelowi hoteli i wsparcia ich w tym zadaniu; lub formuła TRIC=S grupy hotelowej Carlson and Rezidor w odniesieniu do uporządkowania kwestii bezpieczeństwa i zabezpieczenia (ocena zagrożenia + ograniczenie ryzyka + reakcja na incydent + zarządzanie kryzysowe, komunikacja i ciągłość = bezpieczne, zabezpieczone i rentowne marki).

publicznej dyskusji na temat aspektów bezpieczeństwa usług zakwaterowania w turystyce. Komisja Europejska dąży do dokładnego przeanalizowania założeń polityki, złożonych wniosków i każdego innego instrumentu na każdym etapie, począwszy od planowania do wdrażania oraz przeglądu¹⁹. W związku z tym zielona księga ma na celu pozyskanie odpowiedniej wiedzy w zakresie kwestii, których dotyczy, i nie wyznacza ustalonego wcześniej kierunku działania czy potrzeby nowych środków na poziomie UE w związku z przedmiotowymi konsultacjami.

Komisja wzywa wszystkie zainteresowane strony do przedstawienia odpowiedzi na pytania zawarte w niniejszym dokumencie jako własnego wkładu. Odpowiedzi nie muszą konieczne być udzielone na wszystkie pytania zawarte w niniejszej Księdze.

Odpowiedzi zostaną opublikowane w internecie, chyba że respondent wyraźnie zażąda, aby traktowano jego odpowiedzi jako poufne. Należy koniecznie przeczytać szczegółowe oświadczenie o ochronie prywatności dotyczące przetwarzania Państwa danych osobowych i udzielonych odpowiedzi.

Sprawozdanie podsumowujące odpowiedzi zostanie również opublikowane na naszej stronie internetowej

http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/consultation_20141130_tourism_en.htm.

Wszelkie pytania można nadsyłać na adres:

SANCO-GREEN-PAPER-TOURISM-ACCOMM-SAFETY@ec.europa.eu

¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pl.htm