



Zbieranie i udostępnianie danych związanych z usługami wynajmu krótkoterminowego – stanowisko Airbnb

1. PODSUMOWANIE

Obywatele Europy przyjmują u siebie gości, aby lepiej radzić sobie z rosnącymi kosztami utrzymania. **Ponad 40% gospodarzy z UE korzystających z platformy Airbnb mówi, że robi to, aby pokryć szybko rosnące koszty życia.¹**

Uważamy, że jasne, proporcjonalne i proste zasady mogą odblokować korzyści płynące z przyjmowania gości przez gospodarzy zajmujących się tym na co dzień i pomóc im związać koniec z końcem. Już dziś współpracujemy z decydentami z różnych krajów UE w sprawach związanych z ustanowieniem i wprowadzeniem w życie uczciwych, przejrzystych i odpowiedzialnych zasad wynajmu krótkoterminowego. **W tym kontekście Airbnb z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej** dotyczący rozporządzenia w sprawie zbierania i udostępniania danych związanych z wynajmem krótkoterminowym.

Uważamy również, że UE może pójść dalej. Niezależnie od tego wniosku Airbnb konsekwentnie apeluje o bardziej skoordynowane podejście do kwestii wynajmu krótkoterminowego i turystyki na całym jednolitym rynku europejskim. Pandemia COVID-19 udowodniła nam wszystkim, jak ważne jest spójne działanie na poziomie Unii, aby zapewnić przetrwanie, dostosowanie się i zrównoważony rozwój tej branży. Nasze przekonanie o potrzebie większej koordynacji i harmonizacji na szczeblu Unii Europejskiej – czy to za pośrednictwem niezależnego organu, agencji ds. turystyki czy też innej instytucji – stanowi również odpowiedź na niniejszy wniosek: naszym ostatecznym celem jest to, **aby gotowy tekst rozporządzenia faktycznie zawierał zharmonizowane i proporcjonalne przepisy, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarzy oferujących wynajem krótkoterminowy.** Korzystając z doświadczeń zebranych w państwach członkowskich UE i na całym świecie, chcielibyśmy podzielić się propozycjami dalszego uproszczenia i harmonizacji procesu udostępniania danych – zarówno dla platform, państw członkowskich, jak i właściwych organów. Apelujemy również o zwiększenie roli Komisji Europejskiej w zapewnianiu sprawiedliwych i proporcjonalnych zasad rejestracji na szczeblu lokalnym.

W tym dokumencie Airbnb przedstawia następujące obszary wymagające poprawy w związku z omawianym wnioskiem:

1. Stworzenie zharmonizowanej struktury wymiany informacji, która będzie działać w praktyce, w tym utworzenie **unijnego pojedynczego punktu wprowadzania danych**

¹ Na podstawie ankiety Airbnb przeprowadzonej na próbie ponad 36 000 gospodarzy, którzy przyjmowali gości między 1 czerwca 2021 roku a 31 grudnia 2021 roku. Odpowiedzi zostały zebrane w okresie od 17 lutego 2022 roku do 31 marca 2022 roku. Margines błędu wynosi poniżej 2%. Więcej informacji można znaleźć [tutaj](#).



(a nie wielu punktów krajowych) w celu usprawnienia procesu wymiany danych zgodnie z naszym [Planem działania dotyczącym gospodarzy w Unii Europejskiej](#).

2. **Jaśniejsza rola Komisji Europejskiej** (jako podmiotu nadrzędnego wobec Grupy Koordynacyjnej ds. Pojedynczego Punktu Wprowadzania Danych) w ocenie i weryfikacji proporcjonalności wymogów rejestracji i innych zasad wynajmu krótkoterminowego ustanowionych przez właściwe organy.
3. **Egzekwowanie** dyrektywy usługowej w przypadkach **nieproporcjonalnych wymogów dotyczących wynajmu krótkoterminowego wykraczających poza zakres omawianego wniosku**.

2. WAŻNY KROK NAPRZÓD

Popieramy całościowe podejście Komisji, które:

- Określa **ogólne zasady dotyczące systemów rejestracji wynajmu krótkoterminowego** niezależnie od obowiązku udostępniania danych (art. 4). Zbyt często lokalne przepisy dotyczące wynajmu krótkoterminowego są uciążliwe i nadmiernie skomplikowane – ich przestrzeganie jest kłopotliwe zwłaszcza w przypadku gospodarzy zajmujących się wynajmem krótkoterminowym na co dzień. Na przykład w Berlinie wszyscy gospodarze są zobowiązani do przestrzegania uciążliwej procedury rejestracji i uzyskiwania zezwoleń w trybie offline, nawet jeśli przyjmują gości w swoim głównym miejscu zamieszkania. Wniosek dotyczący regulacji wyjaśnia, jak powinny wyglądać sprawiedliwe i proporcjonalne systemy rejestracji gospodarzy we wszystkich państwach członkowskich UE, zgodnie z ideą jednolitego rynku.
- Ustanawia dostęp do danych na temat wynajmu krótkoterminowego uzależniony od istnienia proporcjonalnych systemów rejestracji i lokalnych przepisów dotyczących wynajmu krótkoterminowego, które są zgodne z ramami prawnymi UE (art. 12 ust. 2 lit. b). Innymi słowy, **organy państwowe powinny mieć możliwość dostępu do danych w celu egzekwowania prawa tylko wtedy, gdy przepisy, które dany organ zamierza egzekwować, są zgodne z prawem krajowym i europejskim**.
- Popieramy nałożony na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia i prowadzenia **rejestru numerów rejestracyjnych (art. 4 ust. 4)**, który zapewni zarówno gospodarzom, jak i platformom większą przejrzystość i pewność prawną oraz umożliwi platformom przeprowadzanie zautomatyzowanych wyrywkowych kontroli (art. 7 ust. 1 lit. c).

3. INNE OBSZARY WYMAGAJĄCE POPRAWY

Airbnb uważa również, że aby nowe zasady sprawozdawczości działały w praktyce, **wniosek powinien doprowadzić** do rzeczywistego uproszczenia i harmonizacji procesów wymiany danych dla platform, państw członkowskich i właściwych organów oraz do zapewnienia sprawiedliwych i proporcjonalnych wymogów rejestracji w przypadku gospodarzy zajmujących



się przyjmowaniem gości na co dzień. Poniżej wskazujemy niektóre obszary wymagające dalszej poprawy.

- **Stworzenie mechanizmu wymiany danych, który będzie działać w praktyce:**

Airbnb docenia podejmowane przez Komisję próby harmonizacji udostępniania danych przez platformy w całej UE – na przykład przez jasne określenie rodzaju danych, które mają być udostępniane przez większe platformy, oraz częstotliwości udostępniania danych (art. 9 ust. 1).

Proponowana struktura mechanizmu wymiany danych opiera się jednak na jednostkach krajowych. Istnienie 27 pojedynczych punktów wprowadzania danych zwiększy prawdopodobieństwo rozbieżności w sposobie konfigurowania interfejsów przez każde państwo członkowskie i doprowadzi do opóźnień w przestrzeganiu przepisów, jak miało to miejsce w przypadku krajowego interfejsu API we Francji. Z naszego doświadczenia w tworzeniu tego typu narzędzi wynika, że każda różnica techniczna między poszczególnymi systemami krajowymi będzie wymagała od platformy specjalnego rozwiązania, co będzie wiązało się ze znacznymi kosztami przestrzegania przepisów i z koniecznością tworzenia zupełnie nowych narzędzi na potrzeby platform oraz państw członkowskich i władz lokalnych.

Istotne jest, aby wniosek faktycznie doprowadził do przejrzystości, zharmonizowania i uproszczenia procesów wymiany danych, zamiast powodować jeszcze większe rozdrobnienie. **Dlatego też ponawiamy nasz apel o utworzenie jednego pojedynczego punktu wprowadzania danych (na poziomie Unii, a nie poszczególnych państw) w celu usprawnienia i ułatwienia tych działań.** Jedno rozwiązanie techniczne zapewni platformom przejrzystość. Ponadto państwa członkowskie skorzystają na prostym i skutecznym rozwiązaniu w zakresie zarządzania wynajmem krótkoterminowym i sporządzania sprawozdań na ten temat.

Konieczne jest, aby Komisja jako minimum określiła w akcie wykonawczym (jak to przewidziano w art. 10 ust. 5 wniosku), w jaki sposób mają być tworzone interfejsy techniczne, a także potwierdziła doradczą rolę platform w tym procesie, aby zagwarantować, że rozwiązania techniczne będą odpowiednie i będzie można je testować pod kątem zgodności z narzędziami do udostępniania danych używanymi przez platformy. Zapewni to przejrzystość techniczną i zagwarantuje, że mechanizm sprawozdawczości będzie służył właściwemu celowi.

Obecnie oczekuje się, że wszystkie strony osiągną pełną zgodność z wymogami w ciągu 24 miesięcy od wejścia w życie proponowanego rozporządzenia (art. 19). Zgodność po stronie platform będzie jednak zależeć od postępów poczynionych w tej sprawie przez inne zaangażowane strony. Na przykład od tego, kiedy i w jaki sposób właściwe organy wprowadzą proporcjonalne wymogi rejestracji zgodne z omawianym wnioskiem oraz jak i kiedy państwa członkowskie uruchomią swoje punkty wprowadzania danych i powiązane z nimi interfejsy przeznaczone do odbierania danych. **W związku z tym Airbnb apeluje o wprowadzenie kalendarza wyznaczającego kolejne etapy dochodzenia do zgodności z nowymi przepisami. Po**



upływie początkowego 12-miesięcznego okresu na zapewnienie zgodności przez państwa członkowskie potrzebnych będzie kolejnych 12 miesięcy na zapewnienie zgodności przez platformy (w tym na testowanie współdziałania z interfejsami krajowymi). Zapewni to większą klarowność i skuteczność działań wszystkich zaangażowanych stron.

- **Jaśniejsza rola Komisji Europejskiej** w ocenie i weryfikacji zgodności systemów rejestracji i innych przepisów ustanowionych przez właściwe organy:

Airbnb wzywa do wzmocnienia koordynacyjnej roli Komisji Europejskiej w zakresie oceny i weryfikacji zgodności lokalnych przepisów i systemów rejestracji z unijnymi ramami prawnymi w kontekście omawianego wniosku (rozszerzenie art. 11). Wniosek potwierdza rolę państw członkowskich w ocenie zgodności istniejących i nowych lokalnych systemów rejestracji w odniesieniu do proponowanych przepisów i dyrektywy usługowej UE (art. 12 ust. 2 lit. b). Niestety poleganie wyłącznie na kompetencjach państw członkowskich doprowadziło do rozbieżności w traktowaniu gospodarzy, a także do fragmentacji jednolitego rynku. Uważamy, że Komisja powinna odgrywać większą rolę w obronie zasad jednolitego rynku oraz w zapewnianiu proporcjonalności przepisów lokalnych w kontekście omawianego wniosku – zwłaszcza w celu wspierania powszednich i nieprofesjonalnych gospodarzy w sprawiedliwym dostępie do rynku wynajmu krótkoterminowego.

- Egzekwowanie dyrektywy usługowej w przypadkach **nieproporcjonalnych przepisów dotyczących wynajmu krótkoterminowego wykraczających poza zakres omawianego wniosku:**

Omawiany wniosek nie dotyczy przypadków nieproporcjonalnych regulacji lokalnych wykraczających poza rejestrację i kontekst wymiany danych. Proponowane przepisy nie będą dotyczyły takich przypadków jak Barcelona, gdzie wynajem pokoi w głównym miejscu zamieszkania jest praktycznie zabroniony ze szkodą dla gospodarzy nieprofesjonalnych i osób zajmujących się przyjmowaniem gości na co dzień. Innym takim przykładem jest Berlin, gdzie gospodarze wynajmujący przestrzeń w swoim głównym miejscu zamieszkania muszą przejść przez uciążliwą procedurę w celu uzyskania zezwolenia (często bezskutecznie), które dodatkowo jest obarczone wieloma ograniczeniami. Z kolei w Amsterdamie o zezwolenie mogą się ubiegać wyłącznie gospodarze udostępniający zakwaterowanie w swoim głównym miejscu zamieszkania, a prawo do tego jest im przyznawane tylko na 30 dni w ciągu roku. Natomiast gospodarze w Brukseli zanim otrzymają numer rejestracyjny, muszą spełnić uciążliwe, restrykcyjne wymogi i przejść przez czasochłonną procedurę składania wniosków. Dzieje się tak pomimo wszczęcia przez Komisję postępowania przeciwko Królestwu Belgii w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Chociaż Komisja w swoich pytaniach i odpowiedziach sugeruje, że większa przejrzystość i lepszy dostęp do danych doprowadzi do stanowienia lepszych i bardziej proporcjonalnych przepisów, może również okazać się, że będzie odwrotnie: państwowe organy mogą



wykorzystywać pozyskane dane do egzekwowania nieproporcjonalnych wymogów od gospodarzy zajmujących się wynajmem krótkoterminowym.

Niezależnie od omawianego wniosku Airbnb wzywa Komisję do szybszego i skuteczniejszego egzekwowania dyrektywy usługowej oraz do ochrony jednolitego rynku, w tym do szybkiego zgłaszania władzom przypadków, gdy lokalne przepisy dotyczące wynajmu krótkoterminowego są w oczywisty sposób niezgodne z unijnymi ramami prawnymi, oraz do wszczynania postępowań w sprawie naruszeń przeciwko państwom członkowskim, które nie przestrzegają prawa. Airbnb zwraca też uwagę na to, że przestrzeganie przepisów powinno obowiązywać nie tylko platformy oferujące wynajem krótkoterminowy – taki sam obowiązek spoczywa na państwach członkowskich i władzach lokalnych.

4. INNE KWESTIE TECHNICZNE

- **Podstawę wymogów dotyczących gromadzenia danych przez platformy powinna stanowić zasada minimalizacji.** Platformy powinny raportować wyłącznie te dane, które gromadzą w ramach swojej zwykłej działalności. Wniosek zawiera na przykład obowiązek zgłaszania przez platformę liczby gości, którzy zatrzymali się w obiekcie. Jako platforma zbieramy jednak tylko dane dotyczące liczby gości, którzy dokonali rezerwacji. Ponadto dane te często się zmieniają (np. z powodu problemów podczas podróży lub zmiany planów w ostatniej chwili), a tym samym nie są one miarodajnym wskaźnikiem aktywności osób korzystających z pobytów krótkoterminowych. Airbnb wzywa decydentów do usunięcia tego punktu z art. 3 ust. 11 lub przynajmniej do uściślenia, że wymagane dane dotyczą informacji, którymi platforma dysponowała w momencie dokonywania rezerwacji.
- **Zasady rejestracji:** oprócz zasad rejestracji określonych w art. 4 wniosek powinien również zastrzegać, że **procedura rejestracji gospodarzy ma być bezpłatna**, aby zapobiegać powstawaniu barier dostępu do rynku, zachęcać do działań zgodnych z przepisami oraz zapewniać proporcjonalność wymogów wobec wszystkich uczestników rynku, w tym gospodarzy nieprofesjonalnych lub okazjonalnych.
- **Zwolnienia z obowiązku rejestracji gospodarzy:** Airbnb apeluje o większą jasność, jak w kontekście obowiązku zgłaszania danych o pobytach należy traktować przypadki zwolnienia z rejestracji. Wiele organów krajowych i lokalnych zwalnia z obowiązku rejestracji lub innych obowiązków związanych ze zgodnością niektóre rodzaje zakwaterowania (np. łodzie, pokoje prywatne, hotele, nietypowe miejsca zamieszkania itp.), umowy (np. zgłaszane bezpośrednio organom podatkowym, jak to ma miejsce w Portugalii) lub wynajem długoterminowy (zdefiniowany na szczeblu lokalnym lub krajowym), co oznacza, że tacy gospodarze nie muszą mieć numeru rejestracyjnego do prowadzenia swojej działalności.

Wniosek powinien to uwzględnić, umożliwiając platformom przyznanie gospodarzom prawa do ubiegania się o zwolnienie z rejestracji zgodnie z lokalnymi przepisami oraz zobowiązując platformy do jedynie wyrywkowego raportowania odpowiednim organom



danych ta temat takich obiektów – z zastosowaniem tej samej procedury, o której mowa w art. 6.

- **Kontrole wyrywkowe:** Airbnb potwierdza swoją rolę we wspieraniu przestrzegania przepisów przez gospodarzy. Uznajemy, że wyrywkowe kontrole (art. 7 ust. 1 lit. c) mogą pomagać właściwym organom w wykrywaniu ewentualnych przypadków nieprzestrzegania przepisów. Konieczne jest jednak, aby wszelkie obowiązki w tym zakresie, w szczególności w odniesieniu do usług społeczeństwa informacyjnego określonych w dyrektywie o handlu elektronicznym 2000/31/WE, były zgodne z art. 31 aktu o usługach cyfrowych („Zgodność w fazie projektowania”) i późniejszymi interpretacjami tego tekstu prawnego, w tym odniesieniami do zautomatyzowanego i wyrywkowego/ograniczonego charakteru tych kontroli, aby zapobiec wymuszaniu od platform całłościowego monitorowania danych (o czym mowa w motywie 16). W związku z tym dobrowolne wprowadzenie przez platformy szerzej zakrojonych czynności sprawdzających powinno dać im możliwość skorzystania z zasady „dobrego samarytanina” określonej w art. 7 aktu o usługach cyfrowych.

Wniosek Komisji jest zdecydowanym pierwszym krokiem. Wzywamy teraz Parlament Europejski i państwa członkowskie do zapewnienia, żeby planowane przepisy spełniły pokładane w nich nadzieje. W przyszłości będziemy chętnie współpracować ze wszystkimi podmiotami stanowiącymi prawo w ramach tej inicjatywy.

Airbnb
Grudzień 2022 r.

ZAŁĄCZNIK: Więcej informacji o społeczności Airbnb w Europie

Dla obywateli w całej Unii Europejskiej przyjmowanie gości za pośrednictwem platformy Airbnb jest istotną szansą ekonomiczną – to możliwość uzupełnienia dotychczasowych dochodów i potencjalne korzyści ekonomiczne dla społeczności lokalnych. Ponad 40% gospodarzy Airbnb z UE twierdzi, że udostępnia miejsca w swoich domach, aby pokryć rosnące koszty utrzymania, a typowy gospodarz z UE w 2021 roku zarobił nieco ponad 3000 euro. Gospodarze Airbnb z UE przyjęli w swoich domach więcej gości niż jakikolwiek inny region na świecie i wspólnie zarobili ponad 43 miliardy euro. Zdecydowana większość gospodarzy w Unii Europejskiej ma tylko jedną ofertę (1 milion z 1,34 miliona gospodarzy w 2021 roku). Wiele z wynajmowanych miejsc znajduje się poza dużymi ośrodkami miejskimi, co pomaga w bardziej równomiernym rozłożeniu korzyści z turystyki wśród lokalnych rodzin i społeczności.



W 2019 roku pobyty na Airbnb zapewniły prawie 345 000 miejsc pracy w UE i wygenerowały prawie 19 miliardów euro wkładu w PKB poprzez wydatki gości.

Airbnb chce być częścią odpowiedzi na wyzwania, przed którymi stoją lokalne społeczności. Już teraz współpracujemy z decydentami z różnych krajów UE w sprawach związanych z ustanowieniem i wprowadzeniem w życie uczciwych, przejrzystych i odpowiedzialnych zasad wynajmu krótkoterminowego.

- Nawiązaliśmy współpracę z władzami lokalnymi i krajowymi w UE, aby **wspierać proste internetowe programy rejestracji gospodarzy** w miastach we Francji, Holandii, Niemczech, na Węgrzech, w Portugalii, Katalonii, Danii i Grecji. Rozpoczęliśmy również rozmowy z władzami Włoch, Irlandii i Brukseli na temat nowych lub zaktualizowanych zasad rejestracji w tych jurysdykcjach.
- **Portal dla miast** – stworzona przez Airbnb platforma zapewniająca władzom państwowym wgląd w dane na temat Airbnb – został udostępniony 174 lokalnym i rządowym organom w Europie. Airbnb jest jedyną platformą oferującą wynajem krótkoterminowy, która opracowała specjalne narzędzie dla urzędów państwowych w całej Europie.
- Na całym świecie w ramach **współpracy w zakresie pobierania podatku turystycznego** Airbnb zebrało i odprowadziło do właściwych organów ponad 6 mld USD wpływów z podatku turystycznego, z czego **573 mln USD (511 mln EUR) przypada na Unię Europejską²**.
- Już teraz udostępniamy organom podatkowym **dane dotyczące zarobków gospodarzy** w różnych krajach Europy, w tym we Francji, w Hiszpanii, Danii i Estonii. Zdecydowanie popieramy dyrektywę UE DAC 7 (w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania), która od przyszłego roku zapewni platformom zharmonizowany mechanizm zgłaszania zarobków gospodarzy.
- Od 2020 roku we współpracy z innymi platformami zajmującymi się wynajmem krótkoterminowym udostępniamy **Eurostatowi** szczegółowe dane zagregowane na poziomie UE³.
- Airbnb pomogło również lokalnym społecznościom i władzom w wielu kwestiach związanych z **zaufaniem i bezpieczeństwem**. Obejmuje to nasze infolinie wsparcia dla sąsiadów pomocne w rozwiązywaniu problemów dotyczących hałasu i uciążliwości dla mieszkańców oraz egzekwowania globalnego zakazu organizowania imprez.
- Wykorzystując nasze rozwiązania i doświadczenie w zakresie technologii, pomagamy też w równomiernym rozłożeniu turystyki na różne lokalizacje. Pomocne w tym są między

² Stan na 31 sierpnia 2022 roku

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_194



innymi nasze elastyczne narzędzia, które kierują popyt gości tam, gdzie jest najbardziej potrzebny.

Mamy nadzieję, że podejście określone przez Komisję we wniosku pomoże platformom uzyskać większą pewność prawną, a tym samym pozwoli nam zacieśnić dotychczasową współpracę z władzami lokalnymi i krajowymi, gwarantując jednocześnie, że wszelka wymiana danych będzie zgodna z prawem unijnym, a zwłaszcza z przepisami RODO.

Więcej informacji można znaleźć w następujących raportach (w języku angielskim) – dokumenty podano w porządku chronologicznym:

- [How Airbnb Supports Sustainable Travel in Europe](#) (listopad 2022 r.)
- [Airbnb welcomes EU rules proposals](#) (listopad 2022 r.)
- [Airbnb's Flexible Search boosts sustainable travel in Europe](#) (listopad 2022 r.)
- [Europeans turn to hosting as cost of living rises](#) (październik 2022 r.)
- [New survey: EU Hosts use Airbnb income to afford rising living costs](#) (maj 2022 r.)
- [Oxford Economics Analysis: 2019 Airbnb Guest Community Supported 300,000 Jobs in 30 Communities](#) (maj 2021 r.)