



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.2.2014
COM(2014) 85 final

2014/0043 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie europejskich zasad jakości w turystyce

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

1.1. Kontekst

Turystyka stanowi trzeci pod względem znaczenia obszar działalności społeczno-gospodarczej w UE, ustępując miejsca sektorowi handlu i dystrybucji oraz budownictwu. Jest to jeden z niewielu sektorów gospodarki, w których odnotowuje się ciągły wzrost mimo trudności gospodarczych i finansowych, dzięki czemu może on potencjalnie w znacznym stopniu przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020” – strategii UE na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Turystyka jest sektorem obejmującym prawie 1,8 mln przedsiębiorstw, z których większość to MSP; zatrudnia on¹ około 3,3 % siły roboczej UE (około 8 mln miejsc pracy) i wytwarza około 2,9 % PKB Unii Europejskiej. Jeśli wziąć pod uwagę również sektory powiązane z turystyką², to ich pośredni udział jest o wiele większy: według szacunków łącznie zapewniają one około 8,5 % wszystkich miejsc pracy (około 18,8 mln zatrudnionych) oraz wytwarzają około 7,9 % PKB Unii Europejskiej³. Mimo rosnącej konkurencji ze strony innych regionów świata UE jest najpopularniejszym kierunkiem turystycznym na świecie – w 2011 r. odwiedziło ją 384,8 mln turystów zagranicznych⁴.

Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego UE przyznano kompetencje umożliwiające jej uzupełnianie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w sektorze turystycznym, w szczególności poprzez wspieranie konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw działających w tym sektorze⁵.

W odpowiedzi na nowe przyznane jej uprawnienia oraz ze względu na konieczność wprowadzenia nowych środków w celu stymulowania wzrostu w UE Komisja przyjęła w 2010 r. komunikat w sprawie nowych ram politycznych dla europejskiego sektora turystycznego⁶. W przedmiotowych ramach określono ambitny zestaw działań mających na celu: a) stymulowanie konkurencyjności sektora turystycznego w Europie; b) wspieranie rozwoju zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki wysokiej jakości; c) konsolidację wizerunku i widoczności Europy jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości i opartych na zasadach zrównoważonego rozwoju; oraz d) pełne wykorzystanie potencjału różnych obszarów polityki i instrumentów finansowych UE na rzecz rozwoju turystyki.

W ramach działania nr 13 opisanego w komunikacie wyraźnie *przewiduje się utworzenie europejskiego znaku jakości w turystyce* „na podstawie dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich. Jego celem będzie zwiększenie bezpieczeństwa i zaufania konsumentów do oferty turystycznej oraz nagradzanie tych przedsiębiorców, którzy w trosce o wysoką jakość usług i zadowolenie klientów podejmują daleko idące środki”.

¹ Tradycyjni dostawcy usług transportowych i turystycznych (hotele, restauracje, biura podróży, wypożyczalnie samochodów, czarterowe linie lotnicze, przewoźnicy autokarowi, statki wycieczkowe itd.), którzy dostarczają swoje towary i świadczą usługi bezpośrednio podróżującym.

² Przede wszystkim sektory: dystrybucji, budownictwa, transportu – ogółem (transport lotniczy, kolejowy, morski, autobusowy itd.), a także sektor kultury (w tym sektor działalności kulturalnej i twórczej).

³ Światowa Rada Turystyki i Podróży (WTTC) 2012
http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/european_union2012.pdf

⁴ Barometr Światowej Organizacji Turystyki, maj 2012 r.

⁵ Artykuł 6 lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto art. 195 TFUE stanowi w odniesieniu do UE, że: „W tym celu działania Unii skierowane są na: a) zachęcanie do tworzenia korzystnego środowiska dla rozwoju przedsiębiorstw w tym sektorze; b) wspieranie współpracy między państwami członkowskimi, w szczególności przez wymianę dobrych praktyk”.

⁶ *Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego* COM(2010) 352 final.

W odpowiedzi na przedmiotowy komunikat Parlament Europejski zwrócił się do Komisji „[...] aby – we współpracy z podmiotami z sektora turystyki – oceniła wykonalność europejskiego znaku jakości w turystyce, [...] w celu utworzenia »znaku-parasola«, uzupełniającego w stosunku do znaków krajowych i uznawanego na zasadzie dobrowolności”⁷. W badaniu z 2009 r. poświęconym konkurencyjności branży turystycznej w UE stwierdzono, że chociaż całkowita liczba międzynarodowych turystów odwiedzających Europę nadal rośnie, w ostatnich latach Europa traci udział w rynku na rzecz nowych kierunków turystycznych pojawiających się na świecie. Ponadto duży wpływ na cały sektor mają globalizacja, internet i szybko zmieniające się zachowania konsumentów, a także rosnąca troska o ślad środowiskowy działalności turystycznej⁸.

Wobec coraz bardziej konkurencyjnego rynku wzrosło znaczenie jakości dla przedsiębiorstw turystycznych, które są coraz bardziej świadome znaczenia jakości jako źródła przewagi konkurencyjnej. W związku z tym dostęp do rzetelnych, aktualnych, dokładnych i istotnych informacji na temat jakości danej usługi turystycznej ma dla turystów zasadnicze znaczenie, gdyż pozwala im rozróżniać konkurencyjne produkty oraz dokonywać świadomych wyborów.

Może to mieć jeszcze większe znaczenie w przypadku turystów przybywających z innych państw członkowskich UE, gdy brak pewności może być dodatkowo pogłębiony przez trudności językowe, a informacje nie są dostępne w języku zrozumiałym dla konsumenta.

Co więcej, biorąc pod uwagę obecny kryzys gospodarczy, UE musi dołożyć wszelkich starań, aby przyciągać turystów z państw trzecich. Zapewnienie wspomnianym turystom pewności, co do uzyskania pewnego poziomu jakości usług w całej UE jest sprawą najwyższej wagi.

Informowanie konsumentów o jakości usług turystycznych ma znaczenie w przyciąganiu turystów z państw trzecich, kryje też ogromny i dotychczas niewykorzystany potencjał w zakresie zwiększenia liczby turystów odwiedzających UE oraz zwiększenia konkurencyjności unijnego sektora turystycznego. W 2011 r. wydatki turystów zagranicznych wyniosły 330,44 mld EUR. Zgodnie z ostatnimi szacunkami w 2022 r. wartości te mogą wzrosnąć do 20,4 mln miejsc pracy i 427,31 mld EUR⁹.

W związku z tym obecną inicjatywę należy również rozpatrywać w kontekście inicjatywy Komisji mającej na celu promowanie Europy w państwach trzecich¹⁰ oraz – w tych ramach – w kontekście inicjatywy „kierunek turystyczny Europa 2020”¹¹, a także w kontekście polityki wizowej UE¹², która ułatwia obywatelom państw trzecich podróżowanie do UE¹³, aby pomóc w utrzymaniu pozycji Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie.

1.2 Aktualna sytuacja

Do tej pory na poziomie UE nie przyjęto żadnych szczegółowych przepisów dotyczących informowania konsumentów o jakości usług turystycznych¹⁴.

⁷ P7_TA-PROV(2011)0407 – rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27.9.2011 r. w sprawie w sprawie Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego.

⁸ Ecorys (2009), s. 2.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1177_pl.htm

¹⁰ W COM(2010) 352 final przewiduje się utworzenie europejskiej marki, która wspomogłoby działania promocyjne na poziomie krajowym i regionalnym oraz umożliwi europejskim kierunkom turystycznym wyróżnienie się spośród innych atrakcyjnych dla turystów miejsc na świecie (działanie nr 18).

¹¹ Inicjatywa realizowana w ramach dotacji doraźnej we współpracy z Europejską Komisją Podróży, której ogólnym celem jest określenie marki i strategii marketingowej w odniesieniu do kierunku turystycznego Europa http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_en.htm

¹² COM(2012) 649 final.

¹³ Obecnie obywatele 42 państw i podmiotów nie muszą posiadać wizy, aby podróżować do UE. Obywatele 16 państw wyspiarskich regionu Karaibów i Oceanii będą wkrótce mieli możliwość wjeżdżania do strefy Schengen bez konieczności posiadania wizy. Celem jest ułatwienie obywatelom tych państw wjazdu do strefy Schengen, jak również na teren Cypru, Bułgarii i Rumunii. Wniosek Komisji przewiduje, że zwolnienie z obowiązku wizowego zostanie wprowadzone symetrycznie w drodze umów dotyczących znoszenia wiz, zapewniając pełny reżim bezwizowy dla wszystkich obywateli UE, którzy pragną odwiedzać te państwa. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1179_pl.htm

¹⁴ Istnieją już ogólne przepisy UE dotyczące ochrony konsumentów, na przykład dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów.

Pewne istniejące narzędzia informacyjne, takie jak strony internetowe umożliwiające ocenę i porównanie, mogą pomóc konsumentom w podejmowaniu decyzji, pod warunkiem że prezentują przejrzyste i wiarygodne informacje.

W niektórych państwach członkowskich na zasadzie dobrowolności funkcjonują systemy jakości w sektorze publicznym na poziomie krajowym, niższym niż krajowy lub regionalnym. Istnieje również szereg różnego rodzaju inicjatyw sektorowych na poziomie regionalnym, krajowym lub transnarodowym, które koncentrują się głównie na aspektach związanych z jakością usług charakterystycznych dla danego podsektora turystycznego lub obszaru geograficznego.

Jak potwierdzono w analizie rynkowej przeprowadzonej w kontekście oceny wariantów strategicznych towarzyszącej niniejszemu wnioskowi¹⁵, wspomniane systemy jakości są bardzo zróżnicowane, a zatem w przypadku porównania wykazują jedynie niewielką spójność pod względem zakresu sektorowego, zasięgu geograficznego, sposobu zarządzania, metodyki i kryteriów oceny.

Duża liczba i różnorodność istniejących systemów jakości funkcjonujących w sektorach prywatnym i publicznym prowadzi do znacznego rozdrobnienia rynku w zakresie oceny jakości usług turystycznych.

Na skutek wspomnianego rozdrobnienia turystom transgranicznym nie zapewnia się spójnych informacji, które umożliwiłyby łatwe ustalenie, co przedstawiają różne systemy jakości oraz w jaki sposób dokonać rozróżnienia między konkurencyjnymi usługami. Prowadzi to do braku jasności. Ogranicza to zatem zdolność systemów jakości do skutecznego informowania konsumentów o poziomie jakości oferowanych usług turystycznych, co utrudnia konsumentom podejmowanie świadomych wyborów, zwłaszcza w przypadku podróży do innego państwa członkowskiego lub z państw trzecich do UE. W związku z tym nie rekompensują one (np. poprzez korzystniejsze wybory klientów lub lepszej reputacji) przedsiębiorstw inwestujących w jakość. Wspomniana sytuacja zniechęca podmioty działające w przedmiotowym sektorze, a w szczególności MŚP o ograniczonych zasobach finansowych, do podejmowania takich działań. W rezultacie unijny sektor turystyczny nie może w pełni wykorzystywać swojej przewagi konkurencyjnej w zakresie jakości usług ani realizować potencjału gospodarczego poprzez zwiększanie widoczności w odniesieniu do jakości oferowanych usług. Zainteresowane strony z sektora turystycznego nie odniosły dotąd sukcesu, jeżeli chodzi o nawiązanie współpracy na poziomie UE w celu zmniejszenia niespójności w całej UE między istniejącymi lub przyszłymi systemami jakości; nic nie wskazuje też na możliwość pojawienia się jakichkolwiek inicjatyw prywatnych lub publicznych, które mogłyby wpłynąć na poprawę wspomnianej sytuacji. W związku z tym najpilniejszą potrzebą jest zaradzenie rozdrobnieniu rynku na kilku poziomach. Istniejące rozdrobnienie dotyczące systemów oceny jakości prowadzi do braku jasności i może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność europejskiej turystyki.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCENA SKUTKÓW

2.1 Proces konsultacji

W następstwie przyjęcia komunikatu z 2010 r. Komisja z pomocą państw członkowskich i zainteresowanych stron z przedmiotowego sektora rozpoczęła gromadzenie informacji na temat istniejących systemów jakości. W 2011 r. zorganizowano dwa warsztaty mające na celu wymianę informacji na temat istniejących doświadczeń oraz wymianę pomysłów dotyczących możliwych wspólnych zasad jakości w odniesieniu do usług turystycznych. Na początku 2011 r. Komisja powołała nieformalną grupę ekspertów, w której skład weszli zarządzający istniejącymi systemami jakości w sektorze publicznym i prywatnym oraz przedstawiciele konsumentów i która miała pomoc w opracowywaniu projektu koncepcji. Przeważająca

¹⁵ Estimated Impacts of possible Options and Legal Instruments of the Umbrella European Tourism Quality Label, Centrum Studiów nad Polityką Europejską, wrzesień 2012 r., dostępna pod adresem: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=7655, zwana dalej „CEPS (2012)”.

większość zainteresowanych stron biorących udział w warsztatach oraz nieformalna grupa ekspertów stwierdziły zgodnie, że inicjatywę UE należy przeprowadzić według podejścia oddolnego w oparciu o istniejące i przyszłe inicjatywy państw członkowskich i przedmiotowego sektora oraz uznając wspomniane inicjatywy. W odniesieniu do zakresu, jaki powinny obejmować wspólne zasady, zainteresowane strony wyraziły jednak odmienne opinie. Ponadto uwzględnienie w ramach przedmiotowych zasad kwestii zrównoważenia środowiskowego również wywołało wśród zainteresowanych stron pewne rozbieżności.

We wrześniu i październiku 2011 r. przeprowadzono ukierunkowane konsultacje, gromadząc opinie szerszego kręgu zainteresowanych stron, obejmujących główne europejskie stowarzyszenia i federacje turystyczne, powiązane stowarzyszenia branżowe, organizacje konsumenckie, a także organy państw członkowskich. Wyniki wspomnianych konsultacji były pod względem stanowisk zainteresowanych stron podobne jak podczas opisanych wyżej wstępnych warsztatów.

Z państwami członkowskimi konsultowano się również podczas regularnych posiedzeń Komitetu Doradczego ds. Turystyki przy Komisji; wyraziły one rozbieżne opinie: niektóre państwa członkowskie wyraziły zdecydowane poparcie dla inicjatywy, sprzeciwiając się jednocześnie nałożeniu na administracje publiczne obowiązku uczestniczenia w zarządzaniu taką inicjatywą UE, powołując się głównie na niezgodność z zasadą pomocniczości i na ograniczenia podstawy prawnej, a także na ograniczone zasoby organów krajowych.

W celu poszerzenia zakresu konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz zgromadzenia wiedzy fachowej w styczniu 2012 r. Komisja zorganizowała otwartą konferencję. Dokumentacja oraz sprawozdanie z przedmiotowej konferencji są dostępne na stronach internetowych Komisji¹⁶. Dyskusje w ramach konferencji odzwierciedlały brak zmian w poglądach i stanowiskach zainteresowanych stron z sektora prywatnego i publicznego.

Od maja do lipca 2012 r. prowadzono konsultacje społeczne za pośrednictwem strony internetowej „Twój głos w Europie”, stron internetowych DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu na portalu Europa oraz wiadomości e-mail wysyłanych do szerokiego grona zainteresowanych stron z sektora prywatnego i publicznego oraz przedstawicieli państw członkowskich. Stowarzyszenia i federacje zawodowe oraz administracje publiczne stanowiły prawie 90 % z ponad 150 respondentów. Pozostałe 10 % stanowiły przedsiębiorstwa działające w branży turystycznej, z których dwie trzecie uczestniczy w systemach jakości. Związki zawodowe z sektora turystycznego oraz przedstawiciele konsumentów również byli aktywnie zaangażowani w proces konsultacji. Większość respondentów zgodziła się z określeniem problemu przez Komisję oraz z koniecznością podjęcia przez UE inicjatywy w przedmiotowym obszarze. Wyniki konsultacji społecznych opublikowano na stronach internetowych Komisji¹⁷.

W ramach oceny wariantów strategicznych przeprowadzono badanie kontekstowe dotyczące doświadczeń przedsiębiorstw w zakresie uczestnictwa w systemach jakości; odpowiedzi zarządzających reprezentatywną próbą istniejących systemów jakości oraz uczestniczących w nich przedsiębiorstw dostarczyły przydatnych spostrzeżeń na temat oceny skutków proponowanej inicjatywy¹⁸.

2.2 Ocena wariantów strategicznych

Komisja oceniła różne warianty strategiczne w celu poprawy spójności między istniejącymi i przyszłymi systemami jakości, a w rezultacie informacji przedstawianych konsumentom.

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5642

¹⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/quality-label/public-consultation-etq/index_pl.htm

¹⁸ CEPS (2012).

Rozważono łącznie siedem wariantów strategicznych, z których cztery zostały poddane analizie w ramach oceny. Obejmują one wariant polegający na braku zmian, wariant polegający na samoregulacji przez sektor turystyczny oraz dwa warianty obejmujące interwencję UE. W ramach dwóch ostatnich wariantów przeanalizowano skutki możliwości włączania w koncepcję określonych zasad, takich jak te związane z aspektami zrównoważenia środowiskowego. Szacowane skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe każdego wariantu oceniono na podstawie ich skuteczności w realizacji celów polityki, ich opłacalności pod względem kosztów oraz ich spójności z innymi strategiami UE.

W ocenie szczególną uwagę poświęcono faktowi, że udział przedmiotowego sektora w wariantcie polegającym na zaproponowaniu samoregulacji albo w wariantcie, w który proponuje się interwencję UE, byłby dobrowolny. Gruntownie rozważono również kwestię zachowania wyjątkowości i różnorodności europejskiej oferty turystycznej, szczególnie z uwagi na szeroki zakres podsektorów turystycznych, w których można by stosować europejskie zasady jakości usług.

W ocenie nie wskazano jednego korzystnego wariantu, ponieważ z ich porównania wynika, że zarówno wariant obejmujący jedynie zasady związane z jakością usług, jak i wariant, w którym informacje obejmują także inne aspekty, takie jak zrównoważenie środowiskowe, są równie skuteczne, efektywne i spójne.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

3.1 PODSTAWA PRAWNA

Podstawą wniosku są art. 195 i 292 TFUE.

3.2 ZASADY POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

Artykuł 195 TFUE stanowi, że UE „uzupełnia działania państw członkowskich w sektorze turystycznym, w szczególności przez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw Unii w tym sektorze”. Zgodnie z zasadą pomocniczości proponowane działanie UE miałyby charakter dobrowolny. Proponowana inicjatywa nie znosi żadnej istniejącej inicjatywy podjętej przez państwa członkowskie lub przedmiotowy sektor.

Podjęcie działań na szczeblu unijnym jest uzasadnione ponadnarodowym charakterem opisanego wyżej problemu. Problem ten występuje w warunkach transgranicznych, gdzie usługi turystyczne świadczone są w państwie, którego turysta nie zamieszkuje, co ogranicza wartość dodaną, jaką systemy jakości mogą zapewnić podróżnym transgranicznym, szczególnie jeżeli podróżni ci pochodzą spoza UE.

Obecna sytuacja (opisana w pkt 1.2) dotycząca oceny jakości usług turystycznych w Europie nie sprzyja tworzeniu odpowiednich równych warunków działania w przedmiotowym sektorze UE. Niespójność systemów oceny jakości w odniesieniu do usług turystycznych na poziomie krajowym i regionalnym powoduje zagubienie konsumentów i tworzy przeszkody na rynku wewnętrznym.

Uprawnienia i możliwości w zakresie samodzielnego działania poszczególnych państw członkowskich w dążeniu do zwiększenia spójności w zakresie jakości usług turystycznych oferowanych w całej UE są ograniczone. Dotychczas państwa członkowskie nie rozpoczęły żadnej koordynacji transgranicznej zasad jakości w turystyce i nic nie wskazuje, aby miały

podjąć takie działania w przyszłości. Biorąc pod uwagę niewielką liczbę publicznych systemów istniejących na poziomie krajowym, taka współpraca w żadnym wypadku nie spowodowałaby nawiązania współpracy transgranicznej na dużą skalę. Ponadto poszczególne państwa członkowskie nie mogą obecnie zwiększyć spójności systemów funkcjonujących w sektorze *prywatnym* w innych państwach członkowskich. W związku z tym działanie UE jest konieczne i uzasadnione.

Dodatkowo działania podejmowane w przedmiotowym sektorze, nawet na poziomie transnarodowym, są ograniczone do określonego podsektora (lub ewentualnie kilku powiązanych podsektorów), ale nie mają prawdziwie horyzontalnego zakresu. Powoduje to niespójność informacji udostępnianych konsumentom oraz ograniczenie informacyjnego charakteru systemów jakości i objętych nimi przedsiębiorstw w wewnątrzunijnym kontekście transgranicznym oraz w odniesieniu do podróży z państw trzecich. Sytuacja ta prawdopodobnie nie ulegnie zmianie i dlatego niezbędne jest działanie na poziomie UE.

Ze względu na ich skalę, UE jest w stanie lepiej rozwiązać opisane powyżej problemy rozdrobienia sektorowego i geograficznego. Unijne ramy mające na celu realizację ogólnego interesu, jakim jest wzmocnienie konkurencyjności sektora turystycznego Unii, byłyby bardziej efektywne pod względem transgranicznej widoczności i wiarygodności. Cel ten można osiągnąć dzięki uzupełnieniu działań już podjętych przez publiczne i prywatne podmioty aktywne w sektorze turystycznym, wspieraniu oraz tworzeniu sprzyjających warunków do połączenia ich starań. Za pomocą działania UE będącego częścią ogólnej unijnej strategii promocyjnej w zakresie turystyki można w lepszy sposób promować europejskie zasady jakości w turystyce zarówno w państwach członkowskich, jak i w odniesieniu do podróży z państw trzecich. Wartość dodana działania na dużą skalę koordynowanego na poziomie UE została potwierdzona przez zdecydowaną większość zainteresowanych stron.

Wniosek jest ponadto zgodny z zasadą proporcjonalności. Inicjatywę opracowano mając na względzie ograniczenie jej kosztów, co jest niezbędne do realizacji celów strategicznych. Stosowanie proponowanych zasad dotyczących jakości wymaga głównie zmian o charakterze organizacyjnym, pociągających za sobą niewielkie inwestycje, które prawdopodobnie zostaną zrównoważone dzięki korzyściom wynikającym z większego zadowolenia konsumentów oraz z działań uzupełniających UE.

W celu zapewnienia respektowania kompetencji państw członkowskich zaleca się, aby państwa członkowskie we współpracy z Komisją koordynowały, monitorowały i promowały stosowanie europejskich zasad jakości w turystyce na swoich terytoriach. Dzięki uwzględnieniu wspomnianych środków we wniosku w pełni respektuje się zasadę pomocniczości.

3.3 STRESZCZENIE WNIOSKU

3.3.1 Przedmiot i cele

Europejskie zasady jakości w turystyce określone w niniejszym wniosku mają zastosowanie do usług turystycznych oferowanych bezpośrednio konsumentom w Unii; zaleca się, aby organizacje z sektora publicznego i prywatnego świadczące usługi w dziedzinie turystyki przestrzegały tych zasad.

Przedmiotowa inicjatywa ma na celu poprawę informowania konsumentów, zwłaszcza podróżujących do innych państw członkowskich lub przyjeżdżających z państw trzecich, o jakości usług turystycznych, co umożliwi konsumentom, dla których ważna jest jakość, dokonywanie bardziej świadomych wyborów. To z kolei zwiększy zachęty dla unijnych przedsiębiorstw turystycznych, zwłaszcza dla MSP, do dalszego inwestowania w jakość. Celem jest zwiększenie spójności w zakresie jakości usług turystycznych na poziomie UE poprzez ustanowienie europejskich zasad, których organizacje turystyczne powinny przestrzegać. Wspomniane zasady opracowano na podstawie kryteriów zaproponowanych przez zainteresowane strony i ocenionych w ramach otwartych konsultacji.

Pod względem operacyjnym celem jest doprowadzanie do sytuacji, w której w momencie przeprowadzenia przeglądu inicjatywy znaczna liczba organizacji turystycznych w UE będzie już przestrzegać europejskich zasad jakości w turystyce.

Wartość dodana inicjatywy może być wieloraka: a) organizacje turystyczne przestrzegające przedmiotowych zasad będą mogły korzystać z prowadzonych przez Komisję działań promocyjnych oraz działań mających na celu zwiększanie świadomości. Doprowadzi to do zwiększenia widoczności tych organizacji, co poprawi ich zdolności w zakresie docierania do konsumentów i zapewni im możliwość rozszerzenia działalności na rynkach, które inaczej nie byłyby dla nich dostępne, w szczególności w państwach trzecich; b) w odniesieniu do konsumentów wartość dodana będzie polegała na pewności, że określone europejskie zasady jakości będą przestrzegane bez względu na to, które państwo członkowskie konsumenci odwiedzają. Ponadto podkreślanie wysokiej jakości europejskich usług turystycznych i zwracanie na nią uwagi przyczyni się do realizacji ogólnej strategii UE mającej na celu zwiększenie przepływu turystów w Europie oraz ich napływu spoza Europy, uzupełnienie starań na rzecz ułatwienia wypełnienia obowiązku wizowego turystom z państw trzecich oraz promowanie Europy jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości i opartych na zasadach zrównoważonego rozwoju.

Ostatecznie przyczyni się to do wzrostu konkurencyjności przedmiotowego sektora oraz do zwiększenia jego zdolności w zakresie generowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy z korzyścią dla państw członkowskich i całej gospodarki UE.

3.3.2 Stosowanie europejskich zasad jakości w turystyce

Zakres sektorowy i geograficzny

W celu zwiększenia spójności w zakresie jakości usług turystycznych w całej UE europejskie zasady jakości w turystyce można stosować, bez ograniczeń na podsektory, we wszystkich organizacjach turystycznych z sektora publicznego i prywatnego, które działają na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym lub transnarodowym, oferując konsumentom w Unii usługi turystyczne.

Koordinowanie, monitorowanie i promowanie

Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie zostaną zaproszone do koordynowania, monitorowania i promowania europejskich zasad jakości w turystyce na swoich terytoriach.

Państwom członkowskim zaleci się również współpracę w odniesieniu do transnarodowych organizacji turystycznych. Zostaną one również zaproszone do współpracy z Komisją w ramach Komitetu Doradczego ds. Turystyki, aby ułatwić monitorowanie i ocenę inicjatywy, które można prowadzić m.in. za pomocą ankiet tematycznych wśród państw członkowskich, przedstawicieli sektora i konsumentów.

W Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) na lata 2014–2020 określono cel szczegółowy polegający na poprawie ramowych warunków rozwoju konkurencyjności i trwałości unijnych przedsiębiorstw w sektorze turystyki. Mając na celu poprawę wizerunku i widoczności Europy jako kierunku turystycznego opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności oraz charakteryzującego się wysoką jakością, Komisja podejmie działania informacyjne, komunikacyjne i promocyjne, obejmujące utworzenie tematycznej strony internetowej z informacjami o europejskich zasadach jakości w turystyce. Komisja ułatwi również wymianę najlepszych praktyk i doświadczeń.

3.3.3 Ocena

Planowana ocena realizacji niniejszego zalecenia zostanie przeprowadzona trzy lata po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Komisja oceni również, czy zwiększenie spójności w zakresie jakości usług w turystyce wymaga wprowadzenia dalszych środków.

4. WPLYW NA BUDŻET

Odpowiedni przydział środków na rzecz promowania europejskich zasad jakości w turystyce można przewidzieć w ramach Programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME)¹⁹.

¹⁹ Rozporządzenie ustanawiające Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2014–2020, rozporządzenie (UE) nr 1287/2013 (Dz.U. L 347, s. 33).

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie europejskich zasad jakości w turystyce

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 195 i 292,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W komunikacie z dnia 30 czerwca 2010 r. „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego”²⁰ Komisja uznaje konieczność wspierania rozwoju zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki wysokiej jakości jako część ogólnego celu promowania Unii jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości w państwach trzecich.
- (2) Do kwestii promowania znaczących efektów działalności środowiskowej w ramach zakwaterowania turystycznego i kempingów oraz najlepszych praktyk zarządzania środowiskowego w sektorze turystycznym odniesiono się już szczegółowo na poziomie Unii w drodze stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010²¹ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009²².
- (3) W Unii istnieje już szeroki zakres systemów jakości funkcjonujących w sektorze publicznym i prywatnym mających na celu informowanie konsumentów o jakości usług turystycznych i zapewnianie wytycznych przedsiębiorstwom z sektora turystyki. Przedmiotowe systemy są bardzo zróżnicowane pod względem zakresu, sposobu zarządzania, stosowanych metod oraz kryteriów. Ponadto ich działanie jest ograniczone do określonych podsektorów lub obszarów geograficznych, co skutkuje bardzo dużym rozdrobnieniem, jeżeli chodzi o ocenę jakości usług turystycznych.

²⁰ COM(2010) 352 final.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz.U. L 27 z 30.1.2010, s. 1).

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.U. L 342 z 22.12.2009, s. 1).

- (4) Ze względu na wspomniane rozdrobnienie oraz brak spójnej oceny wszystkich istniejących systemów jakości konsumenci podróżujący do innych państw w obrębie Unii lub przyjeżdżający do Unii z państw trzecich mogą mieć trudności z porównaniem oferowanych usług objętych różnymi systemami jakości. Przedmiotowy brak spójności ogranicza zdolność konsumentów do dokonywania w pełni świadomych wyborów.
- (5) Z uwagi na brak spójnej oceny istniejących systemów jakości, możliwości przedsiębiorstw turystycznych w zakresie zwiększania widoczności w stosunku do konsumentów oraz korzystania ze skoordynowanych działań były dotychczas ograniczone. Dotyczy to zwłaszcza mikro- i małych przedsiębiorstw, które często nie mają odpowiednich narzędzi ani zasobów pozwalających na promowanie siebie i swoich wysokiej jakości usług.
- (6) W celu zwiększenia konkurencyjności sektora turystycznego konieczne jest zwiększenie atrakcyjności unijnych przedsiębiorstw turystycznych dla obywateli państw trzecich.
- (7) W związku z tym należy opracować zestaw europejskich zasad jakości w turystyce, które będą uznawane przez konsumentów oraz przedmiotowy sektor.
- (8) W celu zapewnienia objęcia zakresem stosowania możliwie największej liczby podsektorów turystycznych przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności oferty turystycznej Unii, europejskie zasady jakości w turystyce powinny mieć charakter ogólny, ale powinny zapewniać wartość dodaną zgodnie z oczekiwaniami konsumentów dotyczącymi wysokiej jakości usług turystycznych.
- (9) Aby zapewnić świadczenie zadowolających usług turystycznych, konieczne jest zagwarantowanie odpowiednich szkoleń właściwych pracowników w zakresie przydzielonych im zadań. Z tego samego powodu odbyte szkolenia powinny być zapisywane w rejestrze szkoleń.
- (10) W celu ułatwienia ciągłego zwiększania jakości usług turystycznych tak, aby spełniały one oczekiwania konsumentów, istotne jest przeprowadzanie sondaży wśród konsumentów oraz zapewnianie reakcji na ich skargi.
- (11) Aby promować autentyczność i różnorodność unijnej oferty turystycznej, konieczne jest zapewnianie konsumentom aktualnych informacji na temat lokalnych zwyczajów, dziedzictwa, tradycji, usług i produktów.
- (12) W celu zwiększania świadomości na temat europejskich zasad jakości w turystyce i tym samym zdobywania zaufania konsumentów bardzo ważne jest, aby organizacje turystyczne zapewniały konsumentom informacje i wytyczne związane z przedmiotowymi zasadami.
- (13) By ułatwić stosowanie europejskich zasad jakości w turystyce na swoich terytoriach oraz koordynowanie swoich działań, państwa członkowskie powinny w przejrzysty sposób koordynować, monitorować i promować europejskie zasady jakości w turystyce.
- (14) W celu zapewnienia dobrowolnego stosowania europejskich zasad jakości w turystyce przez organizacje turystyczne działające w co najmniej dwóch państwach członkowskich (organizacje transnarodowe), konieczne jest, aby państwa członkowskie współpracowały ze sobą, mając na względzie stosowanie europejskich zasad jakości w turystyce przez wspomniane organizacje.
- (15) Aby ułatwić spójne stosowanie europejskich zasad jakości w turystyce oraz ich koordynowanie, monitorowanie i promowanie w całej Unii, zachęca się państwa członkowskie do wymiany informacji i doświadczeń. Komisja powinna ułatwiać taką wymianę informacji.

- (16) W ramach dążenia do uzupełnienia działań państw członkowskich na rzecz promowania konkurencyjności sektora turystycznego ważne jest informowanie konsumentów o europejskich zasadach jakości w turystyce i zwiększanie ich świadomości na temat tych zasad za pomocą stosownych działań promocyjnych i informacyjnych w Unii, a także przede wszystkim w państwach trzecich w celu promowania Unii jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości. Ponadto, aby zachęcić do tworzenia sprzyjających warunków rozwoju sektora turystycznego, istotne jest także aby dopilnować, by europejskie zasady jakości w turystyce były atrakcyjne dla organizacji turystycznych. W związku z tym ważne jest, aby państwa członkowskie i Komisja współpracowały w tym zakresie.
- (17) Państwa członkowskie odgrywają istotną rolę w ułatwianiu monitorowania i oceny stosowania europejskich zasad jakości w turystyce dzięki informowaniu Komisji o stosowaniu tych zasad na ich terytoriach, w szczególności w ramach posiedzeń Komitetu Doradczego ds. Turystyki.
- (18) W celu zapewnienia reakcji na szybko zmieniające się warunki rynkowe w dziedzinie turystyki oraz w celu zapewnienia wartości dodanej europejskich zasad jakości w turystyce w perspektywie długoterminowej Komisja powinna monitorować ich stosowanie oraz powinna ocenić wdrożenie niniejszego zalecenia trzy lata po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Z tego samego powodu Komisja powinna również ocenić, czy konieczne jest wprowadzenie dodatkowych środków, aby zapewnić realizację celów opisanych w niniejszym zaleceniu,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. PRZEDMIOT I ZAKRES STOSOWANIA

W niniejszym zaleceniu ustanawia się zestaw europejskich zasad jakości w turystyce (zwanymi dalej „zasadami”), które mają być stosowane przez organizacje turystyczne.

2. DEFINICJE

Do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:

- a) „organizacja turystyczna” oznacza organizację z sektora publicznego lub prywatnego, która ma siedzibę w Unii i świadczy na rzecz konsumentów usługi w dziedzinie turystyki na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym lub transnarodowym;
- b) „transnarodowa organizacja turystyczna” oznacza organizację turystyczną prowadzącą działalność na terytorium lub częściach terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich.

3. EUROPEJSKIE ZASADY JAKOŚCI W TURYSTYCE

W przypadkach, w których jest to stosowne do wielkości i koncepcji biznesowej, organizacjom turystycznym zaleca się stosowanie w ramach ich działalności następujących zasad:

- a) zapewnienie pracownikom szkoleń obejmujących następujące elementy:
 - (i) szkolenie wszystkich pracowników zaangażowanych w świadczenie usług bezpośrednio na rzecz konsumentów, aby zapewnić zadowalającą realizację powierzonych im zadań;
 - (ii) zapisywanie szkoleń odbytych przez pracowników w ustanowionym w tym celu rejestrze szkoleń;
 - (iii) wyznaczenie koordynatora ds. jakości w celu zapewnienia spójnego podejścia do zarządzania jakością świadczonych usług oraz zaangażowania właściwych pracowników w proces zapewniania jakości;
- b) stosowanie strategii w zakresie zadowolenia konsumentów obejmującej następujące elementy:
 - (i) ustanowienie mechanizmu rozpatrywania skarg konsumentów w miejscu świadczenia usług lub za pośrednictwem internetu;
 - (ii) zapewnienie niezwłocznego reagowania na skargi;
 - (iii) przeprowadzanie sondaży na temat zadowolenia konsumentów oraz uwzględnianie ich wyników do podnoszenia jakości usług;
- c) w stosownych przypadkach prowadzenie i przestrzeganie udokumentowanego planu sprzątnięcia i konserwacji obiektów lub sprzętu;
- d) udostępnianie konsumentom informacji, w tym:
 - (i) informacji na temat lokalnych zwyczajów, dziedzictwa, tradycji, usług i produktów;
 - (ii) informacji na temat dostępności w odniesieniu do świadczonych usług;
 - (iii) informacji na temat aspektów związanych ze zrównoważonym rozwojem w odniesieniu do świadczonych usług;
 - (iv) informacji na temat niniejszych zasad;
- e) zapewnienie prawidłowości, wiarygodności, przejrzystości i dostępności przedmiotowych informacji w co najmniej najbardziej odpowiednich językach obcych, jeżeli ma to zastosowanie z uwagi na lokalizację i koncepcję biznesowe.

4. DZIAŁANIA PROWADZONE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

- 4.1. Państwa członkowskie powinny koordynować, monitorować i promować stosowanie przedmiotowych zasad na swoich terytoriach. W tym celu zachęca się państwa członkowskie do prowadzenia następujących działań:

- a) monitorowania stosowania przez organizacje turystyczne zasad określonych w pkt 3;
 - b) koordynowania z innymi państwami członkowskimi działań związanych z przedmiotowymi zasadami oraz ich stosowaniem;
 - c) promowania przedmiotowych zasad wśród organizacji turystycznych;
 - d) zapewniania we współpracy z innymi państwami członkowskimi, aby organizacje turystyczne miały dostęp do odpowiednich informacji i wskazówek na temat wspomnianych zasad;
 - e) wzajemnej współpracy w celu ułatwiania stosowania przedmiotowych zasad przez transnarodowe organizacje turystyczne.
- 4.2. Zaleca się również, aby państwa członkowskie prowadziły działania w sposób gwarantujący przejrzystość.

5. WSPÓŁPRACA MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI A KOMISJĄ

Zachęca się państwa członkowskie do informowania Komisji o działaniach, o których mowa w pkt 4, oraz do współpracy z Komisją w celu monitorowania i oceny przedmiotowych działań, a także o inicjatywach w zakresie zwiększania świadomości i promowania prowadzonych przez państwa członkowskie.

6. MONITOROWANIE I OCENA

- 6.1. Komisja powinna ocenić wdrożenie niniejszego zalecenia *do dnia [określona data; trzy lata od daty opublikowania niniejszego zalecenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej]*.
- 6.2. Komisja powinna również ocenić, czy należy przedstawić dalsze środki mające na celu zwiększenie spójności w zakresie jakości usług turystycznych w państwach członkowskich opisanej w niniejszym zaleceniu.

7. PRZEPISY KOŃCOWE

Niniejsze zalecenie zostaje opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*