



TURYSTYKA

Od grudnia 2009 r. Unia ma kompetencje do prowadzenia działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających politykę turystyczną państw członkowskich. Chociaż wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 nie obejmują odrębnej linii budżetowej na politykę turystyczną, w latach 2022–2023 budżet na działalność turystyczną przydzielono w ramach Programu na rzecz jednolitego rynku.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 6 lit. d) i tytuł XXII, art. 195 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Sektor turystyki w ścisłym tego słowa znaczeniu (tradycyjne biura podróży i dostawcy usług turystycznych) obejmuje w Unii Europejskiej około 2,3 mln przedsiębiorstw, głównie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które zatrudniają około 12,3 mln osób.

Turystyka jest ważną działalnością gospodarczą w Unii Europejskiej i odpowiada za 10 % jej PKB. Ma ona znaczący wpływ na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i rozwój społeczny. Turystyka może odegrać kluczową rolę w walce z pogorszeniem koniunktury gospodarczej i bezrobociem.

Celem polityki UE jest utrzymanie wiodącej pozycji Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego, a jednocześnie maksymalizowanie wkładu sektora we wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy oraz zachęcanie do współpracy między państwami UE, w tym poprzez wymianę najlepszych praktyk.

WYNIKI

A. Polityka ogólna

Od 2001 r. Komisja opublikowała kilka komunikatów, w tym najnowszy w 2014 r., w których określiła wytyczne polityczne dotyczące rozwoju sektora turystyki. Są to:

- ([COM\(2007\)0621](#)) z 19 października 2007 r. zatytułowany „[Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej](#)”, w którym przedstawiono opcję zrównoważonego rozwoju jako sposobu na zapewnienie długoterminowej konkurencyjności turystyki i zapowiedziano trzyletnie działania przygotowawcze;
- ([COM\(2010\)0352](#)) z 30 czerwca 2010 r. zatytułowany „[Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego](#)”



sektora turystycznego”, w którym zawarto analizę czynników sprzyjających konkurencyjności turystyki europejskiej i przeszkód utrudniających jej zrównoważony rozwój.

- (COM(2012)0649) z 7 listopada 2012 r. zatytułowany „Wdrożenie i rozwój wspólnej polityki wizowej w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego w UE”, w którym wyrażono zamiar zwiększenia napływu turystów z państw trzecich dzięki wprowadzeniu wspólnej polityki wizowej.
- (COM(2014)0086) z 20 lutego 2014 r. zatytułowany „Europejska strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej”, który ma na celu propagowanie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności turystyki morskiej i nadmorskiej.

B. Środki specjalne

1. Środki na korzyść turystów (podróżnych lub urlopowiczów)

Są to głównie środki mające na celu ułatwienie przekraczania granic oraz ochronę zdrowia, bezpieczeństwa i interesów materialnych turystów. Obejmują one zalecenie Rady 86/666/EWG w sprawie bezpieczeństwa pożarowego w hotelach, dyrektywę 2008/122/WE w sprawie umów timeshare oraz dyrektywę (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych. Przyjęto ponadto rozporządzenia dotyczące praw pasażerów we wszystkich środkach transportu (zob. 2.2.3). Dyrektywa 2006/7/WE z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach pokazuje, jak turystyka łączy się z innymi obszarami kompetencji UE. Dyrektywa ta uchyla również dyrektywę 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 r. ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2014 r.

Na wniosek Parlamentu Komisja podjęła kilka inicjatyw w postaci pięciu programów przygotowawczych dotyczących aktualnych zagadnień istotnych dla turystyki europejskiej.

Na przykład inicjatywa EDEN skupia się na promowaniu modelowych ośrodków turystycznych w Europie, tj. ośrodków wschodzących lub jeszcze mało znanych, które działają zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Inicjatywa „Zrównoważona turystyka” obejmuje Europejski Szlak Żelaznej Kurtyny, czyli tzw. Green Belt (trasa o długości 6800 km od wybrzeża Morza Barentsa po Morze Czarne), i ma na celu wspieranie przekształcenia linii dawnej żelaznej kurtyny w transgraniczny szlak rowerowo-pieszy. UE współfinansuje też projekty transgraniczne w dziedzinie turystyki zrównoważonej, których celem jest zróżnicowanie europejskiej oferty turystycznej.

Podobnie jak kilka innych programów promujących turystykę program DiscoverEU umożliwi 18-letnim Europejczykom podróżowanie po całej UE i poznawanie różnorodności Europy.



2. Działania na rzecz odpowiedzialnej turystyki z korzyścią dla branży turystycznej i regionów

Komisja wspiera również tworzenie sieci między głównymi regionami turystycznymi w Europie. UE oferuje szereg źródeł finansowania, dzięki którym turystyka przyczynia się do rozwoju regionalnego i wspiera zatrudnienie.

W kwietniu 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący utworzenia ogólnounijnego systemu ochrony oznaczeń geograficznych produktów nierolnych, np. rękodzielniczych ([COM\(2022\)0174](#)). Produkty te są często istotne dla lokalnej tożsamości i przyciągają turystów. Jednym z celów przeglądu rozporządzenia jest pobudzenie regionalnych gospodarek i turystyki w tych obszarach. Wniosek ten oczekuje obecnie na zajęcie przez Radę [stanowiska w pierwszym czytaniu](#).

Ujednoczone dane statystyczne dotyczące turystyki gromadzone są przez Unię Europejską od 1996 r. Na mocy [rozporządzenia \(UE\) nr 692/2011](#) z 6 lipca 2011 r. utworzono wspólne ramy dotyczące opracowywania, tworzenia i systematycznego rozpowszechniania danych statystycznych w dziedzinie turystyki gromadzonych w państwach członkowskich. W 2013 r. Komisja uruchomiła Wirtualne Centrum Monitorowania Turystyki, aby koordynować gromadzenie i przechowywanie informacji oraz zapewnić większą synergii pomiędzy różnymi poziomami polityki w dziedzinie turystyki. W październiku 2022 r. Komisja uruchomiła [unijną tablicę wskaźników turystyki](#), która ma pomóc regionalnym i krajowym decydom ukierunkować politykę i strategię w sektorze turystyki dzięki zwiększeniu dostępności statystyk dotyczących turystyki oraz wspieraniu ośrodków turystycznych i agencji publicznych w monitorowaniu postępów w transformacji ekologicznej i cyfrowej. Jest to jeden ze środków zaproponowanych przez Komisję w „[ścieżce transformacji dla turystyki](#)” z 2022 r. (więcej szczegółów na ten temat poniżej).

W listopadzie 2022 r. Komisja przyjęła przegląd [rozporządzenia \(UE\) 2018/1724](#) w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkaniowych ([COM\(2022\)0571](#)). Inicjatywa ta, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP, ma na celu rozwój odpowiedzialnego, przejrzystego i sprawiedliwego najmu krótkoterminowego jako części zrównoważonego ekosystemu turystycznego.

3. Inne środki ukierunkowane

Komisja zorganizowała również [konferencję dotyczącą turystyki](#), która odbyła się 19 marca 2019 r. w Brukseli.

W 2023 r. Komisja planuje przyjąć rozporządzenie w sprawie cyfryzacji dokumentów podróży. Ułatwiłoby to podróżowanie, ponieważ łatwiej jest wydawać takie dokumenty, co z kolei byłoby korzystne dla branży turystycznej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Na długo przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament przyjął szereg rezolucji w sprawie wytycznych i inicjatyw Komisji dotyczących turystyki.



Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Parlament 27 września 2011 r. przyjął w związku ze sprawozdaniem z własnej inicjatywy [rezolucję](#) w sprawie Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie. 25 marca 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) z inicjatywy własnej w sprawie opracowania strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki. W rezolucji tej wezwał on do odbudowy unijnego sektora turystyki po pandemii COVID-19, zmiany ukierunkowania polityki zarządzania w ramach UE, wzmocnienia przejścia na zrównoważoną, odpowiedzialną i inteligentną turystykę oraz do przemyślenia planowania przyszłej turystyki.

27 października 2015 r. Parlament przyjął [stanowisko](#) w drugim czytaniu z myślą o przyjęciu nowej dyrektywy, w której wzmocnia się ochronę pasażerów w ramach imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych oraz która uchyla dyrektywę 90/314/EWG. Współprawodawcy przygotowują się do ponownej zmiany dyrektywy w sprawie zorganizowanych podróży. Prace powinny rozpocząć się pod koniec 2023 r. 29 października 2015 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie nowych wyzwań i koncepcji w zakresie promowania turystyki w Europie](#). Mowa jest w niej między innymi o cyfryzacji kanałów dystrybucji, o rozwoju gospodarki dzielenia się, o zmieniających się zachowaniach konsumentów, o konieczności przyciągnięcia i utrzymywania wysoko wykwalifikowanego personelu oraz o zmianach demograficznych i sezonowości. Parlament wezwał w niej Komisję do przedstawienia nowej strategii dotyczącej turystyki, która zastąpi lub zaktualizuje komunikat z 30 czerwca 2010 r. dotyczący Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie.

24 października 2019 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie negatywnego wpływu upadłości Grupy Thomas Cook na turystykę w UE. 5 maja 2022 r. Parlament zatwierdził również [rezolucję](#) w sprawie wpływu nielegalnej wojny napastniczej prowadzonej przez Rosję w Ukrainie na sektory transportu i turystyki Unii Europejskiej. Parlament przyjął również inne stosowne rezolucje, w tym 15 września 2022 r. w sprawie [wdrożenia zaktualizowanej nowej strategii przemysłowej dla Europy: dostosowanie wydatków do polityki](#) oraz 13 czerwca 2023 r. w sprawie [oceny nowego komunikatu Komisji w sprawie regionów najbardziej oddalonych](#).

Posłowie wnieśli wkład w opracowywanie i negocjowanie przepisów UE mających wpływ na turystykę, takich jak [wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych \(COM\(2022\)0571\)](#). Po przyjęciu rozporządzenie to ureguluje działalność platform wynajmu krótkoterminowego w zakresie gromadzenia danych, zapewni większe bezpieczeństwo turystów, zapewni branży turystycznej równe warunki działania oraz umożliwi miastom odczuwającym skutki ruchu turystycznego podjęcie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrej jakości życia ich mieszkańców.

Komisja Transportu i Turystyki Parlamentu oraz jej grupa zadaniowa ds. turystyki organizują regularne spotkania z przedstawicielami międzynarodowych organizacji turystycznych i zainteresowanymi stronami. Grupa zadaniowa ds. turystyki zaapelowała również o większą spójność polityki turystycznej i podniosła kwestię utworzenia w budżecie UE odrębnej linii budżetowej przeznaczonej na turystykę.



DZIAŁANIA W ZWIĄZKU Z PANDEMIĄ COVID-19

Europa jest najpopularniejszym kierunkiem turystycznym na świecie. Branża turystyczna jest ważną częścią gospodarki UE, dlatego też UE dokłada wszelkich starań, by ożywić ten sektor.

W pierwszych czterech miesiącach 2020 r. liczba turystów międzynarodowych przybywających do Europy gwałtownie spadła – o 44 % w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. Podobne spadki obserwowano również w innych częściach świata. W sektorze turystyki w Europie w 2020 r. doszło do drastycznej utraty miejsc pracy na poziomie od 14,2 do 29,5 mln.

Komisja wprowadziła różne narzędzia szybkiego reagowania: wniosek w sprawie zawieszenia przepisów zobowiązujących linie lotnicze do wykorzystywania przydzielonych czasów na start i lądowanie w portach lotniczych UE ([COM\(2020\)0111](#)), wytyczne dotyczące praw pasażerów w UE ([C\(2020\)1830](#)) i odpraw granicznych ([C\(2020\)1753](#)) oraz [pomoc w repatriacji podróżnych z UE](#) podczas lockdownu trwającego od marca do maja 2020 r.

W maju 2020 r. Komisja przedstawiła komunikat pt. „Turystyka i transport w roku 2020 i w dalszej przyszłości” ([COM\(2020\)0550](#)), w którym zebrała wytyczne i zalecenia dotyczące bezpiecznego przywrócenia nieograniczonego swobodnego przemieszczania się i ponownego otwarcia granic wewnętrznych, bezpiecznego przywrócenia transportu i łączności oraz wznowienia usług turystycznych, w szczególności w sektorze hotelarsko-gastronomicznym, rozwiązania problemu kryzysu płynności i odbudowania zaufania konsumentów, a także zalecenia dotyczące bonów. Z kolei Parlament analizował pandemię COVID-19 na posiedzeniach plenarnych 10 marca, 26 marca i 17 czerwca 2020 r. Podczas nadzwyczajnej sesji plenarnej 26 marca 2020 r. Parlament przyjął stanowisko w sprawie trzech wniosków ustawodawczych: [uruchomienia inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa](#), [rozszerzenia Funduszu Solidarności UE na sytuacje nadzwyczajne związane ze zdrowiem publicznym](#), a także [tymczasowego zawieszenia zasad przydziału czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych](#) (zob. również [COM\(2020\)0111](#) powyżej). Ponadto na sesji plenarnej 19 czerwca 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie turystyki i transportu w roku 2020 i w dalszej przyszłości](#). W rezolucji tej Parlament uznał potrzebę szybkiego krótko- i długoterminowego wsparcia dla sektorów transportu i turystyki w celu zapewnienia ich przetrwania i konkurencyjności.

W lipcu 2020 r. Komisja przyjęła [plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą](#) (COM(2020)0312). Przedstawiła w nim cel przeglądu dyrektywy VAT, w szczególności procedury szczególnej VAT dla biur podróży. Komisja planuje przyjąć tę zmianę w czwartym kwartale 2023 r. Celem inicjatywy jest zmiana procedury szczególnej VAT dla biur podróży, przepisów dotyczących VAT w odniesieniu do przewozu osób oraz systemu zwolnień z VAT dla podróżnych spoza UE.

W marcu 2021 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie [opracowania strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki](#). Parlament wezwał w niej państwa członkowskie do pełnego i bezzwłocznego wdrożenia wspólnych i skoordynowanych



kryteriów bezpiecznego podróżowania. Obejmowało to wprowadzenie wspólnego zaświadczenia o szczepieniu oraz systemu wzajemnego uznawania procedur szczepień do celów medycznych i ułatwienie stosowania unijnej karty lokalizacji pasażera, najlepiej w formie elektronicznej, przy pełnym poszanowaniu przepisów o ochronie danych.

15 lutego 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie wyzwań stojących przed obszarami miejskimi w okresie po pandemii COVID-19, w której przypomniał, że turystyka miejska odgrywa ważną rolę w kształtowaniu polityki miejskiej i zwrócił uwagę, że większość miast UE ucierpiała z powodu załamania się turystyki w następstwie pandemii i musiała szukać nowych i bardziej zrównoważonych sposobów działania w celu przywrócenia ruchu turystycznego. Doprowadziło to do zwiększonego wykorzystania nowych technologii cyfrowych, które umożliwiły lepsze zarządzanie przestrzenią miejską i przepływem turystów w miastach, aby zapobiec powstawaniu dużych grup i sytuacji wysokiego ryzyka w kontekście pandemii.

Wezwano państwa członkowskie, by ustanowiły wspólny i niedyskryminacyjny unijny protokół bezpieczeństwa zdrowotnego do celów testów przed wyjazdem, które to testy powinny być wiarygodne i przystępne cenowo oraz obejmować technologie szybkiego testowania, testy PCR i inne.

17 marca 2021 r. Komisja przedstawiła komunikat zatytułowany „Wspólna droga do bezpiecznego i trwałego ponownego otwarcia” ([COM\(2021\)0129](#)), a także wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w celu ułatwienia swobodnego przepływu w czasie pandemii COVID-19 (zielone zaświadczenie cyfrowe) ([COM\(2021\)0130](#)) oraz podobne ramy mające zastosowanie do obywateli państw trzecich legalnie przebywających lub zamieszkujących na terytorium państw członkowskich ([COM\(2021\)0140](#)).

Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID było akceptowane we wszystkich państwach członkowskich, co pomogło zapewnić wszystkim mieszkańcom UE prawo do swobodnego przemieszczania się. W następstwie przeglądu rozporządzenia i jego przyjęcia przez Parlament i Radę ([rozporządzenie \(UE\) 2022/1034](#)) obowiązywanie systemu cyfrowych zaświadczeń COVID przedłużono do czerwca 2023 r.

W lutym 2022 r. Komisja przyjęła plan pt. „[Ścieżka transformacji turystyki](#)”. W zaktualizowanej strategii przemysłowej UE podkreślono potrzebę wzmocnienia odporności sektora turystyki i przyspieszenia jego transformacji cyfrowej i ekologicznej w kontekście pandemii COVID-19. W ścieżce transformacji określono 27 obszarów środków na rzecz transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz zwiększenia odporności unijnego przemysłu turystycznego. W odpowiedzi na ten plan Rada przyjęła w grudniu 2022 r. [unijną agendę dla turystyki 2030](#). Koncentrowała się ona na pięciu priorytetach: transformacji ekologicznej i cyfrowej, odporności i włączeniu, umiejętnościach i wsparciu oraz ramach zarządzania i wspierania polityki, przy czym w ramach każdego priorytetu uwzględniono kilka działań.

Davide Pernice
10/2023

