



## TURYSTYKA

Od grudnia 2009 r. turystyka posiada własną podstawę prawną. Nadal jednak nie ma ona odrębnego budżetu ani w ramach bieżących wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014-2020, ani w ramach ostatniego wniosku dotyczącego WRF na lata 2021-2027.

### PODSTAWA PRAWNA

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

### CELE

W Unii Europejskiej sektor turystyki w ścisłym rozumieniu (tradycyjne biura podróży i dostawcy usług turystycznych) obejmuje około 2,3 miliona przedsiębiorstw, głównie małych i średnich (MŚP), które zatrudniają około 12,3 mln osób. W 2014 r. do [przemysłu turystycznego](#) należało jedno na 10 przedsiębiorstw w europejskim sektorze usług niefinansowych. W 2018 r. sektor podróży i turystyki wytworzył bezpośrednio 3,9 % PKB UE, a zatrudnienie w nim znajduje 5,1 % osób aktywnych zawodowo (ok. 11,9 miliona miejsc pracy). Jeżeli uwzględni się bliskie powiązania turystyki z innymi sektorami gospodarki, to liczby te są jeszcze wyższe (ponad 10,3 % PKB i 11,7 % łącznej liczby zatrudnionych, co odpowiada 27,3 mln pracowników).

W 2017 r. w skali międzynarodowej liczba przyjazdów turystycznych na świecie wyniosła 1,32 mld (+7 %), a w Europie 671 mln, czyli 51 % rynku (+8 %). Według długoterminowego badania prospektywnego Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO) wzrost turystyki w Europie do roku 2030 będzie skromniejszy, szacowany na 744 mln turystów (+1,8 %), czyli 41,1 % rynku światowego.

Z perspektywy europejskiej polityka w dziedzinie turystyki odgrywa również istotną rolę w realizacji ogólnych celów politycznych w dziedzinie zatrudnienia i wzrostu. Z biegiem czasu wymiar środowiskowy turystyki zyska na znaczeniu. Odzwierciedleniem tej tendencji są projekty dotyczące zrównoważonej, odpowiedzialnej i etycznej turystyki. Niedawno Parlament Europejski opublikował badanie pt. „[Overtourism: impact and possible policy responses \[Nadmierna turystyka: skutki i możliwe działania polityczne\]](#)”.

### WYNIKI

#### A. Polityka ogólna

Od czasu szczytu Rady Europejskiej 21 czerwca 1999 r. poświęconego turystyce i zatrudnieniu UE z większą uwagą śledzi wkład sektora turystyki w tworzenie miejsc



pracy w Europie. W komunikacie zatytułowanym „[Współpraca na rzecz przyszłości turystyki europejskiej](#)” (COM(2001)0665) Komisja Europejska zaproponowała ramy działania oraz środki służące stymulowaniu europejskiego przemysłu turystycznego. Rezolucja Rady z 21 maja 2002 r. w sprawie przyszłości turystyki była zgodna ze stanowiskiem Komisji i dała nowy impuls do współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi europejskiego przemysłu turystycznego na rzecz uczynienia Europy głównym celem podróży turystycznych.

Na tej podstawie Komisja zrealizowała następnie szereg środków. Kilka przykładów bezpośrednich skutków tej strategii to:

- rachunki satelitarne turystyki dla każdego państwa członkowskiego, których ostatecznym celem jest zaprezentowanie pierwszego europejskiego rachunku satelitarnego;
- uruchomienie [portalu](#) promującego Europę jako cel podróży turystycznych;
- Europejskie Forum Turystyki odbywające się od 2002 r. (17. forum w 2018 r. odbyło się w Wiedniu w Austrii, a jego tematem było „Designing Tourism for Quality of Life and Value Added” [Modelowanie turystyki wokół jakości życia i wartości dodanej]).

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. W interesie turystów (podróżnych lub urlopowiczów)**

Wprowadzono przepisy ułatwiające przekraczanie granic, a także chroniące zdrowie i bezpieczeństwo oraz interesy materialne podróżnych. Należą do nich: zalecenie Rady 86/666/EWG w sprawie bezpieczeństwa pożarowego w hotelach, dyrektywa 2008/122/WE w sprawie umów timeshare oraz dyrektywa (UE) 2015/230 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. Skonsolidowana wersja tej dyrektywy z dnia 31 grudnia 2014 r. uchyliła dyrektywę 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 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 z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Finansowanie działania przygotowawczego zakończono w 2011 r., ale Komisja przedłużyła wdrażanie inicjatywy w ramach programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz MŚP (COSME).

Inicjatywa mająca na celu propagowanie turystyki społecznej, „Calypso”, skupia się na turystyce dla seniorów, nieuprzywilejowanej młodzieży, rodzin ubogich i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Jej celem jest umożliwienie jak największej liczbie osób wyjazdu na wakacje, a jednocześnie przeciwdziałanie nierównomiernemu rozłożeniu ruchu turystycznego w ciągu roku. Dzięki inicjatywie możliwe było współfinansowanie kilku ponadnarodowych partnerstw ukierunkowanych na stworzenie mechanizmów współpracy i wymiany w dziedzinie turystyki społecznej. Wśród innych działań, które wsparła UE, znalazło się stworzenie platformy e-Calypso łączącej podaż i popyt na społeczne i inkluzywne wakacje turystyczne.

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. Aby zapoznać się z oceną tras „EuroVelo” – sieci 14 długich szlaków rowerowych zarządzanej przez Europejską Federację Rowerzystów – zobacz aktualizację (2012 r.) badania Parlamentu Europejskiego dotyczącego europejskich sieci szlaków rowerowych.

UE współfinansuje też projekty transgraniczne w dziedzinie turystyki zrównoważonej, których celem jest zróżnicowanie europejskiej oferty turystycznej. Na przykład w ramach programu COSME opublikowano niedawno (19 lipca 2018 r.) zaproszenie do składania ofert w celu wsparcia rozwoju i promowania transnarodowych tematycznych produktów turystycznych, wykorzystujących synergię między turystyką a sektorem kultury i sektorem kreatywnym. W ramach COSME rozpoczęto szereg innych inicjatyw. Obejmują one:

- wspieranie konkurencyjnego i zrównoważonego wzrostu w sektorze turystyki (2017);
- promowanie i rozwój produktów i usług w sektorze sportu i odnowy biologicznej oraz wspieranie europejskiego dziedzictwa kulturowego i przemysłowego (2015);



- ułatwianie ponadgranicznych przepływów turystycznych w UE starszych obywateli i młodych poza sezonem i w okresie o średnim natężeniu ruchu turystycznego (2014) oraz
- maksymalizację synergii między turystyką, branżą kulturalną i kreatywną (2014).

2. W interesie sektora turystyki i regionów oraz na rzecz odpowiedzialnej turystyki Regiony mają idealne możliwości rozwijania turystyki w zrównoważony sposób i stymulowania konkurencyjności europejskich ośrodków turystycznych. Komisja wspiera również tworzenie sieci między głównymi regionami turystycznymi w Europie. W lipcu 2009 r. stworzono otwartą sieć europejskich regionów turystycznych NECSTouR w celu wykorzystywania jej jako platformy wymiany wiedzy i innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki. UE oferuje szereg źródeł finansowania, dzięki którym turystyka przyczynia się do rozwoju regionalnego i wspiera zatrudnienie: EFRR na finansowanie projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze turystyki, program Interreg, Fundusz Spójności na finansowanie infrastruktury w dziedzinie środowiska i transportu, EFS na rzecz zatrudnienia, program Leonardo da Vinci na rzecz szkoleń zawodowych, EFRROW na rzecz dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich, Europejski Fundusz Rybacki na rzecz restrukturyzacji w kierunku ekoturystyki, program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz 7. europejski program ramowy w zakresie badań (7PR). W związku z tym w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014-2020 program COSME jest następcą programu CIP, a program „Horyzont 2020” zastąpił 7PR.

W WRF na lata 2014-2020 na program COSME przeznaczono 2,3 mld EUR. Dzięki efektowi mnożnikowemu w budżecie powinna istnieć możliwość uruchomienia maksymalnie 25 mld EUR w postaci finansowania od pośredników finansowych w ciągu siedmioletniego okresu. Całkowity budżet programu na 2018 r. wynosi 319 mln EUR, z czego około 60 % przeznaczono na instrumenty finansowe, a około 20 % na działania promujące dostęp przedsiębiorstw do rynków, co stanowi dwa główne priorytety tego programu. Ujednolicone 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 synergię pomiędzy różnymi poziomami polityki w dziedzinie turystyki. W komunikatach – COM(1996)0547 z 27 listopada 1996 r. oraz COM(1999)0262 z 26 maja 1999 r. – Komisja ogłosiła oraz opracowała kampanię UE na rzecz zwalczania turystyki seksualnej z wykorzystaniem dzieci (kwestie związane z zapobieganiem i naruszeniami – zob. poniżej).

### 3. Inne środki ukierunkowane

Ostatnio UE postanowiła ogłosić rok 2018 Europejskim [Rokiem Turystyki UE-Chiny](#). Chiny są jednym z największych i najszybciej rozwijających się rynków źródłowych UE. Celem jest promowanie mniej znanych ośrodków turystycznych, poprawa jakości



podróżowania i turystyki, wspieranie współpracy gospodarczej i zachęcanie do postępów we wprowadzaniu ułatwień wizowych i nowych połączeń lotniczych.

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

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament już w grudniu 1996 r. poparł działania wspólnotowe w dziedzinie turystyki, wyrażając pozytywną opinię na temat pierwszego programu wieloletniego „Philoxenia” na lata 1997-2000, który ostatecznie nie został przyjęty na skutek braku jednomyślności w Radzie.

W rezolucji z 30 marca 2000 r. w sprawie wdrażania przepisów służących zwalczaniu turystyki seksualnej z wykorzystaniem dzieci ([Dz.U. C 378 z 29.12.2000, s. 80](#)) Parlament zażądał od państw członkowskich wprowadzenia przepisów eksterytorialnych umożliwiających prowadzenie dochodzeń przeciwko osobom, które podczas pobytu za granicą dopuściły się wykorzystywania seksualnego dzieci, oraz stawianie takich osób przed sądem i ich karanie. 27 października 2011 r. Parlament przyjął rezolucję ustawodawczą ([P7\\_TA\(2011\)0468](#)) w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci. Na mocy dyrektywy 2011/93/UE z 13 grudnia 2011 r. ([Dz.U. L 335 z 17.12.2011, s. 1](#)) turystyka seksualna z wykorzystaniem dzieci stanowi przestępstwo podlegające karze w całej UE; w szczególności w jej art. 21 przewidziano środki na szczeblu krajowym służące powstrzymaniu lub zakazaniu organizowania podróży, których celem byłoby popełnienie tego typu przestępstwa.

Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament przyjął szereg rezolucji dotyczących wytycznych oraz inicjatyw Komisji w dziedzinie turystyki, z których największe znaczenie mają: rezolucja z 8 września 2005 r. w sprawie nowych perspektyw i nowych wyzwań dla zrównoważonej turystyki europejskiej, rezolucja z 29 listopada 2007 r. zatytułowana „Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej” oraz rezolucja z 16 grudnia 2008 r. w sprawie aspektów rozwoju regionalnego związanych z wpływem turystyki w regionach przybrzeżnych. Parlament Europejski zajął się także skutkami polityki wizowej dla turystyki oraz wsparł promowanie europejskich ośrodków turystycznych.

Ponadto Parlament zaproponował utworzenie znaku jakości dziedzictwa europejskiego i transgranicznego szlaku rowerowego wzdłuż linii dawnej żelaznej kurtyny oraz zachęcił sektor do zróżnicowania oferty usług w celu stawienia czoła sezonowości turystyki.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Parlament przyjął 27 września 2011 r. rezolucję ([Dz.U. C 56E z 26.2.2013, s. 41](#)) na podstawie sprawozdania z inicjatywy własnej w sprawie Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie. Wspierając skupioną wokół 21 działań strategię polityczną Komisji, Parlament chce przede wszystkim przywrócić konkurencyjność, nowoczesność, wysoką jakość i zrównoważony charakter turystyki opierającej się na wielokulturowym wymiarze Europy i dostępnej dla wszystkich. Posłowie do PE podkreślili również znaczenie



środków, które są stosowane w innych sektorach, np. zatrudnienia, podatków czy praw konsumenta, i które mogą mieć decydujący wpływ na turystykę.

Jednak Rada odrzuciła apel Parlamentu o opracowanie szczegółowego programu na rzecz turystyki w WRF na lata 2014-2020. W grudniu 2014 r. Komisja musiała również wycofać zalecenie w sprawie zbioru niewiążących europejskich zasad dotyczących jakości usług turystycznych, które przedstawiła Radzie w lutym 2014 r. Doszło do tego, mimo że Parlament wyraził poparcie dla europejskiego znaku jakości w turystyce (ust. 25 rezolucji z 27 września 2011 r. i ust. 53 rezolucji z 29 października 2015 r. w sprawie nowych wyzwań i koncepcji w zakresie promowania turystyki w Europie ([Dz.U. C 355 z 20.10.2017, s. 71](#))).

27 października 2015 r. Parlament przyjął w drugim czytaniu rezolucję ustawodawczą ([P8\\_TA\(2015\)0366](#)) w sprawie nowej dyrektywy, w której wzmacnia się ochronę pasażerów w ramach imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych oraz uchyla dyrektywę 90/314/EWG. 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 wzywa 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, a ponadto wzywa do utworzenia specjalnej linii budżetowej przeznaczonej na turystykę w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Zachęca również europejską władzę wykonawczą do współpracy z Europejską Komisją Turystyki (ETC) z myślą o utrzymaniu czołowej pozycji Europy w sektorze turystyki, w tym m.in. dzięki utworzeniu znaku „Kierunek Europa 2020”. Wiązałoby się to z serią działań marketingowych oraz działań w zakresie promowania marki i promowania Europy, co umożliwiłoby wdrożenie długoterminowej strategii zaproponowanej przez Komisję w lutym 2014 r., a później odrzuconej przez Radę (zob. powyżej).

Intergrupa ds. turystyki Parlamentu Europejskiego oraz jego Komisja Transportu i Turystyki organizują czasem spotkania z przedstawicielami międzynarodowych organizacji turystycznych. Podczas ostatniego spotkania z sekretarzem generalnym UNWTO w lutym 2018 r., Parlament i UNWTO podpisały memorandum dotyczące współpracy koncentrującej się na rozwoju zrównoważonej turystyki w całej Europie. Intergrupa wezwała również do prowadzenia bardziej spójnej polityki w dziedzinie turystyki i poruszyła kwestię osobnej linii budżetowej UE dla turystyki. W rezolucji z 29 października 2015 r. w sprawie turystyki Parlament zachęcił Komisję do dalszego promowania Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego. Ponadto podkreślono znaczenie europejskiej marki turystycznej i wezwano do zacieśnienia współpracy z organami międzynarodowymi w celu opracowania nowych ponadnarodowych i ogólnoeuropejskich produktów turystycznych. Niedawno Parlament Europejski opublikował badanie pt. [„European tourism: recent developments and future challenges”](#) [Turystyka europejska: stan aktualny i przyszłe wyzwania].



Esteban Coito / Benjamin Klaus Wilhelm Blaser  
02/2020

