

Bruselj, 14. november 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0358 (COD)

14741/22
ADD 3

TOUR 76
COMPET 895
IND 471
MI 820
CONSOM 290
TELECOM 456
DIGIT 203
DATAPROTECT 311
IA 186
CODEC 1741

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	7. november 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 349 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zbiranju in souporabi podatkov v zvezi s storitvami kratkoročnega najema nastanitve ter spremembi Uredbe (EU) 2018/1724

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 349 final.

Priloga: SWD(2022) 349 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.11.2022
SWD(2022) 349 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

**o zbiranju in souporabi podatkov v zvezi s storitvami kratkoročnega najema nastanitve
ter spremembi Uredbe (EU) 2018/1724**

{COM(2022) 571 final} - {SEC(2022) 393 final} - {SWD(2022) 348 final} -
{SWD(2022) 350 final}

Povzetek
Ocena učinka predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zbiranju in souporabi podatkov v zvezi s storitvami kratkoročnega najema nastanitve ter spremembi Uredbe (EU) 2018/1724
A. Nujnost ukrepanja
V čem je težava in zakaj je ta težava na ravni EU?
Kratkoročni najemi nastanitve (v nadaljnjem besedilu: kratkoročni najem) postajajo vse pomembnejši del turističnega sektorja. Predstavljajo skoraj eno četrtno skupne ponudbe turističnih nastanitvev EU, spodbudil pa jih je pojav spletnih platform. Kratkoročni najemi ustvarjajo koristi in priložnosti za goste, gostitelje in turistični ekosistem, so pa tudi razlog za zaskrbljenost, zlasti za lokalne skupnosti, ki se soočajo s čezmernim turizmom in pomanjkanjem cenovno dostopnih stanovanj. Javni organi vse bolj urejajo sektor kratkoročnega najema na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ker natančni podatki o takih najemih niso na voljo, pa težko opredelijo odzive politike in izvajajo pravila. Hkrati spletne platforme vseh velikosti vse pogostejše prejemajo številne različne zahteve javnih organov za souporabo podatkov o kratkoročnih najemih in povečanje preglednosti (npr. s prikazovanjem določenih informacij). To je veliko breme za platforme, ki zahteve za podatke pogosto zavračajo ali posredujejo le nepopolne nabore podatkov. Težave pri souporabi podatkov so posledica: (i) neučinkovitih in neskladnih sistemov registracije, ki jih upravljajo javni organi (ki tako ne morejo učinkovito pridobiti identifikacijskih podatkov o gostiteljih in vnosih na seznam); (ii) neobstoja učinkovitih in izvršljivih pravnih okvirov, standardov in orodij za souporabo podatkov med platformami in javnimi organi ter (iii) neobstoja ustreznega pravnega okvira, s katerim se urejata preglednost in souporaba podatkov. Opredeljene težave imajo močno razsežnost EU. Platforme, ki običajno delujejo čezmejno, imajo zaradi različnih in kompleksnih pravil in zahtevkov za podatke manjšo zmožnost ponujanja storitev na enotnem trgu. Javni organi, ki potrebujejo podatke o kratkoročnem najemu, se po vsej EU srečujejo s podobnimi težavami pri učinkovitem pridobivanju kakovostnih podatkov. Zato se odločno poziva k ukrepanju na ravni EU, zlasti v načrtu za prehod v turizem in urbani agendi. Ta pobuda je del strategije EU za MSP, glede na potrebe številnih subjektov, ki so MSP, v segmentu kratkoročnega najema, vključno s platformami.
Kaj bi bilo treba doseči?
S to pobudo bi se morala povečati preglednost v segmentu kratkoročnega najema, kar je potrebno za spodbujanje uravnoteženega turističnega ekosistema. Namen te pobude je zlasti zmanjšati breme za spletne platforme, ki ga povzročajo razdrobljene in kompleksne zahteve po souporabi in preglednosti podatkov. Njen cilj je tudi zagotoviti, da imajo javni organi podatke, ki jih potrebujejo za oblikovanje in izvajanje ustreznih politik kratkoročnega najema.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Ukrepanje na ravni EU je potrebno, da bi se odpravile težave, povezane z razdrobljenimi, obremenjujočimi in neučinkovitimi prizadevanji za ustvarjanje in souporabo podatkov o kratkoročnem najemu. Spletne platforme potrebujejo okvir na ravni EU za podatke, da bi lahko bile uspešne na enotnem trgu in bile pri obravnavanju zahtevkov za souporabo podatkov izpolnjevale predpise EU. Javni organi po vsej EU potrebujejo tudi jasen okvir na ravni EU, da bi lahko pridobili potrebne podatke (nacionalne rešitve so se namreč pogosto izkazale za neučinkovite). Okvir EU ne bi vplival na zmogljivost organov, da po lastni presoji upravljajo kratkoročne najeme v svojem kraju, ali njihove pristojnosti na področjih, kot sta prostorsko načrtovanje in zdravstvo.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?
V pobudi so bile poleg osnovnega scenarija, ki vključuje pristop „brez spremembe politike“, opredeljene tri možnosti politike. Možnost 1 predlaga mehke ukrepe za spodbujanje ustvarjanja in souporabe podatkov. Možnost 2 vključuje zakonodajni okvir EU, ki vsebuje skupen pristop k ustvarjanju in souporabi podatkov. V skladu z njo morajo javni organi, ki želijo podatke o kratkoročnem najemu, upravljati sisteme registracije za gostitelje (kar vključuje dodelitev edinstvene registracijske številke na vnos na seznam). Taki sistemi registracije se lahko upravljajo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, vendar morajo biti skladni s predlogo EU (ki vsebuje nekatere postopkovne in vsebinske zahteve). Javni organi morajo tudi zagotoviti enotno digitalno vstopno točko, ki ponuja informacije, ki jih potrebujejo platforme in gostitelji, in gostiteljem omogoča, da opravijo formalnosti prek spleta. Platforme bodo morale omogočiti prikaz registracijskih števil in souporabo zaprtega nabora podatkov o dejavnostih (prek enotne digitalne vstopne točke) z javnimi organi, ki imajo sisteme registracije. Za male in mikro platforme z omejeno dejavnostjo bodo veljale manj stroge zahteve glede souporabe podatkov. Možnost 3 zajema enake ukrepe kot možnost 2, vendar ima širše področje uporabe in večjo intenzivnost, saj bi

bilo v skladu z njo treba oblikovati nacionalne sisteme registracije, da bi se registrirali vsi gostitelji po vsej EU. Možnost 2 je prednostna, saj bi učinkovito zagotovila preglednost in souporabo podatkov o dejavnosti kratkoročnega najema s strani platform, regionalni/lokalni organi pa bi se lahko odločili, ali potrebujejo podatke in kakšne vrste podatkov lahko pridobijo, če od gostiteljev zahtevajo, da se registrirajo (ugotovitev istovetnosti gostiteljev in enote).
Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost? Vsi deležniki, vključno z združenji prebivalcev, so potrdili, da na splošno podpirajo bolj usklajen okvir za souporabo podatkov med javnimi organi in spletnimi platformami ter bolj usklajene sisteme registracije po vsej EU. Po mnenju 4 875 od skupaj 5 695 anketirancev (85,6 %) v javnem posvetovanju bi bilo treba taka orodja vzpostaviti in/ali omogočiti na ravni EU. Javni organi in spletne platforme so poudarili, da imajo mehki pristopi omejeno zmožnost za doseg preglednosti in izboljšanje postopkov souporabe podatkov. Javni organi, spletne platforme in gostitelji se strinjajo o ukrepih v okviru možnosti 2 in 3. Javni organi in gostitelji podpirajo možnost 2, saj ta javnim organom dopušča prosto presojo in zmanjšuje vpliv obveznosti glede registracije za gostitelje. Spletne platforme so naklonjene možnosti 3, saj bi uskladila obveznosti glede registracije po vsej EU ter olajšala prikaz registracijskih števil in souporabo podatkov (kar velja za vse gostitelje po vsej EU, ne le na izbranih območjih). Nevladne organizacije, združenja prebivalcev in drugi ponudniki storitev, kot so hoteli, so naklonjeni najvišji stopnji preglednosti in souporabi podatkov s platform.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Spletne platforme bodo imele od prihrankov pri stroških, povezanih z zamenjavo neusklajenih zahtevkov za podatke z mnogo bolj racionaliziranim pristopom, gospodarske koristi, saj bo to zmanjšalo stroške izpolnjevanja obveznosti in povečalo pravno varnost. Ocenjuje se, da bodo spletne platforme v obdobju petih let prihranile med 54 in 115 milijonov EUR. Od večje pravne varnosti in večjih prihrankov pri stroških bodo imeli koristi tudi javni organi (ko bo nov sistem vzpostavljen, bo pritok podatkov od platform za organe reden in zelo poceni). Gostitelji bodo imeli koristi od bolj uporabniku prijaznih in manj obremenjujočih sistemov registracije. Na podlagi zmernih ocen bi lahko novi gostitelji, ki bodo dejavnosti začeli izvajati (zato se je treba na teh območjih registrirati), v prvih petih letih po začetku izvajanja sistema prihranili več kot 1480 milijonov EUR (monetizacija časa, prihranjenega v postopku registracije). Druge posredne gospodarske koristi pa bo imela tudi širša skupina akterjev (npr. hoteli bodo imeli koristi od manj nelojalne konkurence, saj bodo lahko javni organi bolje urejali in izvajali pravila na področju kratkoročnega najema). Socialne in okoljske koristi bodo izhajale zlasti iz večje zmogljivosti javnih organov za upravljanje turizma in učinkov kratkoročnega najema na lokalne skupnosti, okolje in širši turistični ekosistem. S to pobudo se bo tudi izboljšalo varstvo osebnih podatkov.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Spletne platforme bodo imele večinoma le enkratne upravne stroške za prilagoditev svoje infrastrukture IT in njeno povezavo z enotno digitalno vstopno točko (ki se ocenjujejo na približno 30 000 EUR na spletno platformo), letni stroški vzdrževanja pa so ocenjeni na 36 000 EUR. Skupni enkratni upravni stroški se na podlagi teh predpostavk ocenjujejo na približno 8,2 milijona EUR, letno vzdrževanje v obdobju petih let pa bo znašalo skupaj 10 milijonov EUR. Za mala in mikro podjetja, ki bi izpolnjevala pogoje za manj stroge obveznosti poročanja, so stroški ocenjeni na 2 400 EUR na leto. Ti stroški pa bodo verjetno izravnani s prihranki pri skrajšanju časa, porabljenega za obdelavo neusklajenih in različnih zahtevkov za souporabo podatkov in vlaganje ugovorov zoper njih pri sodišču. Javni organi, ki bodo izvajali okvir, bodo imeli enkratne upravne stroške (ocenjene na 3 milijone EUR) za prilagoditev na nov sistem registracije in enotno digitalno vstopno točko. Letni stroški gostovanja in vzdrževanja infrastrukture IT so ocenjeni na 96 000 EUR na državo članico, kar skupaj znaša 2,4 milijona EUR. Če se bo okvir izvajal na regionalni ali lokalni ravni, bodo stroške sistema registracije in povezav z nacionalno enotno digitalno vstopno točko nosili ustrezni organi. Na podlagi naših ocen je mogoče predvideti, da bodo kumulativni enkratni stroški za regionalne ali lokalne organe znašali približno 3,6 milijona EUR, kumulativni letni stroški gostovanja in vzdrževanja pa približno 4,3 milijona EUR.
Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost? Segment kratkoročnega najema in turistični ekosistem bi morala postati konkurenčnejša. Od tega bodo imeli koristi gostitelji in drugimi ponudniki storitev. Spletne platforme, ki so večinoma MSP, in gostitelji bodo imeli neposredne koristi od racionaliziranega in avtomatiziranega okvira EU za souporabo podatkov. Male in mikro spletne platforme bodo imele neposredne koristi od manj strogega sistema za souporabo podatkov. Drugi akterji v turizmu bodo imeli posredne koristi od večje preglednosti in predvidljivosti. Vse strani bodo lahko bolj razporedile sredstva, izboljšale postopke, se povečale ali širile in uvajale inovacije (npr. vzpostavljale nove storitve).

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Upravni stroški ter stroški gostovanja in vzdrževanja za javne organe so predstavljeni zgoraj. Pričakuje se, da se bodo ti kratkoročni stroški izravnali z dolgoročnimi koristmi, ki jih bo okvir zagotovil javnim organom v smislu prihranka časa in večje učinkovitosti (lažje zbiranje podatkov in izvajanje).
Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?
Drugi pomembnejši učinki niso bili opredeljeni.
Sorazmernost?
Z ukrepi se cilji sorazmerno obravnavajo. Možnosti, ki ustvarjajo nesorazmerna bremena in stroške, se niso upoštevale.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Uredba se bo pregledala z oceno po petih letih od začetka veljavnosti (od datuma sprejetja bo veljalo dvoletno prehodno obdobje).