



KOMISJA
EUROPEJSKA

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

ANNEX 1

ZAŁĄCZNIK

do

ZIELONEJ KSIĘGI

w sprawie bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego

Spis treści

1. Fakty i liczby.....	2
1.1. Obowiązujące instrumenty i egzekwowanie	2
1.1.1. Poziom krajowy.....	2
1.1.2. Poziom europejski.....	3
1.1.3. Monitorowanie i egzekwowanie	4
1.2. Kwestie przekrojowe	5
1.2.1. MŚP.....	5
1.2.2. Badania Eurobarometru.....	5
1.2.3. Normy.....	17
1.3. Poziom i instrumenty	17
1.3.1. Alternatywne instrumenty	17
2. Określone działania podjęte przez Komisję w zakresie bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego	17
2.1. Wcześniejsze działania (2003–2012)	18
2.2. Najnowsze działania (2012–2013)	20

1. FAKTY I LICZBY

W niniejszej sekcji przedstawiono fakty i liczby, które są dostępne w odniesieniu do kwestii poruszanych w zielonej księdze. Nie wszystkie aspekty ujęte w księdze w części 4 „Pytania” znajdują swoje odzwierciedlenie w niniejszym załączniku, gdyż siłą rzeczy nie do każdego z nich istnieją dodatkowe materiały.

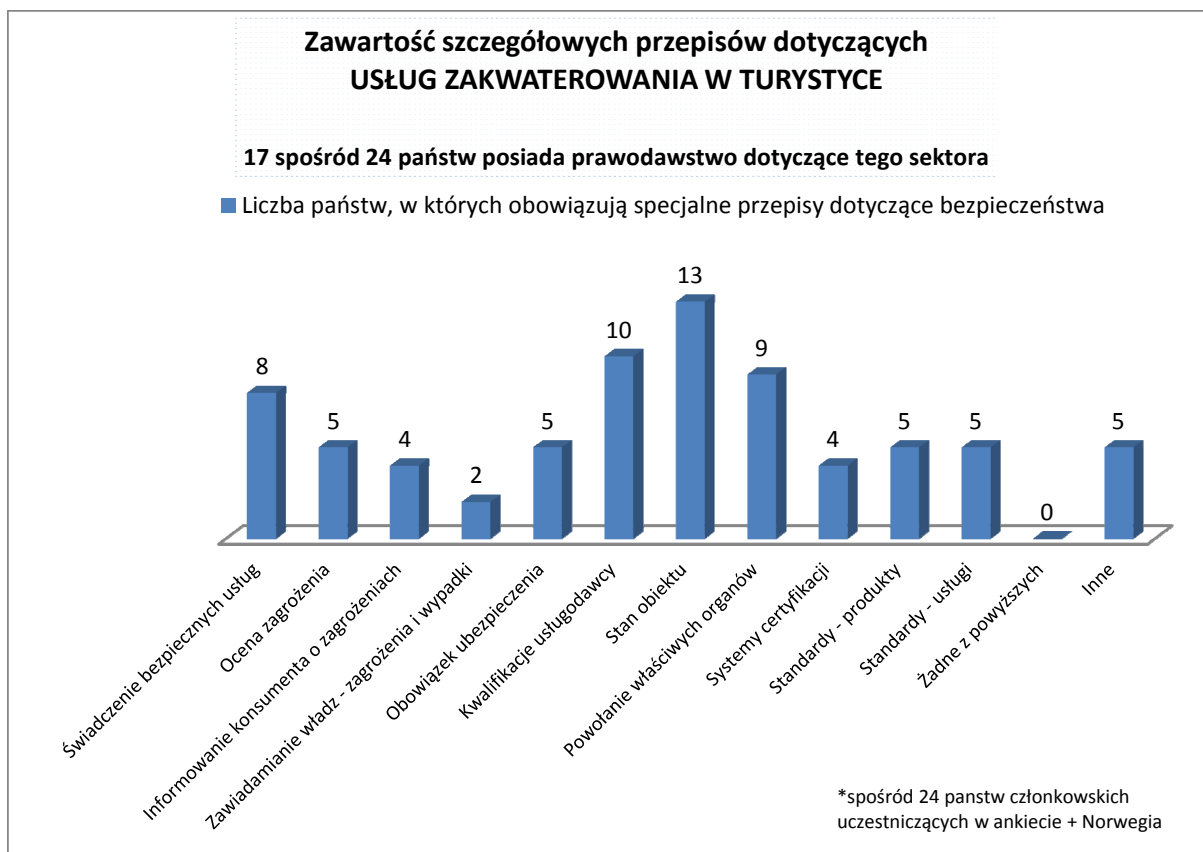
1.1. Obowiązujące instrumenty i egzekwowanie

1.1.1. Poziom krajowy

Mówiąc ogólnie, rodzaje polityk w zakresie usług zakwaterowania turystycznego znacznie się różnią. W 2013 r. poproszono państwa członkowskie o wypełnienie kwestionariusza w celu opisania krajowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego (obok innych usług). Spośród 24 państw członkowskich, które udzieliły informacji, 21 zgłosiło, że obowiązują u nich ogólne przepisy dotyczące usług jako kategorii działalności (ogólne prawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa usług, bezpieczeństwa produktów, ochrony konsumentów lub bezpieczeństwa w miejscu pracy), natomiast 17 państw członkowskich zgłosiło, że obowiązują u nich szczegółowe przepisy dotyczące sektora usług zakwaterowania, uzupełnione w 6 przypadkach samoregulacją. Dwa państwa członkowskie nie zgłosiły ani polityki horyzontalnej, ani dotyczącej danego sektora.

Po dokonaniu przeglądu treści zgłoszonego prawodawstwa dotyczącego sektora można było przeprowadzić bardziej szczegółowe porównanie w obrębie państw członkowskich. Przedstawiono wykaz przepisów związanych z bezpieczeństwem odpowiednim władzom (zob. tabela poniżej) i poproszono o wskazanie, które z nich wchodzi w obręb prawodawstwa krajowego. Spośród 17 państw członkowskich, w których obowiązują przepisy dotyczące danego sektora (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, ET, FR, HR, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK), większość (13 państw) włączyła do swoich przepisów wymogi dotyczące stanu obiektów, w 8 państwach członkowskich obowiązują ogólne wymogi dotyczące świadczenia jedynie bezpiecznych usług, zaś w 10 przypadkach przepisy obejmują obowiązki związane z kwalifikacjami usługodawcy. Z drugiej strony jedynie w połowie z tych państw członkowskich (CZ, DE, EL, HR, LU, MT, PL, PT, SK) prawo wymaga ustanowienia organów na potrzeby monitorowania i podejmowania odpowiednich działań. Ponadto jedynie w 5 państwach członkowskich (CZ, EL, LU, MT, PL) przepisy obejmują rozpoznanie i ocenę zagrożeń, a jedynie w dwóch (CZ, PL) istnieje wymóg powiadomienia organów o zagrożeniach i wypadkach powiązanych ze świadczeniem usług – niezbędne narzędzie w odniesieniu do celów porównawczych w obrębie UE.

Na poniższym wykresie przedstawiono zawartość obowiązujących przepisów w sektorze w 17 państwach członkowskich, które przedstawiły sprawozdania.



1.1.2. Poziom europejski

Swobodę świadczenia usług regulują art. 56–62 TFUE. W szczególności przepisy dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym¹ mają na celu ułatwienie usługodawcom korzystania ze swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług, ułatwiając tym samym usługodawcom wspólnotowym działalność w innych państwach członkowskich UE. Bezpieczeństwo usług nie jest szczególnym przedmiotem tej dyrektywy. W art. 18 dopuszcza się jednak odstępstwa od swobody świadczenia usług (art. 16) na specjalnych warunkach i w konkretnych przypadkach związanych z bezpieczeństwem usług. Przyjmujące państwo członkowskie może na tych warunkach, w drodze wyjątku, zastosować swoje wymogi wobec konkretnego zewnętrznego usługodawcy w odniesieniu do świadczenia konkretnej usługi. Na warunkach określonych w art. 23 dyrektywy, państwa członkowskie mogą postanowić, że usługodawcy, których usługi stwarzają bezpośrednie i szczególne ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa, muszą przystąpić do odpowiedniego ubezpieczenia od odpowiedzialności. Zobowiązanie do wzajemnej pomocy w odniesieniu do państwa członkowskiego prowadzenia przedsiębiorstwa obejmuje głównie informacje dotyczące ryzyka mogącego prowadzić do istotnej szkody dla zdrowia lub bezpieczeństwa (art. 29 ust. 3). Z kolei w art. 26 określono ramy podejmowania działań na zasadzie dobrowolnej w celu zapewnienia jakości świadczonych usług w związku z certyfikacją lub oceną działań usługodawców, opracowaniem kart jakości lub kart i znaków jakości, jak również opracowaniem dobrowolnych standardów europejskich dotyczących usług.

Na szczeblu UE nie obowiązują żadne kompleksowe przepisy odnoszące się do bezpieczeństwa usług związanych z turystyką. Jedynym instrumentem dotyczącym bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego jest zalecenie Rady 86/666 w sprawie ochrony przeciwpożarowej w istniejących hotelach, w którym zdefiniowano minimalne normy

¹ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s.36-68

bezpieczeństwa w odniesieniu do wszystkich hoteli w UE (dysponujących miejscami dla minimum 20 gości) i zalecono państwom członkowskim podjęcie wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia przedmiotowych standardów bezpieczeństwa, jeżeli obowiązujące przepisy nie są wystarczające.

Ponadto szereg instrumentów i inicjatyw UE w obrębie różnych obszarów polityki (np. REACH, wyrobów budowlanych, bezpieczeństwa w miejscu pracy, kwalifikacji zawodowych, środowiska i imprez turystycznych) może przyczynić się bezpośrednio lub pośrednio do bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego.

Na przykład w ramach wdrażania rozporządzenia (UE) nr 305/2011 w sprawie wyrobów budowlanych, Komisja zwróciła się do organizacji CEN/CENELEC o jak najszybsze opracowanie zharmonizowanej normy dotyczącej czujników tlenku węgla. W ramach normy przewiduje się certyfikację zewnętrzną tych produktów oraz zapewnienie odpowiedniej czułości i wskazania końca użytkowania.

1.1.3. Monitorowanie i egzekwowanie

Jedyny obowiązujący dokument europejski regulujący kwestie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w obszarze zakwaterowania turystycznego jest niewiążący z racji swojego charakteru i w związku z tym nie jest objęty obowiązkiem egzekwowania. W czerwcu 2001 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie w sprawie stosowania zalecenia w państwach członkowskich². W sprawozdaniu stwierdzono, że chociaż stosowanie zalecenia przyczyniło się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa w hotelach w obrębie UE, nie osiągnięto w pełni minimalnych norm bezpieczeństwa określonych w zaleceniu.

W 2009 r. FTO-ABTA (federacja organizatorów turystyki połączona z brytyjskim związkiem turystycznym) przeprowadziła z własnej inicjatywy badanie dotyczące zgodności usług świadczonych przez usługodawców zakwaterowania turystycznego³ z obowiązującymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa przeciwpożarowego, w tym z zaleceniem nr 86/666, stosując metody kontroli i sprawozdawczości obowiązujące w Zjednoczonym Królestwie. Personel organizatorów turystyki (tj. specjalnie przeszkolony personel domów wypoczynkowych lub specjaliści ds. zdrowia i bezpieczeństwa) lub konsultanci zewnętrzni przeprowadzili kontrole w 2 123 obiektach w 10 państwach członkowskich UE

Na podstawie badania przedstawiono podsumowanie ratingu obiektów w podziale na kraje, z którego wynika, że istnieją znaczne różnice w normach bezpieczeństwa przeciwpożarowego w domachczasowych. Na poparcie wiarygodności otrzymanych danych w badaniu podkreślono, że w swojej ewidencji (bez względu na to, czy była prowadzona przez nich we własnym zakresie, czy powstała w wyniku prac konsultantów) organizatorzy turystyki nie mieli żadnego motywu, aby przedstawiać mniej korzystny obraz obiektów, niż ten, jaki ustalono.

Państwo członkowskie	Hotel nie nadaje się do użytku lub ma poważne usterki	Hotel ma poważne usterki, które należy pilnie usunąć	Hotel ma usterki, które należy jak najszybciej usunąć	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe w hotelu jest na zadowalającym poziomie – usterki są niewielkie i łatwe do usunięcia	Całkowita liczba skontrolowanych hoteli
----------------------	---	--	---	---	---

² COM (2001) 348 final, http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/fire_safe/ps06_en.pdf.

³ Analiza wdrażania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego w obiektach zakwaterowania turystycznego, badanie FTO na temat zakwaterowania turystycznego, Steward Kidd, 2009 r.

Austria	43 %	32 %	11 %	15 %	324
Bułgaria	22 %	32 %	14 %	32 %	76
Cypr	10 %	19 %	16 %	55 %	186
Francja	31 %	15 %	27 %	28 %	199
Grecja	12 %	19 %	12 %	57 %	292
Włochy	20 %	22 %	11 %	46 %	171
Malta	16 %	19 %	14 %	52 %	64
Portugalia	11 %	13 %	12 %	64 %	171
Hiszpania	6 %	19 %	17 %	58 %	640
Łącznie					2123

Ponadto z badania wynikało, że 38 % obiektów kontrolowanych przez organizatorów turystyki i ich konsultantów może nie wykazywać zgodności z zaleceniem nr 86/666 w sprawie ochrony przeciwpożarowej w istniejących hotelach.

1.2. Kwestie przekrojowe

1.2.1. MŚP

W ciągu ostatnich pięciu lat małe i średnie przedsiębiorstwa turystyczne stanowiły ponad 97 % wszystkich usługodawców zakwaterowania turystycznego.

Sektor I55 : usługi zakwaterowania							
	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014
Mikroprzedsiębiorstwa 0 – 9	196 491	218 843	204 934	205 676	210 742	213 047	219 777
Małe przedsiębiorstwa 10 – 49	35 563	38 155	37 276	39 920	40 436	40 835	42 081
Średnie przedsiębiorstwa 50 – 249	5 677	6 346	5 883	6 063	6 113	6 163	6 354
Duże przedsiębiorstwa 250+	614	592	583	624	640	634	656
Wszystkie MŚP	237 731	263 344	248 094	251 017	256 752	259 346	267 422
Łącznie	238 345	263 936	248 677	251 628	257 378	259 965	268 063

1.2.2. Badania Eurobarometru

Badanie Flash Eurobarometer dotyczące bezpieczeństwa usług, przeprowadzone w 2012 r.⁴, odnosiło się do aspektów bezpieczeństwa określonych płatnych kategorii usług, w tym zakwaterowania turystycznego.

Między dniem 7 a 10 maja 2012 r. przeprowadzono wywiady z 25 524 europejskimi obywatelami w wieku 15 lat i starszymi we wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Celem badania było zbadanie postrzegania i doświadczeń Europejczyków w odniesieniu do bezpieczeństwa poszczególnych usług, w tym zakwaterowania turystycznego. W szczególności badano następujące aspekty:

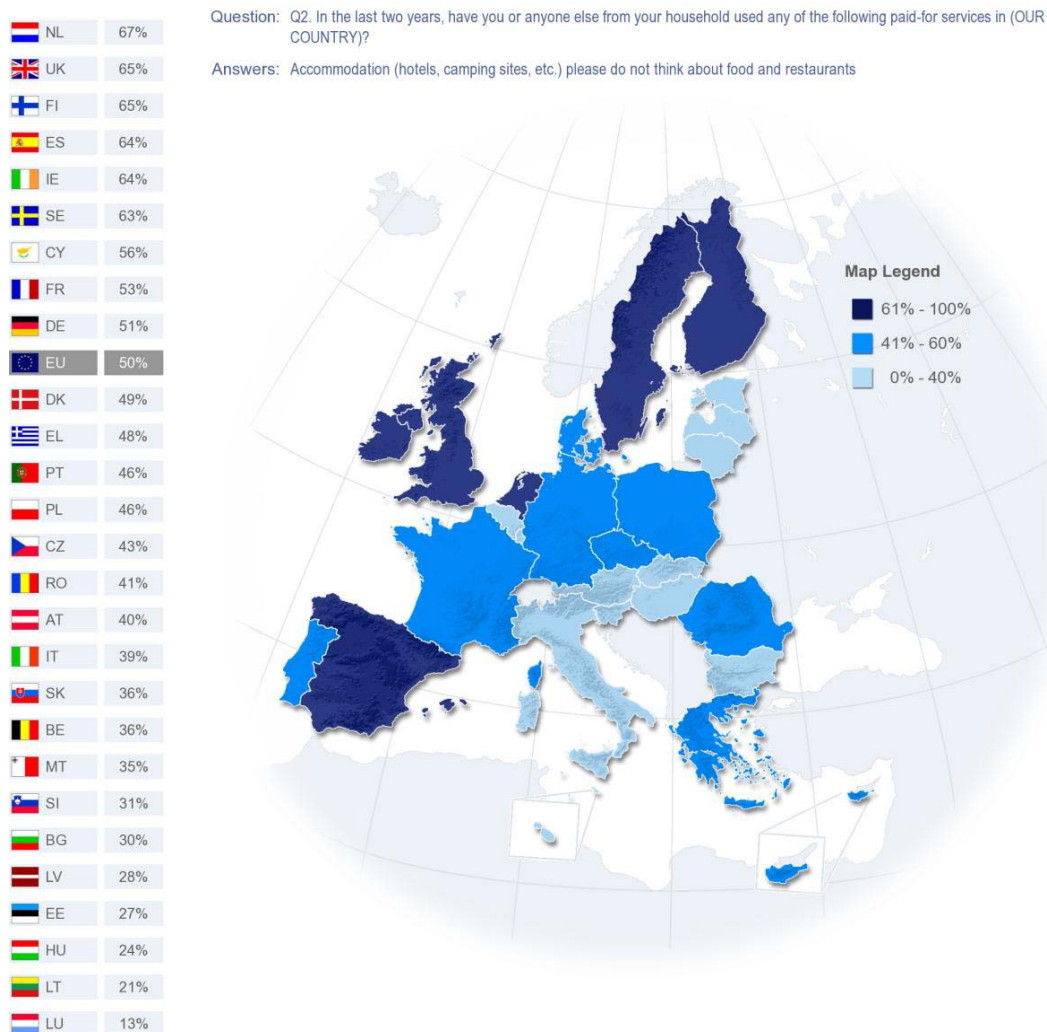
- postrzeganie bezpieczeństwa tych usług;

⁴ Flash Eurobarometr 350, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_350_en.pdf.

- odsetek korzystających z każdej usługi i częstotliwość wypadków powodujących obrażenia;
- doświadczenie z aspektami związanymi z bezpieczeństwem podczas korzystania z każdej z usług (budynek, pokój i wyposażenie, warunki higieniczne, oznakowanie i wyposażenie przeciwpożarowe, obiekty rekreacyjne, basen, system ogrzewania i zabezpieczenia przed ułatnianiem się tlenu węgla);
- dostrzeżone przyczyny i konsekwencje wypadków prowadzących do obrażeń;
- czy konsumenci skarżą się na wypadki oraz powody, dla których się nie skarżą.

Główne wyniki badań były następujące:

- ogólnie rzecz biorąc, doniesienia o wypadkach powodujących obrażenia mających miejsce w trakcie korzystania z usług były nieliczne;
- większość respondentów (54 %) stwierdziła, że to oni sami/użytkownicy spowodowali wypadki powodujące obrażenia w obiektach płatnego zakwaterowania;
- w odniesieniu do zakwaterowania 98 % respondentów nie zgłosiło żadnych wypadków mających miejsce podczas ich pobytu w obiekcie płatnego zakwaterowania w ciągu ostatnich dwóch lat.



Pytanie: Czy w ciągu ostatnich dwóch lat Pan(-i) lub inna osoba z Pana(-i) gospodarstwa domowego korzystała z którejkolwiek z następujących płatnych usług w (NASZE PAŃSTWO)

Odpowiedzi: Zakwaterowanie (hotele, pola kempingowe itd.) proszę nie brać pod uwagę wyżywienia i restauracji

Q3. For each type of paid-for services you or someone else from your household used in the last two years in (OUR COUNTRY), did any of the following happen?



Pyt. 3. Czy, w odniesieniu do każdego rodzaju płatnych usług, z których Pan(-i) lub inna osoba z Pana(-i) gospodarstwa domowego korzystał(-a) w ciągu ostatnich dwóch lat w (NASZE PAŃSTWO), wydarzyła się którakolwiek z następujących rzeczy?

- Zakwaterowanie (hotele, pola kempingowe itd.)
- Centra urody i odnowy biologicznej (zakłady fryzjerskie, solaria, spa itd.)
- Parki rozrywki i wesołe miasteczka
- Baseny
- Zorganizowany wypoczynek na świeżym powietrzu (narciarstwo, kajakarstwo, kolarstwo górskie itd.)

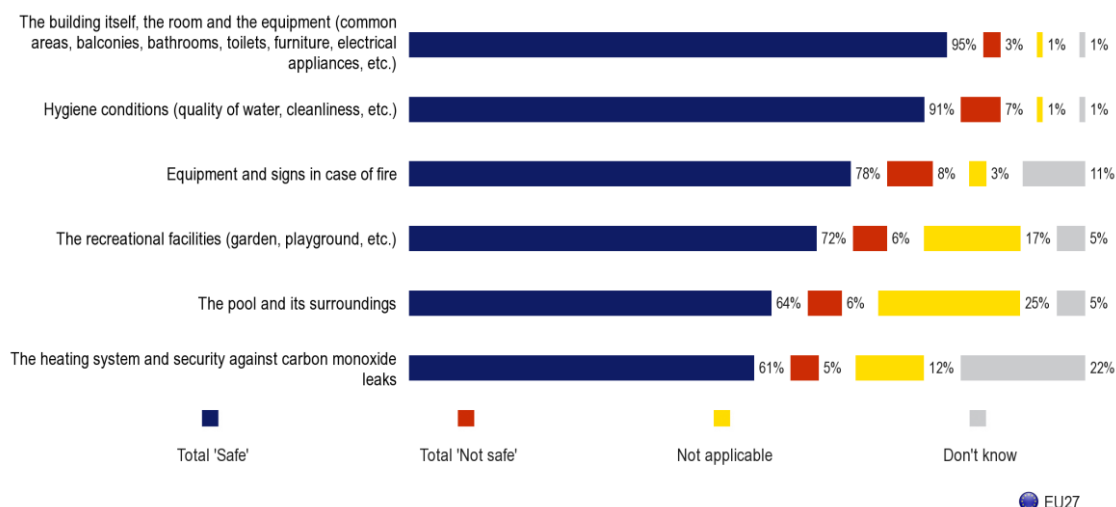
Odpowiedzi:

- Nic takiego się nie wydarzyło
- Zdarzył się wypadek, którego skutkiem była szkoda fizyczna lub obrażenie
- Podczas korzystania z usługi odnosił(-a) Pan(-i) wrażenie, że nie jest bezpiecznie, więc zaprzestał(-a) Pan(-i) korzystać z tej usługi
- Nie wiem

Podstawa: Osoby korzystające z zakwaterowania w ciągu ostatnich 2 lat = 12 858 Osoby korzystające z salonów piękności i odnowy biologicznej w ciągu ostatnich 2 lat = 11 749 Osoby, które udały się do centrów rozrywki i wesołych miasteczek w ciągu ostatnich 2 lat = 9 677 Osoby, które korzystały z basenów w ciągu ostatnich 2 lat = 12 200 Osoby, które uczestniczyły w zorganizowanym wypoczynku na świeżym powietrzu w ciągu ostatnich 2 lat = 6 147

Co najmniej dziewięć na dziesięć użytkowników obiektów płatnego zakwaterowania oceniło budynki, wyposażenie i higienę w obiekcie zakwaterowania jako bezpieczne, byli oni jednak mniej pewni w odniesieniu do basenu (64 % uznało go za bezpieczny) i systemu ogrzewania (61 % uznało go za bezpieczny).

Q4. Thinking about the last time you used paid-for accommodation in (OUR COUNTRY), please tell me how safe you considered the following aspects of the accommodation?



Pyt. 4. Kiedy ostatni raz korzystał(-a) Pan(-i) z obiektu płatnego zakwaterowania w (NASZE PAŃSTWO), za jak bardzo bezpieczne uznał(-a) Pan(-i) następujące aspekty zakwaterowania

- Budynek, pokój i wyposażenie (wspólne pomieszczenia, balkony, łazienki, toalety, meble, urządzenia elektryczne itp.)
- Warunki higieny (jakość wody, czystość itp.)
- Wyposażenie i oznakowanie na wypadek pożaru
- Obiekty rekreacyjne (ogród, plac zabaw itp.)
- Basen i jego otoczenie
- System ogrzewania i zabezpieczenie przed ulatnianiem się tlenku węgla

Całość „bezpieczna”
Całość „niebezpieczna”
Nie dotyczy.
Nie wiem

Podstawa: Osoby, które w ciągu ostatnich 2 lat korzystały z obiektów zakwaterowania i nie miały żadnego wypadku = 11 792

Respondenci najczęściej przyznają, że oznaczenia i wyposażenie na wypadek pożaru w ich obiekcie zakwaterowania nie były bezpieczne (8 %), zaraz po tym odnoszą się do warunków higienicznych (7 %). Warto odnotować, że w odniesieniu do higieny 91 % respondentów oceniło ten aspekt ich zakwaterowania jako bezpieczny, w porównaniu do 78 % w odniesieniu do oznaczenia i wyposażenia na wypadek pożaru.

Jedynie jedna na dwadzieścia osób (6 %) uznała, że obiekty rekreacyjne w ich zakwaterowaniu nie były bezpieczne.

Obiekty basenowe oceniło jako niebezpieczne również 6 % respondentów. Spośród wszystkich aspektów, o jakie zapytano respondentów, najczęściej stwierdzali oni, że w ich obiekcie zakwaterowania nie było basenu (25 %) lub obiektów rekreacyjnych (17 %).

Jeden na dwudziestu respondentów (5 %) twierdził, że system ogrzewania i zabezpieczenie przed ulatnianiem się tlenku węgla w ich obiekcie zakwaterowania nie były bezpieczne.

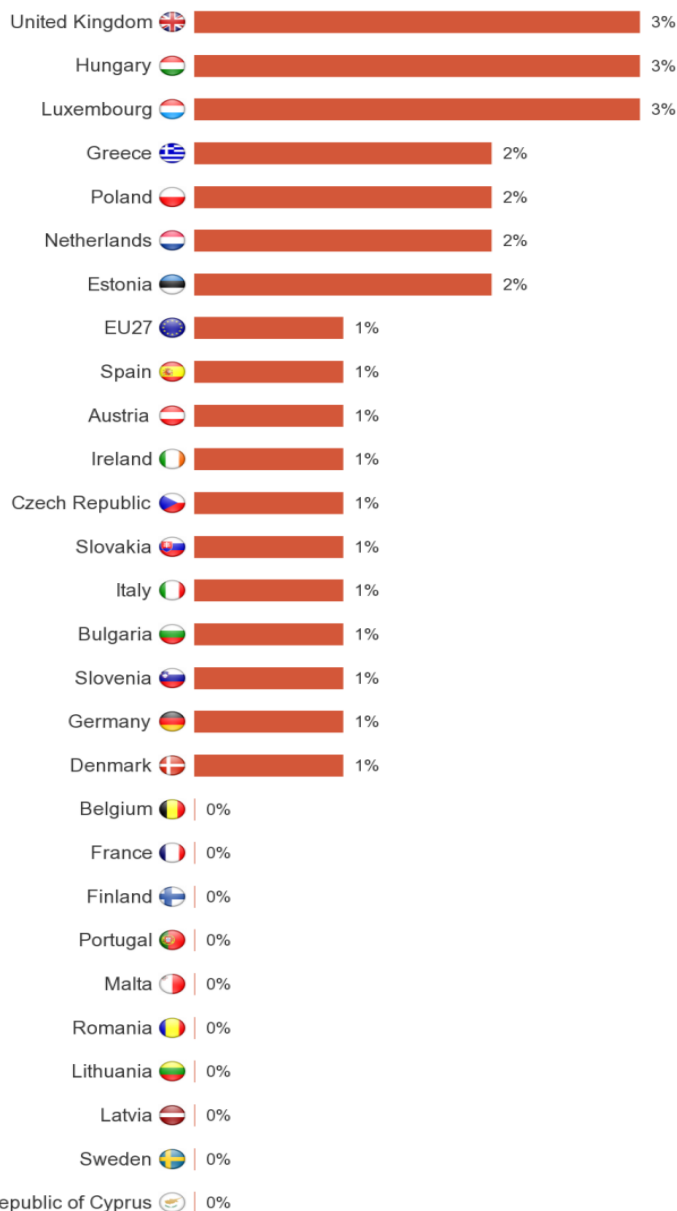
Więcej niż jeden na pięć respondentów (22 %) nie było jednak w stanie wyrazić opinii na temat systemu ogrzewania w ich obiekcie zakwaterowania.

Spośród 12 585 użytkowników usług zakwaterowania w obrębie UE27, 164 zgłosiło udział w wypadku, który spowodował szkodę fizyczną lub obrażenie. Podział na państwa, pochodzący ze sprawozdania Eurobarometru, przedstawiono poniżej.

Question: Q3.1. For each type of paid-for services you or someone else from your household used in the last two years in (OUR COUNTRY), did any of the following happen?

Option: Accommodation (hotels, camping sites, etc.)

Answers: An accident, resulting in physical harm or injury, occurred



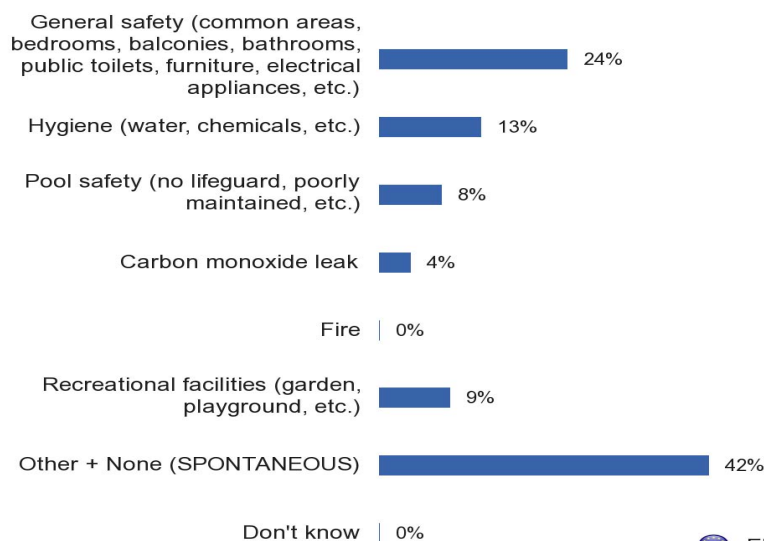
Pytanie: Pyt. 3.1 Czy, w odniesieniu do każdego rodzaju płatnych usług, z których Pan(-i) lub inna osoba z Pan(-i) gospodarstwa domowego korzystał(-a) w ciągu ostatnich dwóch lat w (NASZE PAŃSTWO), wydarzyła się którakolwiek z następujących rzeczy?

Możliwość: Zakwaterowanie (hotele, pola kempingowe itd.)

Odpowiedź: **Zdarzył się wypadek, którego skutkiem była szkoda fizyczna lub obrażenie**

Spytani o to, z czym powiązany był wypadek, wspomnianych 164 obywateli wskazało w swoich odpowiedziach następujące kwestie:

Q10. Was the accident in the accommodation related to any of the following?

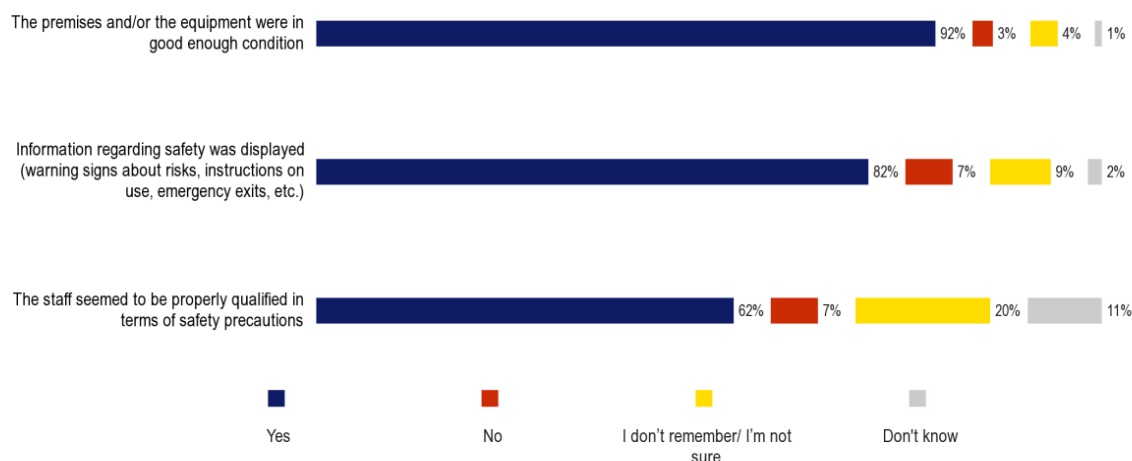


EU27

Pyt. 10. Czy wypadek w obiekcie zakwaterowania wiązał się z którymkolwiek z następujących aspektów?	
–	Ogólne bezpieczeństwo (wspólne pomieszczenia, sypialnie, balkony, łazienki, publiczne toalety, meble, urządzenia elektryczne itp.)
–	Higiena (woda, chemikalia itp.)
–	Bezpieczeństwo związane z basenem (brak ratowników, niezadowalający stan utrzymania itp.)
–	Ulatnianie się tlenku węgla
–	Pożar
–	Obiekty wypoczynkowe (ogród, plac zabaw itp.)
–	Inne + żadne (spontanicznie)
–	Nie wiem

Niemal wszyscy (92 %) respondenci twierdzili, że obiekt i wyposażenie były w wystarczająco dobrym stanie, zaś 82 % twierdziło, że informacje dotyczące bezpieczeństwa były widoczne, a 62 %, że personel wydawał się mieć odpowiednie kwalifikacje w zakresie środków bezpieczeństwa. Respondenci wykazywali największą niepewność co do kwalifikacji personelu związanych z bezpieczeństwem, 20 % spośród nich twierdziła, że nie pamięta lub nie ma pewności.

Q5. Thinking about safety, the last time you used paid-for accommodation in (OUR COUNTRY), please tell me if ...



EU27

Pyt. 5. Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo, gdy ostatni raz korzystał(-a) Pan(-i) z obiektu płatnego zakwaterowania w (NASZE PAŃSTWO), proszę określić czy...

- obiekt lub wyposażenie były w wystarczająco dobrym stanie;
- informacje dotyczące bezpieczeństwa były widoczne (znaki ostrzegające o zagrożeniu, instrukcje obsługi, wyjścia ewakuacyjne itp.);
- personel wydawał się mieć odpowiednie kwalifikacje w zakresie środków bezpieczeństwa

Odpowiedzi:

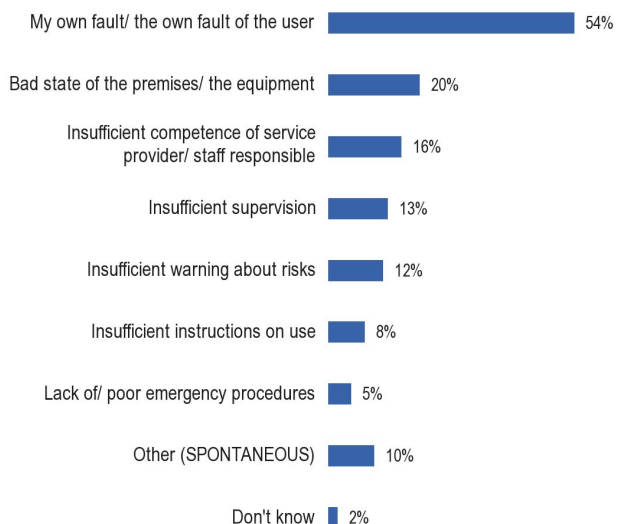
- Tak
- Nie
- Nie pamiętam/Nie mam pewności
- Nie wiem

Podstawa: Osoby, które w ciągu ostatnich 2 lat korzystały z obiektów zakwaterowania i nie miały żadnego wypadku = 11 792

Ogólnie zebrano również opinie konsumentów dotyczące kwestii przyczyn i konsekwencji wypadków oraz udziału dzieci w tych wypadkach.

Większość respondentów (54 %) twierdziła, że wypadek miał miejsce z ich winy lub winy użytkownika. Jedna na pięć osób (20 %) twierdziła, że powodem był zły stan budynku lub wyposażenia, podczas gdy 16 % zgłosiło, że odpowiedzialność ponosił personel z powodu niewystarczających kompetencji. Mniej więcej jeden na dziesięć respondentów składał to na karb niewystarczającego nadzoru (13 %), niewystarczającego ostrzeżenia o ryzyku (12 %) lub niewystarczających instrukcje użytkowania (8 %). Jeden na dwadzieścioro respondentów (5 %) zgłosił, że wypadek był wynikiem braku lub złych procedur awaryjnych. Jeden respondent na dziesięć (10 %) określił powód jako „inny”.

Q12. In your opinion, was the accident caused by...?



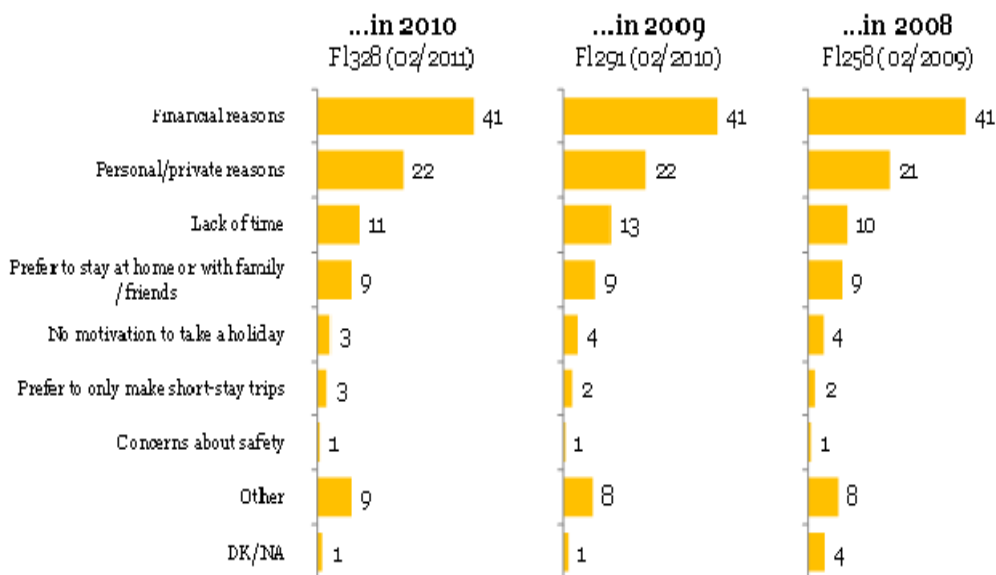
EU27

Pyt. 12. Czy według Pan(-i) wypadek był spowodowany przez...?
– z mojej własnej winy/winy użytkownika;
– zły stan budynku/wyposażenia;
– niewystarczające kompetencje usługodawcy/odpowiedzialnego personelu;
– niedostateczny nadzór;
– niewystarczające ostrzeżenia o zagrożeniach;
– niewystarczająca instrukcja użytkowania;
– brak procedur awaryjnych/złe procedury awaryjne.
– Inne (SPONTANICZNE)
– Nie wiem

Podsumowując, wyniki tego badania dostarczyły dowodów dotyczących różnych aspektów wypadków, z jakimi mieli do czynienia respondenci, i potwierdziły, że ogólna ocena kwestii bezpieczeństwa nie jest negatywna, chociaż prawie 10 % użytkowników określiło często występujące kwestie związane z bezpieczeństwem, którymi należało by się zająć (głównie szkolenie i kwalifikacja personelu oraz brak informacji dotyczących procedur awaryjnych i ryzyka).

Ponadto od 2008 r. regularnie monitorowano obawy konsumentów dotyczące bezpieczeństwa za pośrednictwem „Badania Eurobarometru w zakresie nastawienia Europejczyków do turystyki” (ang. „Eurobarometer survey on the attitudes of Europeans towards tourism”)⁵. W czterech następujących po sobie badaniach w latach 2008–2012 potwierdzono, że kwestie bezpieczeństwa nie zniechęcały w żaden sposób Europejczyków do wyjazdów wakacyjnych.

EU citizens' main reason for not having gone on holiday – EU27



Q4(2011-2010)/Q5(2009). What was the main reason why you did not go on holiday in 2010/2009/2008?
%, Base: respondents who did not make a holiday trip (and those who had not travelled at all), EU27

Główne powody, dla których obywatele UE nie wybrali się na wakacje – UE27
Q4(2011–2010)/Q5(2009) – Jaki był główny powód, dla którego nie udał(-a) się Pan/Pani na wakacje w latach 2010/2009/2008
%, podstawa: Respondenci, którzy nie udali się na wakacje (oraz ci, którzy wcale nie podróżowali), UE27
– Powody finansowe
– Powody osobiste/prywatne
– Brak czasu
– Preferowane pozostanie w domu lub u rodziny/przyjaciół
– Brak motywacji do wyjazdu na wakacje
– Preferowane tylko wyjazdy krótkotrwałe
– Obawy dotyczące bezpieczeństwa
– Inne
– Nie wiem/Nie dotyczy

⁵ Flash EB 258/2009, 291/2010, 328/2011, 334/2012, 370/2013.

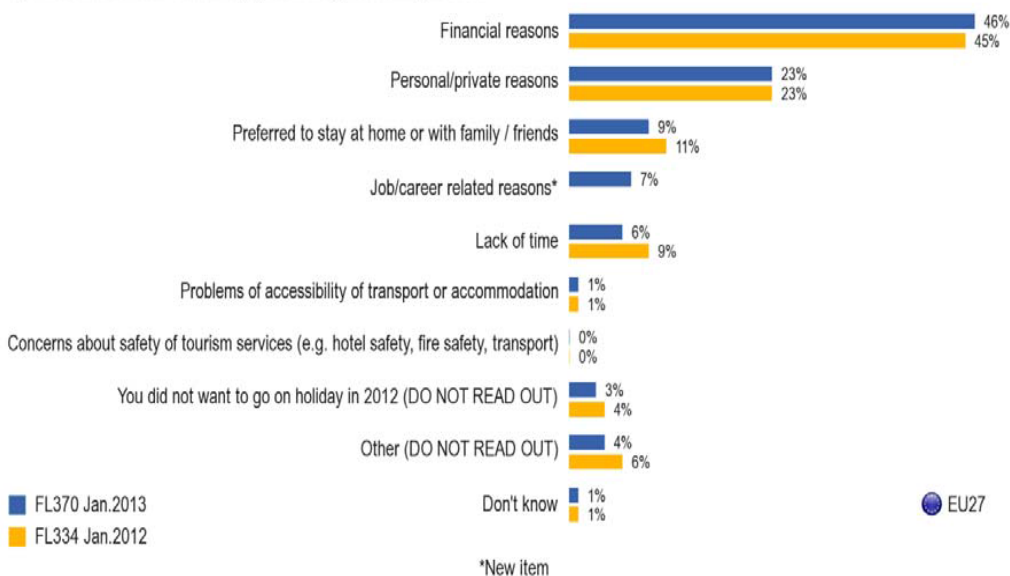
Q4. What was the main reason why you did not go on holiday in 2011?



Q4. Jaki był główny powód, dla którego nie udał(-a) się Pan/Pani na wakacje w 2011 r.?

- Powody finansowe
- Powody osobiste/prywatne
- Preferowane pozostanie w domu lub u rodziny/przyjaciół
- Brak czasu
- Problemy z dostępnością transportu lub zakwaterowania
- Obawy dotyczące bezpieczeństwa
- Nie chciał(-a) wybrać się Pan/Pani na wakacje w 2011 r. (NIE CZYTAĆ)
- Inne (NIE CZYTAĆ)
- Nie wiem

Q3. What was the main reason why you did not go on holiday in 2012?



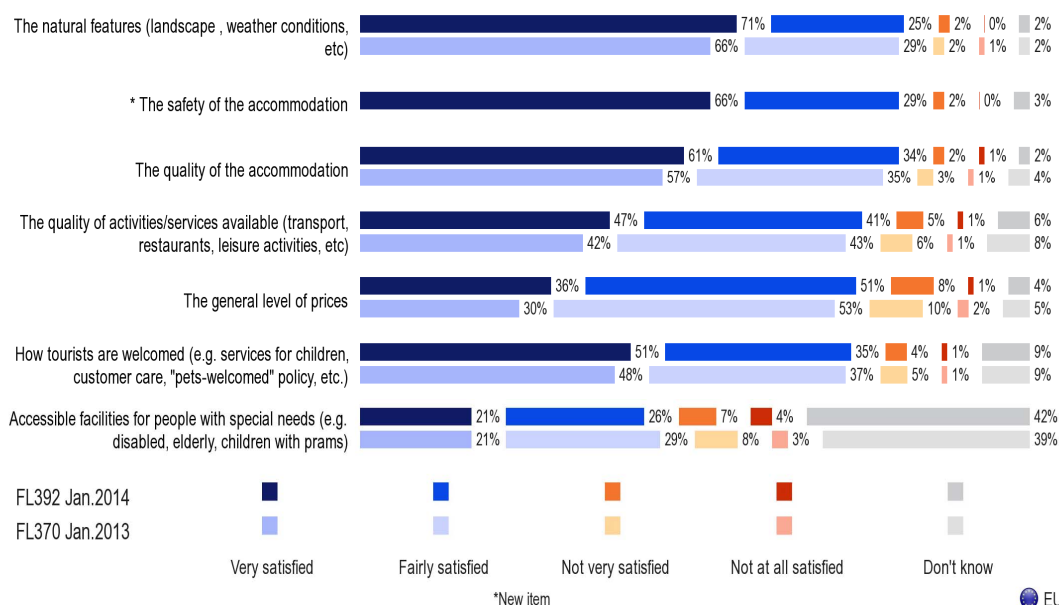
Q4. Jaki był główny powód, dla którego nie udał(-a) się Pan/Pani na wakacje w 2012 r.?

– Powody finansowe
– Powody osobiste/prywatne
– Preferowane pozostanie w domu lub u rodziny/przyjaciół
– Powody związane z zatrudnieniem/karierą * (nowa pozycja)
– Brak czasu
– Problemy z dostępnością transportu lub zakwaterowania
– Obawy dotyczące bezpieczeństwa usług turystycznych (np. bezpieczeństwo hotelu, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, transport)
– Nie było chęci, aby wybrać się na wakacje w 2012 r. (NIE CZYTAĆ)
– Inne (NIE CZYTAĆ)
– Nie wiem

Ostatnie badanie Eurobarametru (rozpoczęte w styczniu 2014 r.)⁶ miało na celu ustalenie, czy istnieją określone obawy dotyczące bezpieczeństwa zakwaterowania turystycznego. Wyniki były następujące:

- Jedynie mniejszość respondentów doświadczyła problemów z bezpieczeństwem w obiektach płatnego zakwaterowania podczas wakacji w 2013 r. Ogólnie jedynie 4 % respondentów, którzy podróżowali co najmniej raz z 2013 r., zgłosiło skargę podczas swojego wyjazdu.
- Znaczna część respondentów (95 %) była zadowolona z bezpieczeństwa w miejscu swojego zakwaterowania. Podobny odsetek (95 %) był zadowolony z jakości miejsca swojego zakwaterowania.

Q9A. Thinking about your main holiday in 2013, how satisfied were you with...? By 'main holiday' we mean the holiday that was the most important for you in 2013.



Q9A. Jeżeli chodzi o Państwa główny wyjazd wakacyjny w 2013 r., jak dalece byli Państwo zadowoleni? Przez pojęcie „główny wyjazd wakacyjny” rozumiemy wakacje, które były dla Państwa najważniejsze w 2013 r.

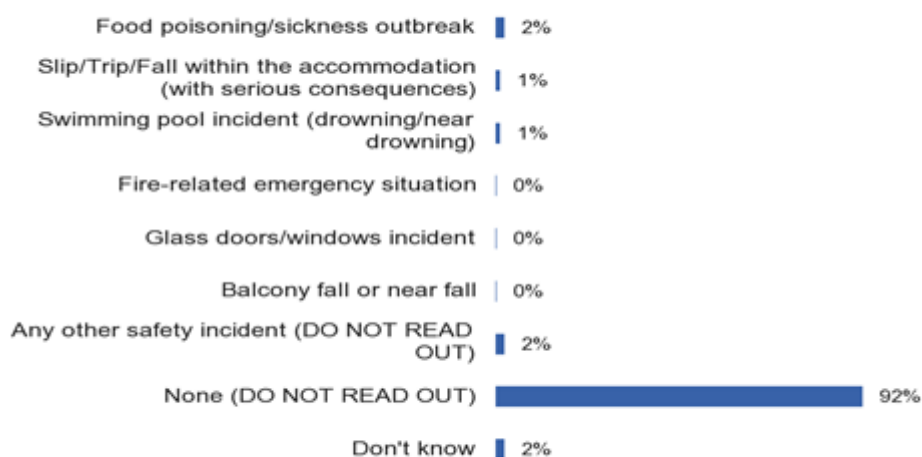
- Cechy naturalne (krajobraz, warunki pogodowe itd.)

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_392_en.pdf

– Bezpieczeństwo zakwaterowania * (nowa pozycja)
– Jakość zakwaterowania
– Jakość dostępnych zajęć/usług (transport, restauracje, zajęcia rekreacyjne itd.)
– Ogólny poziom cen
– Jak przyjmowano turystów (np. usługi dla dzieci, obsługa klienta, polityka akceptowania zwierząt itd.)
– Obiekty dostępne dla osób o specjalnych potrzebach (np. niepełnosprawnych, osób starszych, dzieci w wózkach)

- Ogromna większość respondentów (92 %) nie doświadczyła żadnych problemów pod względem bezpieczeństwa podczas korzystania z płatnego zakwaterowania w trakcie swoich głównych wakacji w 2013 r. Wśród 6 %, którzy ich doświadczyli, najczęstszym przypadkiem było zatrucie żywnością lub choroba (2 %), następnie poślizgnięcie, potknięcie się lub upadek (1 %) oraz incydenty w basenie (1 %).

Q9B. Did you or any of your party experience any of the following safety issues while using paid accommodation during your main holiday in 2013?



EU28

Q9B – Czy Państwo lub inna osoba w Państwa grupie doświadczyli następujących problemów z bezpieczeństwem podczas korzystania z płatnego zakwaterowania w trakcie swoich głównych wakacji w 2013 r.?

– Zatrucie się żywnością/wystąpienie choroby
– Poślizgnięcie/potknięcie/upadek w miejscu zakwaterowania (z poważnymi konsekwencjami)
– Incydent na basenie (utonięcie/zdarzenie grożące utonięciem)
– Sytuacja awaryjna związana z pożarem
– Incydent ze szklanymi drzwiami/oknami
– Wypadnięcie lub zdarzenie grożące wypadnięciem z balkonu
– Jakikolwiek inny incydent związany z bezpieczeństwem (NIE CZYTAĆ)
– Żadne (NIE CZYTAĆ)
– Nie wiem

1.2.3. Normy

W drodze rozporządzenia (UE) nr 1025/2012⁷ w sprawie normalizacji europejskiej, które zaczęto stosować w dniu 1 stycznia 2013 r., ustalono warunki normalizacji europejskiej z jasnym odniesieniem do zmian norm w zakresie usług i stworzono możliwości dla normalizacji europejskiej, która może być pomocna w stosowaniu unijnych przepisów i polityki w zakresie bezpieczeństwa usług. W art. 2 ust. 4 lit. c) ustalono, że specyfikacja techniczna (wymagania) norm w zakresie usług odnosi się do ich poziomu jakości, świadczenia, interoperacyjności, ochrony środowiska, zdrowia lub bezpieczeństwa⁸. Stwarza to potencjalnie możliwości dyskusji na temat normalizacji bezpieczeństwa usług zakwaterowania turystycznego.

1.3. Poziom i instrumenty

1.3.1. Alternatywne instrumenty

W 2008 r. Europejski Związek Stowarzyszeń Hotelarzy i Restauratorów (HOTREC), opowiadając się raczej za podejściem opartym na wynikach branży niż na zalecanych normatywnych podejściach, stworzył inicjatywę samoregulacyjną pod nazwą metoda MBS (ang. Management, Building and Systems), której celem jest dalsze poprawianie bezpieczeństwa przeciwpożarowego we wszystkich hotelach w Europie. Służby Komisji wchodziły w skład komitetu doradczego zainteresowanych stron, który brał udział w opracowaniu tej metody. Metoda MBS obejmuje zbiór zaleceń ukierunkowanych na wyniki, mających na celu udzielenie wskazówek kierownictwu hoteli, aby mogło upewnić się, że elementy wyposażenia budynku i jego systemy mogą efektywnie spełniać takie same cele, jakie zostały wyznaczone w zaleceniu Rady 86/666.

Zasada środka samoregulującego realizowanego przez branżę otrzymała szerokie poparcie. W komunikacie Komisji w sprawie turystyki⁹ z 2010 r. przewidziano, że Komisja będzie kontynuowała współpracę z państwami członkowskimi, przemysłem turystycznym i organizacjami zainteresowanych stron w sektorze w celu poprawy bezpieczeństwa w strukturach zakwaterowania, w szczególności w odniesieniu do ryzyka pożaru¹⁰.

2. OKREŚLONE DZIAŁANIA PODJĘTE PRZEZ KOMISJĘ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA ZAKWATEROWANIA TURYSTYCZNEGO

Komisja rozwinęła określone działania wymienione poniżej w ostatnich latach w związku z bezpieczeństwem zakwaterowania turystycznego.

⁷ Dz.U. L 316 z 14.11.2012, s. 12.

⁸ Z perspektywy bezpieczeństwa w motywie 3 podkreślono, że normy „mogą także przyczyniać się do podtrzymywania i poprawy jakości, dostarczania informacji oraz zapewniania interoperacyjności i zgodności, tym samym zwiększając bezpieczeństwo i wartość dla konsumentów”.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego, [COM\(2010\) 352 final](#).

¹⁰ W sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego z własnej inicjatywy [\(2010/2206\(INI\)\)](#) w odpowiedzi na wspomniany komunikat znajduje się odniesienie do narzędzi samoregulacyjnych ponieważ Parlament Europejski „uważa, że należy stworzyć zachęty w odniesieniu do metody MBS (Management, Building and System) bez szkody dla obowiązujących przepisów krajowych zgodnie z zaleceniami Rady z 1986 r. lub należy podjąć alternatywne działania regulacyjne w każdym przypadku, w którym zawiedzie samoregulacja”.

2.1. Wcześniejsze działania (2003–2012)

Najstarszym dokumentem istniejącym na poziomie UE w zakresie bezpieczeństwa w zakwaterowaniu turystycznym jest wymienione wyżej zalecenie Rady 86/666/EWG w sprawie ochrony pożarowej w istniejących hotelach.

Gdy prawodawca UE modernizował przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, nie uwzględnił w tej samej inicjatywie bezpieczeństwa usług. W art. 20 dyrektywy 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów zawarto jednak zobowiązanie Komisji, aby „określić potrzeby, możliwości oraz priorytety w odniesieniu do działań Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa usług oraz przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, do 1 stycznia 2003 r., sprawozdanie oraz, w miarę potrzeb, wnioski dotyczące tej kwestii”.

W związku z tym Komisja zainicjowała konsultacje i wydała sprawozdanie w 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa usług świadczonych na rzecz konsumentów¹¹, w którym wyraźnie wspomniano, że „odpowiednie byłoby skupienie się na sektorach bardziej istotnych dla konsumentów w kontekście transgranicznym, na przykład na usługach zbiorowego zakwaterowania, takich jak hotele, pola kempingowe lub inne obiekty turystyczne.” Rada zatwierdziła wyniki sprawozdania Komisji i przyjęła w 2003 r. rezolucję¹² w sprawie bezpieczeństwa usług świadczonych na rzecz konsumentów, w której wezwała Komisję do zbadania „potrzeby określonych inicjatyw Wspólnoty i działań w tej dziedzinie, które mogą obejmować między innymi stworzenie ram prawnych ze szczególnym uwzględnieniem zidentyfikowanych obszarów priorytetowych”. Ponadto Rada zasugerowała Komisji zbadanie, we współpracy z państwami członkowskimi, zakresu, priorytetów i najbardziej odpowiednich i skutecznych podejść, metod oraz procedur w odniesieniu do poszerzenia wiedzy na temat bezpieczeństwa usług i gromadzenia danych na ten temat, a także zbadanie ewentualnego wkładu norm europejskich w osiągnięcie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa w sektorze usług.

W 2005 r. Komisja rozpoczęła badanie¹³ w celu identyfikacji i określenia istniejących metod monitorowania wypadków i gromadzenia danych w odniesieniu do usług na rzecz konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych i powiązanych działań, aby przeprowadzić analizę porównawczą tych metod i zaproponować rozwiązania w odniesieniu do przyszłego planu na poziomie UE. W badaniu zwrócono uwagę, że „wypadki związane z turystyką i rekreacją są bardzo nierównomiernie rozłożone między regionami (a nawet między pojedynczymi miastami turystycznych kurortów) w obrębie każdego państwa członkowskiego. Natomiast wypadki w największym stopniu powiązane z produktem są przeważnie równomiernie rozłożone wśród populacji osób przebywających w kurortach. W związku z tym metody gromadzenia danych najlepiej dostosowane do potrzeb bezpieczeństwa znacznie się różnią od metod najlepiej dopasowanych do potrzeb bezpieczeństwa produktu, co ogranicza potencjał każdej bazy danych pod względem jej optymalnego wykorzystania dla obydwu potrzeb”. W badaniu zawarto wniosek, że pojedyncza centralna baza danych zawierająca informacje dotyczące wszystkich istotnych wypadków w sektorze usług

¹¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa i usług świadczonych na rzecz konsumentów, [COM\(2003\) 313 final](#).

¹² Rezolucja Rady z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa usług świadczonych na rzecz konsumentów, [\(2003/C 299/01\)](#).

¹³ „Metodyka w zakresie systematycznego zbierania danych statystycznych związanych z bezpieczeństwem usług” sporządzone przez Consumer Risk Ltd, http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/datacollect/rep_idb2005_en.pdf.

turystycznych i rekreacyjnych nie byłaby projektem, który można wdrożyć w perspektywie średnioterminowej. Zgodnie z głównym zaleceniem w perspektywie długoterminowej należy nałożyć na dostawców usług dla konsumentów w UE powszechny obowiązek zgłaszania wszystkich poważnych incydentów z udziałem konsumentów, ze wskazaniem na odpowiedzialność państwa członkowskiego w zakresie opracowywania krajowych szacunków w zakresie wypadków w każdym sektorze turystycznym i rekreacyjnym w standardowym formacie, ułatwiającym zestawianie na europejskiej stronie internetowej w celu tworzenia tabel porównawczych.

W 2005 r. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o opinię na temat ewentualnego przeglądu zalecenia 86/666. Wówczas w niektórych państwach członkowskich obowiązujące wymogi na poziomach UE i krajowym były wystarczające, natomiast inne państwa członkowskie z zadowoleniem przyjęłyby aktualizację wymogów w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w hotelach na poziomie UE, w szczególności w celu poprawy w takich kwestiach, jak zarządzanie bezpieczeństwem przeciwpożarowym, instrukcje bezpieczeństwa, szkolenia personelu i planowanie awaryjne. Nie osiągnięto wówczas porozumienia.

Podczas międzynarodowych warsztatów na temat „Zbieranie danych o wypadkach i urazach w odniesieniu do produktów nie związanych z żywnością i oceną ryzyka usługi”, które miało miejsce w Brukseli w 2006 r., kontynuowano omawianie i uszczegółowianie zaleceń z badania dotyczącego systemów gromadzenia danych. Zgodnie z wynikami badania, w ramach warsztatów stwierdzono również, że należy zapewnić lepszy dostęp do istniejących baz danych i informacji o wypadkach za pośrednictwem Internetu oraz że poszerzenie obowiązujących dobrych praktyk stanowiłoby najlepsze podejście w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

W tym samym czasie, w 2006 r. Komisja rozpoczęła badanie¹⁴ ewentualnych usprawnień europejskiej bazy danych dotyczącej urazów (IDB) w celu gromadzenia danych związanych z usługami. W badaniu stwierdzono, że chociaż w praktyce trudno byłoby usprawnić bazę danych w celu uwzględnienia urazów powiązanych z usługami, można byłoby podjąć szczegółowe dalsze badania na podstawie danych obecnie dostępnych w IDB w celu uzyskania lepszego wglądu w wypadki związane z usługami.

Jak zaznaczono w komunikacie Komisji – Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej¹⁵ z 2007 r., zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony zarówno w odniesieniu do turystów jak i społeczności lokalnych w miejscach, w których oferowane są usługi turystyczne, stanowi dalsze wyzwanie i zarazem podstawowy warunek dla pomyślnego rozwoju turystyki. Zapewnianie bezpieczeństwa turystom jest kluczowym aspektem sektora turystyki zgodnie z aktualnymi wydarzeniami, w świetle których istotną kwestią jest wzbudzenie zaufania.

W 2010 r. Komisja rozpoczęła ambitne badanie mające na celu sporządzenie opisu sektora hotelarskiego w podziale na państwa członkowskie, aby zidentyfikować główne rodzaje ryzyka w zakresie bezpieczeństwa (z wyłączeniem ryzyka związanego z bezpieczeństwem żywności) oraz przeprowadzenia inwentaryzacji urazów i wypadków, które miały miejsce w hotelach w ostatnich latach. Badanie to jednak nie spełniło swoich celów, między innymi z powodu zróżnicowania sektora hotelarskiego i braku dostępności ewidencji wypadków

¹⁴ „Poprawa wymiaru produktu i usługi bazy danych dotyczącej urazów – studium wykonalności” sporządzone przez Instytut Bezpieczeństwa Konsumentów.

¹⁵ [COM\(2007\) 621 final](#).

związanych bezpośrednio ze świadczoną usługą, a także w powiązaniu z kwestiami reputacji. Zalecenia badania nie miały oczekiwanej jakości, która umożliwiłaby ich wykorzystanie jako podstawy decyzji politycznych, i w związku z tym służby Komisji nie zaakceptowały tego badania.

W komunikacie Komisji w sprawie turystyki z 2010 r. uwzględniono wcześniejsze zarysy polityki, która ma na celu wspieranie tego sektora europejskiej gospodarki, i zaproponowano inicjatywy promowania jego konkurencyjności a także zrównoważonego rozwoju opartego na jakości. W szczególności wspomniano, że „Komisja kontynuować będzie również ścisłą współpracę z państwami członkowskimi, sektorem turystycznym oraz organizacjami zrzeszającymi różne podmioty w nim aktywne, której celem jest podniesienie bezpieczeństwa w obiektach służących zakwaterowaniu turystów, w tym pod względem zabezpieczeń przeciwpożarowych”. W Komunikacie podkreślono potencjał, jaki stwarza dla rozwoju turystyki poprawa bezpieczeństwa w branży turystycznej.

Ponadto w sprawozdaniu¹⁶ z własnej inicjatywy Parlamentu Europejskiego w odpowiedzi na wspomniany komunikat „podkreślono znaczenie, jakie ma przywiązywanie należytej uwagi do kwestii bezpieczeństwa w różnego rodzaju obiektach zakwaterowania, w szczególności w odniesieniu do przepisów bezpieczeństwa przeciwpożarowego i środków bezpieczeństwa dotyczących tlenu węgla”.

2.2. Najnowsze działania (2012–2013)

Jedną z możliwości omawianych ostatnio przez służby Komisji polegała na podjęciu przeglądu zaleceń 86/666 w sprawie ochrony przeciwpożarowej w istniejących hotelach z wykorzystaniem jako podstawy metody MBS. W czerwcu 2012 r. zorganizowano warsztaty konsultacyjne dla zainteresowanych stron, aby omówić tę możliwość. Osiągnięto porozumienie w kwestii zasad ogólnych tej inicjatywy, w szczególności w zakresie potrzeb dostosowania i poprawy treści zalecenia w odniesieniu między innymi do kwestii wymogów, zakresu i zastosowania na poziomie krajowym. Większość zainteresowanych stron również poszła o krok dalej i zakwestionowała niewiążący charakter zalecenia jako najbardziej odpowiednie narzędzie do rozwiązywania kwestii bezpieczeństwa w hotelach na terenie Europy ze względu na brak spójnego wdrażania i egzekwowania na obszarze państw członkowskich. Nie osiągnięto jednak porozumienia wśród zainteresowanych stron pod względem dalszego kierunku działania, w szczególności w odniesieniu do treści metody MBS. Przedstawiono szereg sugestii w odniesieniu do aspektów, które należałoby rozważyć w następnej kolejności i które włączono w zakres zielonej księgi.

¹⁶ [\(2010/2206\(INI\)\)](#) – Europa, najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego, komitet w sprawie transportu i turystyki.