

Turystyka i gospodarka dzielenia się

STRESZCZENIE

Usługi turystyczne tradycyjnie świadczone są przez przedsiębiorstwa takie jak hotele, przewoźnicy taksówkowi czy organizatorzy turystyki. Od niedawna coraz większa liczba osób prywatnych oferuje turystom możliwość czasowego współdzielenia posiadanych dóbr (np. domu czy samochodu) lub wykonywanych czynności (np. sporządzanie posiłków lub odbywanie wycieczek). Ten rodzaj współdzielenia otrzymał nazwę „gospodarki dzielenia się”. Nie jest to model ograniczony wyłącznie do turystyki i można go zaobserwować w wielu obszarach działalności społecznej i gospodarczej, niemniej turystyka stanowi jeden z tych sektorów, w których wywarł on największy wpływ.

Współdzielenie dóbr i usług między osobami prywatnymi samo w sobie nie stanowi nowości. Niemniej dzięki rozwojowi internetu, a w konsekwencji powstaniu platform internetowych, dzielenie się z innymi stało się prostsze niż kiedykolwiek dotąd. W minionym dziesięcioleciu na rynku pojawiło się wiele firm zarządzających tego rodzaju platformami. Dobrze znanym przykładem jest platforma umożliwiająca dokonywanie rezerwacji zakwaterowania (Airbnb).

Gospodarka dzielenia się wywarła zarówno korzystny, jak i niekorzystny wpływ na turystykę. Jej zwolennicy uważają, że zapewnia ona łatwy dostęp do szerokiej gamy usług, które często mają wyższą jakość i oferowane są po bardziej przystępnych cenach niż usługi świadczone przez tradycyjne podmioty gospodarcze. Krytycy tego modelu twierdzą jednak, że gospodarka dzielenia się prowadzi do nieuczciwej konkurencji, ogranicza bezpieczeństwo zatrudnienia, umożliwia unikanie opodatkowania i stanowi zagrożenie dla przestrzegania norm dotyczących bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i ułatwień dla osób niepełnosprawnych.

W obrębie UE reakcja na zjawisko gospodarki dzielenia się pozostaje rozdrobniona. Niektóre obszary działalności lub określone jej aspekty uregulowano na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. W czerwcu 2016 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się, aby doprecyzować odpowiednie przepisy UE i zapewnić organom publicznym wytyczne w zakresie stosowanej polityki. Parlament Europejski oraz komitety doradcze również poruszyły tę kwestię w licznych rezolucjach oraz opiniach.

Niniejszy dokument stanowi aktualizację [briefingu](#) z września 2015 r.



Zawartość briefingu:

- Kontekst
- Czym jest gospodarka dzielenia się?
- Wpływ na turystykę
- Reakcja organów publicznych
- Podstawowe źródła

Kontekst

Rozwojowi gospodarki dzielenia się towarzyszy szybki wzrost ogólnej liczby przyjazdów turystów międzynarodowych na świecie, a także przyjazdów do Unii Europejskiej. W 2015 r. 28 państw członkowskich UE gościło u siebie 478 mln [międzynarodowych turystów](#), podczas gdy w 2000 r. ich liczba wyniosła 331 mln. W tym samym okresie liczba międzynarodowych turystów podróżujących po świecie wzrosła z 674 mln do niemal 1,2 mld. W dłuższej perspektywie przewidywany jest wzrost tych liczb zarówno na terenie UE, jak i na całym świecie, co prowadzić będzie do zwiększonego zapotrzebowania na usługi turystyczne.

Turystyka w UE oraz w wielu innych regionach świata również ewoluuje pod wpływem zmian zachowań turystów. Jak wskazuje OECD w swym [sprawozdaniu](#) z 2016 r., obecnie turyści są ogólnie bardziej otwarci na samodzielnie organizowane wyjazdy wakacyjne i coraz częściej poszukują informacji od innych turystów (przyjaciół, rodziny lub anonimowych turystów publikujących recenzje w internecie). Wielu turystów korzysta z technologii cyfrowych oraz sieci społecznościowych w celu planowania podróży, dokonywania zakupów lub recenzowania doświadczeń podróżniczych. Domagają się oni zrównoważonych produktów turystycznych oraz bardziej unikatowych, indywidualnych doznań turystycznych. Ponadto wskutek kryzysu gospodarczego, bezrobocia i ograniczonej siły nabywczej wiele osób zaczęło zwracać większą uwagę na ceny oraz na stosunek wartości do ceny. Ludzie są także coraz bardziej otwarci na ideę współdzielenia zasobów oraz nowych, elastycznych możliwości zatrudnienia. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do rozwoju gospodarki dzielenia się.

Istnieją jednak inne czynniki, takie jak większa waga przywiązywana do kwestii bezpieczeństwa i ochrony, przynoszące z kolei skutek przeciwny. Co więcej, zwiększa się również udział w rynku starszych turystów, którzy często są mniej otwarci na modele biznesowe oparte na gospodarce dzielenia się.

Czym jest gospodarka dzielenia się?

Choć nie ma jednej ustalonej definicji gospodarki dzielenia się (nazywanej również gospodarką współdzielenia, współkonsumpcją, gospodarką opartą na modelu peer-to-peer lub gospodarką dostępu), jej istotę przedstawiono w licznych analizach.

[OECD](#) opisuje ją jako „nowe rynki umożliwiające świadczenie usług na zasadzie peer-to-peer lub współdzielonego użytkowania”.

Komisja w [komunikacie](#) z 2016 r. wyjaśnia, że gospodarka dzielenia się „oznacza modele prowadzenia działalności, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform współpracy, tworzących ogólnie dostępny rynek czasowego korzystania z dóbr lub usług, często dostarczanych przez osoby prywatne”.

Innym sposobem analizy gospodarki dzielenia się jest jej porównanie z „tradycyjnym” modelem gospodarczym.

Przykładowo, [Dervojeđa](#) i in. wyjaśniają, że na rynkach tradycyjnych konsumenci dokonują zakupu produktów (których stają się wówczas właścicielami) oraz usług, podczas gdy w ramach modelu gospodarki dzielenia się

Rysunek 1 – Model peer-to-peer



Źródło danych: „[Competition in the sharing economy](#)” [[Konkurencja w gospodarce dzielenia się](#)], 2015, s. 5.

dostawcy tymczasowo dzielą się posiadanymi zasobami z konsumentami bezpłatnie lub na zasadzie wymiany (o charakterze finansowym lub innym). Praktycznie każdy może podzielić się z innymi niemal wszystkim, od produktów i mienia (np. mieszkanie, samochód, rower, sprzęt turystyczny) po czas, zdolności i kompetencje (np. gotowanie, umiejętności fotograficzne, znajomość miasta, obiektów turystycznych).

Tego rodzaju współdzielenie lub wymianę dóbr lub usług zwykle ułatwiają platformy internetowe zapewniające dopasowanie popytu i podaży. Często takie platformy są tworzone i zarządzane przez prywatne przedsiębiorstwa, znane także pod nazwą przedsiębiorstw peer-to-peer lub przedsiębiorstw gospodarki dzielenia się. Najbardziej znanym modelem gospodarki dzielenia się jest model peer-to-peer (zob. rys. 1), w ramach którego partnerzy (najczęściej pojedyncze osoby) poszukują określonych dóbr lub usług oraz oferują je. Platforma pośredniczy między nimi.

Przykład Airbnb

W minionym dziesięcioleciu na rynku pojawiło się wiele przedsiębiorstw prowadzących działalność na zasadzie modelu peer-to-peer¹. Wiele z nich świadczy usługi również na potrzeby turystów, przy czym nie są one ograniczone wyłącznie do tego sektora, lecz otwarte na wszystkich konsumentów.

Jednym z najczęściej omawianych przykładów jest internetowa platforma Airbnb, umożliwiająca rezerwację pokoi i zakwaterowania oraz innych świadczeń związanych z turystyką (np. wycieczek). Zasadnicza idea działalności Airbnb nie jest nowa: platforma pomaga osobom, które chcą zaoferować krótkoterminowy wynajem zakwaterowania, nawiązać kontakt z osobami poszukującymi takich przestrzeni do wynajmu (turystami, osobami, które niedawno przeprowadziły się do nowego miasta itp.). [Nowością](#) natomiast jest skala zastosowania biznesowego modelu peer-to-peer oraz tempo, w jakim model ten w połączeniu z rozwojem szybkiego dostępu do internetu upowszechnił krótkoterminowy wynajem przestrzeni mieszkalnych. W styczniu 2017 r. firma opublikowała na swojej [stronie internetowej](#) oświadczenie, z którego wynika, że posiada ponad 2,5 mln ofert² dostępnych w 191 krajach świata; oznacza to, że dostawcy usług Airbnb oferują więcej miejsc noclegowych niż np. sieć [Hilton Worldwide](#).

Sama platforma Airbnb nie posiada i nie prowadzi wynajmu obiektów wynajmowanych za pośrednictwem swojej strony internetowej, jak również nie zarządza nimi i nie sprawuje nad nimi kontroli. Jej [zadania](#) ograniczają się do wyszczególnienia dostępnych obiektów, przetwarzania dokonywanych płatności, obsługi powierniczej³ oraz oferowania gospodarzom ubezpieczenia od szkód⁴. Od każdej rezerwacji przedsiębiorstwo pobiera prowizję w wysokości 9–12 %.

[Gospodarze](#) Airbnb wynajmują różne rodzaje przestrzeni na okres od jednego dnia do kilku miesięcy. Przestrzenią może być „pokój współdzielony lub prywatny” – w takim przypadku gospodarz zwykle jest obecny w obiekcie podczas pobytu gości – lub też „cały lokal” (mieszkanie/dom/zamek/domek na drzewie/jurta itp.) – wówczas goście przebywają w obiekcie bez gospodarza. Gospodarze opisują samych siebie i wynajmowaną przestrzeń, wskazują cenę najmu oraz, zgodnie z obowiązującymi <https://www.airbnb.com/terms> [zasadami](#) Airbnb, ponoszą odpowiedzialność za zgodność z prawem, zasadami i przepisami. Zarówno gospodarze, jak i goście mają możliwość wskazania oceny i pozostawienia recenzji po każdym zakończonym pobycie. Niemniej w niedawno przeprowadzonych badaniach⁵ wykazano istnienie pewnych nieścisłości w przedmiotowym systemie oceny, w szczególności tendencję do przeceniania doświadczeń pozytywnych, a zaniżania wagi w przypadku tych negatywnych. Trudnością może być również zweryfikowanie ewentualnej przeszłości kryminalnej gospodarza lub gościa. Nawet w przypadku, gdyby platforma Airbnb zablokowała dostęp problematycznym gospodarzom lub gościom, nadal będą oni mogli korzystać z innych platform.

Większość gospodarzy platformy Airbnb posiada jeden obiekt lub dwa obiekty do wynajmu, chociaż

niektórzy oferują dziesiątki lub setki możliwości zakwaterowania. Według raportu z 2014 r.⁶ w Nowym Jorku (jeden z najważniejszych rynków Airbnb) najlepiej zarabiający gospodarz posiadał 272 oferty i uzyskał 6,8 mln USD dochodu w okresie referencyjnym (od stycznia 2010 r. do czerwca 2014 r.). W raporcie wskazano, że gospodarze posiadający więcej niż dwie oferty stanowili w tym okresie 6 % wszystkich gospodarzy Airbnb w Nowym Jorku, lecz uzyskali 37 % dochodu dzięki obsłudze 36 % spośród wszystkich rezerwacji w ramach platformy Airbnb.

Od niedawna platforma Airbnb oferuje możliwość rezerwacji rozmaitych świadczeń turystycznych, takich jak lekcje tańca, gotowania, ogrodnictwa czy zajęcia sportowe.

Wiele przedsiębiorstw określa swoją działalność ogólnym mianem gospodarki dzielenia się m.in. z uwagi na przyciągającą siłę innowacyjnych technologii cyfrowych, dynamiczny rozwój działalności polegającej na dzieleniu się oraz pozytywne symboliczne znaczenie tego terminu: użytkowanie, mieszkanie lub korzystanie z czegoś wspólnie z innymi⁷. Trudno jest ocenić, czy i w jakim stopniu rzeczywistość działalności takich przedsiębiorstw wpisuje się w ramy gospodarki dzielenia się, ponieważ nie istnieją jasne kryteria rozgraniczające przedsiębiorstwa należące (całkowicie lub częściowo) i nienależące do tego modelu gospodarczego.

Rozwój gospodarki dzielenia się w sektorze turystyki w wymiarze ekonomicznym

W 2016 r. Komisja [oszacowała](#), że przychody brutto w UE pochodzące z platform i od dostawców prowadzących działalność w ramach gospodarki dzielenia się w 2015 r. wyniosły 28 mld EUR. Znaczną część tego przychodu uzyskano w sektorach związanych z turystyką, w szczególności w sektorze zakwaterowania oraz usług transportowych. W tych sektorach odnotowywano silny wzrost od 2013 r., a zwłaszcza w 2015 r., kiedy to wiele dużych platform dokonało znaczących inwestycji w rozszerzenie działalności prowadzonej na terenie Europy. Średnio ponad 85 % przychodów brutto pochodzących z platform gospodarki dzielenia się trafia do ich dostawców. Przychody platform opierają się głównie na prowizjach o wartości stałej lub zmiennej, wynoszących od 1–2 % w przypadku pożyczek społecznościowych do 20 % w przypadku współdzielonych usług przewozowych.

W [badaniu](#) przeprowadzonym przez Parlament Europejski w 2016 r. oceniono, że teoretyczna maksymalna potencjalna łączna kwota zysku ekonomicznego związanego z bardziej wydajnym wykorzystywaniem możliwości dzięki gospodarce dzielenia się wynosi 572 mld EUR w rocznej konsumpcji w całej UE. Powyższe szacunki należy jednakże traktować ostrożnie, ponieważ istnieje wiele przeszkód (w tym restrykcyjne prawodawstwo) mogących uniemożliwić uzyskiwanie pełni wspomnianych korzyści.

[Badanie Eurobarometru](#) opublikowane również w 2016 r. wykazało duże zainteresowanie konsumentów gospodarką dzielenia się: 52 % respondentów posiadało wiedzę na temat usług oferowanych przez platformy gospodarki dzielenia się, a 17 % przynajmniej raz skorzystało z tego rodzaju usług. Respondenci w wieku od 25 do 39 lat (27 %) oraz ci, którzy zakończyli naukę w wieku 20 lat lub więcej (27 %), stanowili najbardziej prawdopodobnych użytkowników tych platform.

Stowarzyszenie HOTREC skupiające hotele, restauracje, kawiarnie i podobne obiekty oszacowało podczas [Europejskiego Forum Turystyki 2016](#), że sektor zakwaterowania w ramach gospodarki dzielenia się jest ponad dwa razy większy niż tradycyjny sektor usług hotelarskich w Europie. Liczba użytkowników i ofert w ramach popularniejszych platform gospodarki dzielenia się daje pewien obraz rozmiarów obserwowanych zmian (zob. tabela 1).

Tabela 1 – Przykłady platform działających w oparciu o gospodarkę dzielenia się w sektorze turystyki w liczbach

Platforma	Liczba użytkowników	Wartość	Zasięg
Zakwaterowanie			
Airbnb (platforma oferująca krótkoterminowy wynajem zakwaterowania oraz świadczenia turystyczne, założona w 2008 r.)	Ponad 2,5 mln ofert, 10 mln gości od powstania platformy (dane ze stycznia 2017 r.)	30 mld USD (dane z sierpnia 2016 r.)	Obecność w ponad 191 krajach (dane ze stycznia 2017 r.)
Homeaway (platforma oferująca wakacyjny wynajem obiektów, założona w 2005 r.)	Ponad 1,2 mln ofert (dane ze stycznia 2017 r.)	3,9 mld USD (dane z listopada 2015 r.)	Obecność w 190 krajach (dane ze stycznia 2017 r.)
Transport			
Uber (platforma oferująca współdzielenie krótkodystansowych usług przewozowych, założona w 2009 r.)	40 mln aktywnych użytkowników miesięcznie (dane z października 2016 r.)	68 mld USD (dane z sierpnia 2016 r.)	Obecność w ponad 70 krajach (dane z września 2016 r.)
BlaBlaCar (platforma oferująca współdzielenie długodystansowych usług przewozowych, założona w 2006 r.)	35 mln użytkowników, 12 mln podróży kwartalnie (dane ze stycznia 2017 r.)	1,6 mld USD (dane z września 2015 r.)	Obecność w 22 krajach (dane ze stycznia 2017 r.)
Gastronomia			
VizEat (platforma oferująca kursy gotowania, wycieczki gastronomiczne i posiłki, założona w 2013 r.)	Ponad 120 tys. członków (dane ze stycznia 2017 r.)	3,8 mln USD (dane z września 2016 r.)	Obecność w 110 krajach (dane ze stycznia 2017 r.)
EatWith (platforma umożliwiająca współdzielenie posiłków, założona w 2012 r.)	650 gospodarzy, 80 000 miejsc przy stole zajętych od powstania platformy (dane ze stycznia 2017 r.)	Wycena wartościowa niedostępna (8 mln USD uzyskanych w ostatnich rundach finansowania)	Obecność w 50 krajach (dane ze stycznia 2017 r.)
Świadczenia turystyczne			
Vayable (platforma oferująca prywatne wycieczki i świadczenia turystyczne, założona w 2011 r.)	Nie ujawnia całkowitej liczby użytkowników	Wycena wartościowa niedostępna (2,1 mln USD uzyskanych w ostatnich rundach finansowania)	Zasięg międzynarodowy (nie ujawnia całkowitej liczby krajów, w których prowadzi działalność)
ToursByLocals (platforma oferująca prywatne wycieczki, założona w 2008 r.)	1905 przewodników (dane ze stycznia 2017 r.)	Wycena wartościowa niedostępna	Obecność w 155 krajach (dane ze stycznia 2017 r.)

Źródła: [OECD](#), [Airbnb](#), [Homeaway](#), [Uber](#), [BlaBlaCar](#), [VizEat](#), [EatWith](#), [Vayable](#), [ToursByLocals](#), [Business Insider](#), [The New York Times](#), [Techcrunch](#), [Forbes](#), [Startingthingsup](#), [Crunchbase](#).

[Osoby podróżujące w celach biznesowych](#) również coraz częściej korzystają z platform gospodarki dzielenia się, które z kolei dostosowują swoją ofertę do konkretnych potrzeb takich gości. W niektórych przypadkach tradycyjne przedsiębiorstwa współpracują z przedsiębiorstwami gospodarki dzielenia się. Jednym z takich przypadków jest [partnerstwo nawiązane przez Hilton Worldwide z platformą Uber](#), umożliwiające bezpośrednią rezerwację usługi przewozowej Uber za pośrednictwem aplikacji mobilnej Hilton HHonors.

Wpływ na turystykę

Gospodarka dzielenia się jest stosunkowo nowym zjawiskiem, a wiele informacji na temat jej wpływu na turystykę pochodzi z samych platform działających w oparciu o ten model gospodarczy. Tym niemniej środowisko naukowe, media, organizacje turystyczne i instytucje międzynarodowe również podjęły się analizy przedmiotowych zmian.

Gospodarka dzielenia się zmienia rynek usług turystycznych i zapewnia nowe możliwości w zakresie zakwaterowania, aktywności i poruszania się. W modelu gospodarki dzielenia się każdy może się podjąć działalności turystycznej. Platformy internetowe [zapewniają](#) łatwy dostęp do szerokiej gamy usług, przy czym niektóre z nich często mają wyższą jakość i oferowane są po bardziej przystępnych cenach niż podobne usługi świadczone przez podmioty gospodarki tradycyjnej.

Tradycyjne przedsiębiorstwa są zmuszone reagować na tę nasiloną konkurencję oraz dostosować ofertę przez obniżenie cen lub podniesienie jakości świadczonych usług. Przykładowo, francuski krajowy operator kolejowy SNCF opracował nowe produkty, takie jak usługi taniego przewozu kolejowego i autobusowego, aby móc konkurować ze współdzielonymi usługami przewozowymi, takimi jak BlaBlaCar.

[Zwolennicy](#) gospodarki dzielenia się twierdzą, że pozwala ona na większą elastyczność. Niektórzy turyści cenią wspomniane platformy za ich [indywidualizowane podejście](#), autentyczność i kontakt z miejscową ludnością. Gospodarka dzielenia się może pozwolić na lepsze dostosowanie do sezonowego charakteru zapotrzebowania na usługi turystyczne, na przykład w dużych miastach, w których tradycyjne usługi zakwaterowania mogą być bliskie nasycenia, lub na obszarach wiejskich, w których podczas festiwali lub innych szczególnych wydarzeń następuje nagły wzrost zapotrzebowania na zakwaterowanie.

Ponadto sama platforma Airbnb [wskazuje](#), że „podróżowanie z Airbnb powoduje znaczne ograniczenie zużycia energii i wody, emisji gazów cieplarnianych i produkcji odpadów, a także zachęca do bardziej zrównoważonych praktyk zarówno gospodarzy, jak i gości”. Nie istnieją jednak niemal żadne kompleksowe badania na temat wpływu współdzielenia przestrzeni mieszkalnej na środowisko⁸.

Według [OECD](#) przedsiębiorstwa działające w oparciu o gospodarkę dzielenia się mogą przyciągnąć turystów do miejsc, które dawniej cieszyły się mniejszą popularnością. Przykładowo, w [badaniu przeprowadzonym przez Observatoire Valaisain du Tourisme](#) w 2016 r. na temat wpływu działalności platformy Airbnb na sektor turystyki w Szwajcarii dowiedziono, że platforma zdołała rozszerzyć niszowy rynek krótkich pobytów wakacyjnych w miastach na niektóre miasta Szwajcarii, w których wysokie ceny pobytów hotelowych wcześniej stanowiły przeszkodę dla niektórych turystów.

Krytycy dostrzegają szereg aspektów gospodarki dzielenia się mogących wywrzeć negatywny wpływ na turystykę. Niektórzy uważają, że takim aspektem jest zwiększona liczba pracowników pracujących w niepełnym wymiarze godzin w sektorze turystyki i „tworzenie gospodarki, w której bezpieczeństwo zatrudnienia staje się coraz mniej normalnym zjawiskiem”⁹. Jeżeli praca w ramach gospodarki dzielenia się stanowi [jedyne](#)

źródło dochodu, nie zapewnia pracownikowi żadnego zabezpieczenia społecznego (np. płatnego zwolnienia chorobowego).

[Krytycy](#) wskazują również na możliwe zagrożenia dla przestrzegania norm dotyczących bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i udogodnień dla osób niepełnosprawnych. Krytykują gospodarkę dzielenia się za unikanie zobowiązań podatkowych i nieuczciwą konkurencję. Jak wspomnieli [hotelarze](#) podczas konferencji zorganizowanej w 2014 r. w Berlinie, muszą „zajmować się kwestiami związanymi z ochroną środowiska, prawem pracowniczym, gminnymi opłatami turystycznymi, ochroną konsumenta, różnymi podatkami (podatek od wartości dodanej, podatek miejski, ochrona środowiska, bezpieczeństwo itp.)”, podczas gdy wielu gospodarzy oferujących swe usługi na platformach internetowych gospodarki dzielenia się nie zapewnia przestrzegania tych samych zasad i przepisów. Według [raportu](#) sporządzonego w 2014 r. w Nowym Jorku co najmniej 72 % najmów za pośrednictwem platformy Airbnb stanowiło naruszenie prawa (np. przepisów planu zagospodarowania zakazujących prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze mieszkalnym).

Ponadto usługi polegające na współdzieleniu zakwaterowania mogą również przeszkadzać sąsiadom z uwagi na hałas i inne przypadki zakłócenia porządku lub też skutkować zmniejszeniem przystępności cen mieszkań lub obniżeniem liczby ludności zamieszkującej obszary turystyczne.

Co więcej, hotelarze twierdzą, że powstanie platform oferujących współdzielenie zakwaterowania spowodowało dla nich utratę dochodu. Według badania przeprowadzonego przez Uniwersytet w Bostonie w 2015 r.¹⁰ oszacowano, że przez działalność Airbnb dochody hoteli na badanym rynku (Austin, Stany Zjednoczone) zmniejszyły się o 8–10% w latach w okresie od 2008 r. do 2014 r. W największym stopniu przedmiotowa działalność wywarła wpływ na tańsze hotele oraz hotele nieposiadające obiektów konferencyjnych.

[OECD](#) podkreśla, że w modelu gospodarki dzielenia się pojawiają się również problemy dotyczące ochrony danych osobowych i dostępności środków finansowych z uwagi na fakt, że podczas korzystania z tego rodzaju platform przeważająca część płatności dokonywana jest za pomocą kart kredytowych i smartfonów.

Wpływ ten różni się jednak w poszczególnych państwach. W ujęciu ogólnym rynek gospodarki dzielenia się jest bardziej rozwinięty w krajach Ameryki Północnej (w szczególności w Stanach Zjednoczonych) oraz w Europie Zachodniej, jako że w tych regionach przedsiębiorstwa gospodarki dzielenia się istnieją już od kilku lat. Niemniej działalność gospodarcza w ramach modelu gospodarki dzielenia się szybko rozszerza się na całym świecie, w szczególności w Azji i w regionie Pacyfiku.

Reakcja władz publicznych

Władze krajowe, regionalne i lokalne

Wiele organów władzy w Europie, w szczególności na szczeblu lokalnym i regionalnym, podjęło kroki w celu uregulowania określonych rodzajów działalności lub aspektów gospodarki dzielenia się w sektorze turystyki. Często są to uregulowania fragmentaryczne i nieskoordynowane, jako że branża turystyczna obejmuje różne produkty i usługi wchodzące w zakres kompetencji różnych resortów i organów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Przykładowo, w niektórych miastach europejskich uregulowano działalność polegającą na krótkoterminowym wynajmie lokali mieszkalnych (nazwa tego rodzaju wynajmu jest różna w poszczególnych miastach). Istnieją zarówno zasady wspólne dla wielu miast, jak i wyraźne różnice w podejściu, które z kolei mogą sprawić, że tego rodzaju wynajem może być bardziej lub mniej atrakcyjny dla gospodarzy w danym mieście.

W [Madrycie](#) wynajem prywatny podlega uregulowaniu za pomocą systemu licencji. Ponadto wprowadzono wymóg minimalnej długości pobytu wynoszącej pięć noclegów, a także szereg innych wymogów, takich jak obowiązek zapewnienia bezprzewodowego łącza internetowego w większości kategorii mieszkań, czytelnego wskazania cen, a także zakaz korzystania z zakwaterowania jako stałego miejsca zamieszkania. W [Barcelonie](#) z kolei wymagana jest obecność gospodarza podczas całego okresu najmu. W przeciwnym wypadku wynajem podlega innym przepisom, np. dotyczącym zakwaterowania oferującego nocleg ze śniadaniem.

W niektórych miastach przyjęto względnie rygorystyczne podejście. W [Berlinie](#) przyjęto ustawę zakazującą prowadzenia niezarejestrowanego krótkotrwałego najmu i prowadzone są kontrole w celu weryfikacji przestrzegania tych przepisów. W [Brukseli](#) gospodarze muszą uzyskać zgodę gminy oraz współwłaścicieli budynku. Z kolei w wielu [miastach Francji](#) (Paryż, Marsylia, Lyon) takie zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli wynajmowany lokal stanowi główne miejsce zamieszkania gospodarza. Ponadto w Brukseli gospodarze muszą zapewnić spełnienie szeregu innych wymogów, takich jak obowiązek posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (*assurance responsabilité civile*), powitania gości w dniu przybycia i posiadania określonych elementów wyposażenia w mieszkaniu.

W innych miastach ([Amsterdam](#), [Londyn](#) i wspomniane francuskie miasta) sposób uregulowania krótkoterminowego wynajmu lokali mieszkalnych może być bardziej korzystny dla rozwoju gospodarki dzielenia się, chociaż również zakłada szereg ograniczeń. Przykładowo, w Amsterdamie istnieje ograniczenie dotyczące okresu najmu (nie więcej niż 60 dni w roku) oraz liczby gości akceptowanych w ramach jednej rezerwacji (czworo). W [porozumieniu z miastem Amsterdam](#) platforma Airbnb wprowadziła na swojej stronie internetowej szereg środków umożliwiających łatwiejsze przestrzeganie miejscowych przepisów, np. automatyczne liczniki dni i numer interwencyjny umożliwiający sąsiadom zgłaszanie uwag. W Amsterdamie gospodarze muszą również przestrzegać przepisów bezpieczeństwa pożarowego i uzyskać zgodę właściciela lub wspólnoty właścicieli mieszkań.

W niektórych miastach Airbnb pobiera lub zamierza [pobierać](#) należności podatkowe bezpośrednio od każdej rezerwacji. W wielu miastach (w tym w Barcelonie i Paryżu) platforma Airbnb lub jej użytkownicy podlegają karze grzywny za naruszenie rozmaitych przepisów.

W niektórych przypadkach, choć jest to rzadsze zjawisko, dokonano zmian ustawodawczych na szczeblu krajowym. Przykładowo, w 2013 r. rząd [Grecji](#) przeforsował ustawę umożliwiającą właścicielom nieruchomości wynajem prywatnych domów na krótkoterminowy pobyt wakacyjny bez konieczności rejestracji działalności hotelarskiej. Właściciele muszą jednak przestrzegać przepisów dotyczących np. pozwoleń na budowę, bezpieczeństwa pożarowego, higieny, opodatkowania dochodu, okresu wynajmu krótkotrwałego oraz minimalnych rozmiarów nieruchomości.

Użytkownicy platform gospodarki dzielenia się mogą nie być świadomi wszystkich tych zasad i przepisów. Wiele platform informuje swych użytkowników o spoczywających na nich obowiązkach przestrzegania miejscowych przepisów, ale zwykle nie precyzuje obowiązujących w danym miejscu zasad. Istnieją jednak przypadki, w których platformy lub władze krajowe podjęły działania na rzecz informowania użytkowników o ich prawach i obowiązkach. Przykładowo, austriackie Federalne Ministerstwo Nauki, Badań Naukowych i Gospodarki opublikowało [przegląd](#) najważniejszych przepisów i praw, których należy przestrzegać podczas korzystania ze współdzielonego zakwaterowania za pośrednictwem takich platform jak Airbnb w Austrii, w Amsterdamie natomiast wydano [infografikę](#) dotyczącą tej kwestii.

Komisja Europejska

W ostatnich latach [Komisja](#) rozważała sposoby wsparcia rozwoju gospodarki dzielenia się (ang. *sharing economy* – Komisja preferuje natomiast w języku angielskim termin *collaborative economy*) przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony konsumentów oraz ochrony socjalnej. W opublikowanym w 2015 r. [dokumencie strategicznym](#) w sprawie jednolitego rynku cyfrowego Komisja zauważyła, że gospodarka dzielenia się „stwarza możliwości zwiększenia wydajności i wzrostu gospodarczego oraz powstawania nowych miejsc pracy za sprawą lepszego wyboru dla konsumentów, ale może też wywołać nowe problemy regulacyjne”.

W czerwcu 2016 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie [europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się](#), aby sprecyzować obowiązujące unijne zasady i zapewnić niewiążące wytyczne polityczne dla władz publicznych, podmiotów gospodarczych i zainteresowanych obywateli. Program opracowano z wykorzystaniem wewnętrznych (w tym ze strony [Wspólnego Centrum Badawczego](#)¹¹) oraz [zewnątrznych pisemnych i ustnych analiz](#) dotyczących gospodarki dzielenia się. Wykorzystano w nim również wyniki [konsultacji](#) Komisji w sprawie otoczenia regulacyjnego platform i pośredników internetowych, przetwarzania danych, chmur obliczeniowych i gospodarki dzielenia się, przeprowadzonych w okresie od września 2015 r. do stycznia 2016 r.

W programie na rzecz gospodarki dzielenia się Komisja wyjaśnia, że zgodnie z prawem UE usługodawcy nie powinni być zobowiązani do przestrzegania wymogów dotyczących dostępu do rynku lub innych wymogów, np. w ramach systemów zezwoleń lub licencji, chyba że są one niedyskryminujące, niezbędne do osiągnięcia jasno określonego celu związanego z interesem publicznym i współmierne do tego celu. Według Komisji bezwzględne zakazy i ograniczenia ilościowe powinny być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny.

Komisja wyjaśnia, że „osoby prywatne oferujące usługi za pośrednictwem platform współpracy na zasadzie peer-to-peer lub okazjonalnie nie powinny być automatycznie traktowane jako profesjonalni usługodawcy”.

Celem państw członkowskich powinno być uwolnienie podmiotów gospodarczych od „zbędnych obciążeń regulacyjnych, niezależnie od przyjętego modelu prowadzenia działalności, a także unikanie rozdrobnienia jednolitego rynku”.

Według Komisji zgodnie z prawem UE dostawcy usług online mogą pod pewnymi warunkami być zwolnieni z odpowiedzialności za przechowywane przez siebie informacje (np. gdy nie posiadają wiedzy o bezprawnie przechowywanych na ich stronie informacjach oraz gdy ich usługi mają charakter czysto techniczny, automatyczny i bierny). Każdy przypadek należy rozpatrywać z osobna. Komisja wzywa tymczasem platformy do podejmowania dobrowolnych działań w celu zwalczania nielegalnych treści w internecie oraz zwiększania zaufania. Wspomniane zwolnienie z odpowiedzialności nie obejmuje innego rodzaju działalności lub usług świadczonych przez platformę.

Komisja zachęca państwa członkowskie do przyjęcia wyważonego podejścia, które „zapewni konsumentom wysoki poziom ochrony, w szczególności przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, a jednocześnie, by nie nakładały niewspółmiernych obowiązków informacyjnych i innych obciążeń administracyjnych na osoby prywatne niebędące przedsiębiorcami, lecz świadczące usługi okazjonalnie”.

Wreszcie Komisja dokonuje pewnych uściśleń w zakresie sposobu definiowania „pracownika” i ułatwiania poboru należności podatkowych, na przykład przy wykorzystaniu możliwości oferowanych przez platformy gospodarki współpracy oraz wydawanie wytycznych poprzez publikowanie informacji online w zakresie stosownych zasad

opodatkowania. Komisja wzywa państwa członkowskie do nakładania funkcjonalnie podobnych zobowiązań podatkowych na przedsiębiorców świadczących porównywalne usługi.

Parlament Europejski

Parlament Europejski poruszył kwestię gospodarki dzielenia się w różnych rezolucjach. W przyjętej w październiku 2015 r. [rezolucji](#) w sprawie nowych wyzwań i koncepcji w zakresie promowania turystyki w Europie Parlament podkreślił, że obecnie obowiązujące przepisy nie są dostosowane do gospodarki dzielenia się. Według Parlamentu „każde działanie ze strony organów publicznych musi być proporcjonalne i elastyczne, aby zapewnić ramy regulacyjne, które zagwarantują równe warunki działania dla przedsiębiorstw, a zwłaszcza stworzą przyjazne i pozytywne środowisko biznesowe dla MŚP oraz dla innowacji w przemyśle”. Parlament zasugerował, aby działalność na tych platformach została zaklasyfikowana w celu odróżnienia dzielenia się ad hoc i stałego od profesjonalnych usług biznesowych. Ponadto przedsiębiorstwa powinny informować użytkowników oferujących towary i usługi o spoczywających na nich obowiązkach oraz o tym, czego wymaga przestrzeganie lokalnych przepisów.

W przyjętej w styczniu 2016 r. [rezolucji](#) zatytułowanej „W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym” Parlament z zadowoleniem przyjął nasilenie się konkurencji i większy wybór, jaki mają konsumenci, wynikające z gospodarki dzielenia się, a także możliwości tworzenia miejsc pracy, wzrostu gospodarczego, konkurencji, bardziej otwartego rynku pracy i unijnej gospodarki o bardziej zamkniętym obiegu. Niemniej wyraził zaniepokojenie poszczególnymi podejściami przyjętymi dotychczas przez państwa członkowskie w zakresie regulacji internetu i gospodarki dzielenia się i wezwał je, aby zadbały o to, żeby polityka zatrudnienia i polityka społeczna były dostosowane do celów rozwoju gospodarki dzielenia się. Zaapelował również do Komisji o ułatwienie „wymiany najlepszych praktyk między organami podatkowymi i zainteresowanymi stronami”.

W przyjętej w lutym 2016 r. [rezolucji](#) w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2016 Parlament uznał ogromny potencjał innowacyjny gospodarki dzielenia się, który powinien zostać wykorzystany z zachowaniem istniejących norm prawnych i standardów ochrony konsumentów oraz równych warunków działania.

Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego pracuje obecnie nad przygotowaniem [sprawozdania z własnej inicjatywy](#) (sprawozdawca: Nicola Danti, Włochy, S&D) w sprawie programu na rzecz gospodarki dzielenia się z 2016 r. W celu sporządzenia sprawozdania Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego zorganizowała [warsztaty](#) na temat gospodarki dzielenia się w listopadzie 2016 r.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego poruszyli również kwestię gospodarki dzielenia się w wielu pytaniach zadanych Komisji Europejskiej.

Komitety doradcze

W dniu 15 grudnia 2016 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) opublikował [opinię](#) w sprawie europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się. Wezwano w niej do głębszej analizy przedmiotowej kwestii i wskazano szereg zaleceń, w tym stworzenie niezależnej europejskiej agencji ratingowej dla platform cyfrowych. EKES opublikował również szereg innych opinii w tej sprawie, w tym w sprawie [wspólnej lub uczestniczącej konsumpcji](#) oraz [konsumpcji współdzielonej i samoregulacji](#).

W dniu 4 grudnia 2015 r. Komitet Regionów przyjął [opinię](#) w sprawie wymiaru lokalnego i regionalnego gospodarki współdzielonej. Zaapelował również do Komisji, by bardziej szczegółowo przeanalizowała, a następnie zdefiniowała różne formy gospodarki dzielenia

się. KR uznał, że wiele sektorów, w których przyjął się ten nowy model działalności gospodarczej, wywiera destruktywny wpływ na szczeblu lokalnym i regionalnym, dlatego władze lokalne i regionalne powinny mieć możliwość zarządzania nimi lub ich regulowania. Uznał ponadto, że rozmaite organy UE powinny wspierać i stymulować rozwój tylko tych inicjatyw, które mają pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i ekologiczne.

Podstawowe źródła

Nadler, S., „[The sharing economy: what is it and where is it going?](#)” [[Gospodarka dzielenia się – czym jest i dokąd zmierza](#)], 2014 r.

[Raport OECD na temat trendów i polityki w turystyce 2016](#), 2016 r.

Valant, J., „[A European agenda for the collaborative economy](#)” [[Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się](#)], Parlament Europejski, EPRS, 2016 r.

Przyp

- ¹ Kilka przykładów można znaleźć w dokumencie zatytułowanym „[Debating the Sharing Economy](#)” [[Omówienie gospodarki dzielenia się](#)] z 2014 r., w szczególności na s. 3–5.
- ² Zwykle oferty zawierają informacje na temat lokalizacji oraz ceny, krótki opis, zdjęcia, informacje na temat maksymalnej liczby osób, dla których przewidziane jest zakwaterowanie, dostępności, godzin zakwaterowania i wykwaterowania, opłat za sprzątnięcie oraz (w stosownych przypadkach) wysokości pobieranej kaucji.
- ³ Airbnb zatrzymuje kwotę wpłaconą przez gościa z tytułu rezerwacji i przesyła płatność gospodarzowi w dniu przyjazdu gościa do obiektu.
- ⁴ Ubezpieczenie (gwarancja dla gospodarzy) zwraca do 1 mln USD w przypadku szkód wyrządzonych na mieniu.
- ⁵ Np. Benjamin G. Edelman i Damien Geradin, „[Efficiencies and regulatory shortcuts: how should we regulate companies like Airbnb and Uber?](#)” [[Oszczędności i obchodzenie regulacji: w jaki sposób powinno się objąć przepisami przedsiębiorstwa takie jak Airbnb i Uber?](#)], 2015, s. 21.
- ⁶ Eric Schneiderman, „[Airbnb in the city](#)” [[Airbnb w mieście](#)], 2014.
- ⁷ Juliet Schor i in., „[Collaborating and Connecting: The emergence of the sharing economy](#)” [[Współpraca i nawiązywanie kontaktów. Rozwój gospodarki dzielenia się](#)], 2014, s. 4.
- ⁸ Jak wskazała Juliet Schor w publikacji „[Debating the Sharing Economy](#)” [[Rozważania na temat gospodarki dzielenia się](#)] (s. 7–8), pobyty w istniejących domach mogą skutkować zmniejszeniem zapotrzebowania na budowę nowych hoteli. Niemniej aby móc przeanalizować całkowity wpływ na środowisko, być może należałoby zapytać gości i turystów, czy nie wykorzystują zarobionych lub zaoszczędzonych pieniędzy do zakupu większej liczby produktów lub do częstszego podróżowania.
- ⁹ Alan E. Young, „[How the Sharing Economy is \(Mis\)shaping the Future](#)” [[W jaki sposób gospodarka dzielenia się kształtuje – lub odkształca – przyszłość?](#)], 2015.
- ¹⁰ Georgios Zervas i in., „[The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry](#)” [[Wzrost gospodarki dzielenia się. Szacowanie wpływu Airbnb na branżę hotelarską](#)], 2015, s. 1.
- ¹¹ Przykładowo, w 2016 r. JRC opublikowało sprawozdanie pt. „[Przyszłość gospodarki dzielenia się w UE](#)” ([The Future of the EU Collaborative Economy](#)).

Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie

Wyłącznie odpowiedzialność za treść niniejszego dokumentu ponosi jego autor, a wszelkie wyrażone w nim opinie nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Niniejszy dokument przeznaczony jest do wykorzystania przez posłów do Parlamentu Europejskiego oraz jego pracowników w ramach wykonywanej przez nich pracy parlamentarnej. Powielanie i tłumaczenie dokumentu do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza.

© Unia Europejska, 2017.

Prawa autorskie do fotografii: © morganimation / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

