

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser

(COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD))

(2016/C 303/14)

Ordfører: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Rådet besluttede den 13. januar 2016 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser«

(COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 12. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 152 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU hilser Europa-Kommissionens forslag til en europæisk lov om tilgængelighed hjertelig velkommen.

1.2. Efter EØSU's mening er forslaget til en europæisk lov om tilgængelighed et godt eksempel på EU-lovgivning, der har til formål at sætte det indre marked i stand til at tjene såvel borgere som virksomheder.

1.3. På grundlag af markedsovervågning og undersøgelser af hindringer for tilgængeligheden for personer med funktionelle begrænsninger i hele EU foreslår EØSU gradvis at udvide direktivforslagets anvendelsesområde, efter en evaluering af direktivforslagets gennemførelse og i samråd med de berørte aktører, til også at omfatte betalingsterminaler, hoteltjenester, forsikringstjenester, elektroniske blade og aviser og fysiske ejendomme og websteder, som giver mulighed for adgang til produkter og tjenester, der i øvrigt er omfattet af direktivet.

1.4. EØSU opfordrer alle berørte parter til at udvide fortolkningen af forslagens retsgrundlag, TEUF artikel 114, for at undgå at indsnævre fokus til den nuværende markedsopsplitning med hensyn til tilgængelighedskrav.

1.5. EØSU foreslår udtrykkeligt at medtage transportinfrastruktur og befordringsmidler, der ikke er omfattet af anden EU-regulering vedrørende tilgængelighed, i direktivets anvendelsesområde for at undgå utilsigtede huller i lovgivningen.

1.6. EØSU anbefaler, at der indarbejdes en særlig bestemmelse i direktivet, der fastslår, at kravene i direktivet, når det træder i kraft, kun vedrører nye produkter og tjenesteydelser. Dette vil forebygge, at der opstår tab som følge af allerede gennemførte investeringer i tilgængelighed.

1.7. EØSU foreslår indførelsen af en tilgængelighedsmærkningsordning for hele EU som en metode til at sikre, at personer med funktionelle begrænsninger bliver i stand til at finde pålidelig og letopnåelig information om tilgængeligheden af produkter og tjenesteydelser.

1.8. EØSU anbefaler, at direktivet sørger for stærke håndhævelsesorganer udrustet med det rette materiel, der kan samarbejde på tværs af medlemsstaterne med henblik på at skabe lige konkurrencevilkår for økonomiske operatører, hvad angår tilgængelighedskrav.

1.9. EØSU understreger betydningen af en aktiv markedsovervågning for at undgå, at de relevante parter overholdelse af den europæiske lov om tilgængelighed bliver alt for afhængig af individuelle klager fra forbrugere med funktionelle begrænsninger.

1.10. EØSU anbefaler, at det overvejes at medtage »forståelig« som et krav i forbindelse med alle relevante produkter og tjenester, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet.

2. Baggrund for forslaget

2.1. Tilgængelighedsforanstaltninger forebygger eller fjerner barrierer for anvendelsen af standardprodukter og -tjenesteydelser. De gør det muligt for personer med funktionelle begrænsninger, herunder personer med handicap ⁽¹⁾, at identificere, anvende og forstå disse produkter og tjenesteydelser på lige fod med andre.

2.2. Efterspørgslen efter tilgængelige produkter og tjenesteydelser er stor, og antallet af borgere med handicap og/eller funktionelle begrænsninger vil stige betydeligt med EU's befolknings aldring.

2.3. Som følge af den demografiske aldring forventes det, at der i 2020 vil være ca. 120 mio. personer i Den Europæiske Union med mange forskellige og/eller mindre handicap.

2.4. En bedre funktion af det indre marked for tilgængelige produkter og tjenesteydelser vil imødekomme både disse borgeres/forbrugeres behov og virksomhedernes behov.

2.5. I dag kan de økonomiske operatører konfronteres med forskellige og ofte modstridende nationale tilgængelighedskrav, der forhindrer dem i at drage fordel af det indre markeds potentiale.

2.6. Tilgængelighed er en væsentlig bestanddel af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD) ⁽²⁾, som EU er part i sammen med 25 af medlemsstaterne ⁽³⁾.

2.7. Forslaget til direktiv skal også hjælpe medlemsstaterne med at opfylde deres nationale forpligtelser samt deres forpligtelser med hensyn til tilgængelighed under konventionen om handicappedes rettigheder og dermed indfri EU's forpligtelser som part i konventionen.

⁽¹⁾ Ifølge FN's konvention om rettigheder for personer med handicap omfatter handicappede personer med en langvarig fysisk, mental, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hæmme dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

⁽²⁾ United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD).

⁽³⁾ Alle EU's medlemsstater har undertegnet UNCRPD, og i øjeblikket er Finland, Irland og Nederlandene er i færd med at ratificere konventionen.

2.8. Som nævnt ovenfor, er lovgivning, standarder og retningslinjer vedrørende tilgængelighed allerede i et vist omfang præget af forskelle mellem medlemsstaterne, og der vil sandsynligvis komme flere til, efterhånden som medlemsstaterne udvikler nye tilgængelighedsregler. Dette er til dels en følge af, at konventionen om rettigheder for personer med handicap træder i kraft i EU og de fleste medlemsstater, da dens bestemmelser er af en meget generel karakter, som gør dem åbne for forskellige fortolkninger og forskellig praksis, når de gennemføres på nationalt plan.

2.9. Derfor står myndighederne og de økonomiske aktører i en usikker situation, både hvad angår tilgængelighedskravene til eventuelle grænseoverskridende salg af produkter og tjenesteydelser og med hensyn til den relevante politiske ramme for tilgængelighed. Endelig er der risiko for, at der vil opstå yderligere usikkerhed i fremtiden under medlemsstaternes videre gennemførelse af konventionen om handicappedes rettigheder.

3. Resumé af forslaget

3.1. Forslaget til et direktiv skal fastsætte en fælles EU-definition og en gennemførelsesramme for tilgængelighedskrav til visse produkter og tjenesteydelser.

3.2. Direktivforslaget vil harmonisere tilgængelighedskrav til en række produkter og tjenesteydelser:

- computerhardware og operativsystemer
- pengeautomater, billetautomater og selvbetjeningsautomater til check-in
- smartphones
- tv-udstyr relateret til digitale TV-tjenester
- telefontjenester og relateret udstyr
- audiovisuelle medietjenester og relateret udstyr
- fly-, bus-, tog- og søpassagertransport
- banktjenester
- e-bøger
- e-handel.

3.3. I forslaget anvendes desuden samme tilgængelighedskrav til at definere og fastlægge indholdet af den — allerede eksisterende, men ikke nærmere specificerede — forpligtelse vedrørende tilgængelighed, der er fastsat i EU-retten, f.eks. inden for offentlige indkøb og struktur- og investeringsfondene.

3.4. Forslaget fastlægger ikke i detaljer, hvordan forpligtelsen til at gøre et produkt eller en tjenesteydelse tilgængelig gennem overholdelse af de fastsatte tilgængelighedskrav skal realiseres i praksis. Hvis denne tilgang skaber hindringer på det indre marked, giver forslaget Kommissionen andre muligheder for at vejlede medlemsstaterne, herunder f.eks. standardiserings- eller gennemførelsesforanstaltninger.

3.5. Forslaget giver mulighed for at anvende frivillige harmoniserede standarder, hvis anvendelse giver formodning om overensstemmelse med tilgængelighedskravene. Det giver også Kommissionen mulighed for at udstede tekniske specifikationer, hvis en utilstrækkelig standardisering på europæisk plan fører til åbenlyse huller i retningslinjerne for tilgængelighed.

3.6. Forslaget gør brug af bløde procedurer for overensstemmelsesvurdering (egenerklæring) og eksisterende markedsovervågningsmekanismer til vurdering af produkters overensstemmelse med tilgængelighedskravene. Det indeholder også en lettere procedure til kontrol af tjenesteydelsers overensstemmelse.

3.7. I henhold til direktivforslaget skal medlemsstaterne have gennemført alle direktivets foranstaltninger, herunder fri bevægelighed for produkter og tjenesteydelser, seks år efter direktivets ikrafttræden.

4. Generelle bemærkninger

4.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) hilser Kommissionens forslag hjertelig velkommen som et lovinstrument, der skal sætte det indre marked i stand til at tjene såvel borgere som virksomheder.

4.2. Forslaget har betydeligt potentiale til at skabe øget gennemsigtighed, klarhed og sammenhæng på det indre marked for de økonomiske operatører, herunder fabrikanter og serviceudbydere, hvilket vil være en prissænkende faktor for tilgængelige produkter og tjenesteydelser i EU. Forslaget har navnlig potentiale til at sænke adgangstærsklen for mindre økonomiske operatører, så de kan tilbyde tilgængelighedsløsninger uden for deres ofte snævre nationale markeder.

4.3. Hertil kommer, at forslaget har potentiale til at opbygge tillid blandt forbrugere med tilgængelighedsbehov til grænseoverskridende køb af produkter og tjenesteydelser, ikke mindst i betragtning af at e-handel hører under forslagens anvendelsesområde.

4.4. EØSU er overbevist om, at direktivforslaget ville blive endnu bedre i stand til at tjene sit formål, hvis det blev understøttet med et bredere anvendelsesområde og stærkere håndhævelsesmekanismer.

4.5. EØSU anbefaler, at Kommissionen genovervejer sin snævre fortolkning af artikel 114 i TEUF. Fortolkningen, som ligger til grund for forslaget, begrænser direktivets anvendelsesområde betydeligt og tager ikke i tilstrækkelig grad potentielle kommende hindringer for grænseoverskridende leverance af tilgængelige produkter og tjenesteydelser i betragtning, hvilket risikerer at indskrænke medtagelsen af tilgængelighedsløsninger i den langsigtede planlægning for virksomheder, der er aktive inden for sektorer og på markeder, som ikke er omfattet af forslagens anvendelsesområde.

4.6. Det foreslåede anvendelsesområde er så begrænset, at dele af en tjeneste kan være dækket af direktivets tilgængelighedskrav, mens andre dele bliver utilgængelige eller, i visse tilfælde, hele tjenesten bliver utilgængelig for personer med funktionelle begrænsninger. Et eksempel er banktjenester. Direktivet gør det ikke obligatorisk for banker, at deres fysiske lokaler er tilgængelige for personer med funktionelle begrænsninger.

5. Særlige bemærkninger

5.1. På grundlag af markedsovervågning og undersøgelser af hindringer for tilgængeligheden for personer med funktionelle begrænsninger i hele EU anbefaler EØSU, efter en evaluering af direktivforslagets gennemførelse og i samråd med de berørte aktører, at overveje en gradvis udvidelse af direktivets anvendelsesområde til også at omfatte følgende elementer:

- betalingsterminaler såsom salgssted/kunde-betalingskortsystemer
- hoteltjenester
- forsikringstjenester, herunder private og offentlige pensionsordninger
- elektroniske udgaver af aviser og blade
- bygninger, der har forbindelse til eller giver adgang til produkter og tjenesteydelser, som i øvrigt falder under direktivets anvendelsesområde
- websites og mobilapplikationer, der stilles til rådighed af økonomiske operatører, der i øvrigt falder under direktivets anvendelsesområde.

5.2. EØSU anbefaler generelt, at fortolkningen af artikel 114 i TEUF udvides for at muliggøre et bredere anvendelsesområde for direktivet. I henhold til EU-domstolens retspraksis er potentiel markedsfragmentering, den tekniske kompleksitet ved regulering af et givet marked og forbrugerbeskyttelse alle aspekter, som kan tages med i beregning, når der skal foreslås retsakter på grundlag af artikel 114 i TEUF ⁽⁴⁾. Den nuværende markedsfragmentering er således ikke det eneste kriterium, som skal tages i anvendelse, når direktivets anvendelsesområde skal fastsættes.

5.3. EØSU foreslår udtrykkeligt at medtage transportinfrastruktur og befordringsmidler, der ikke er omfattet af anden EU-regulering vedrørende tilgængelighed, i direktivets anvendelsesområde for at undgå utilsigtede huller i lovgivningen. En sådan moderat udvidelse af direktivets anvendelsesområde vil gøre det muligt at stille krav til den relevante transportinfrastrukturs tilgængelighed, fysiske ejendomme, der er knyttet til transportinfrastruktur, og befordringsmidler, som ikke er omfattet af eksisterende EU-lovgivning, hvorved man kan undgå den vilkårlige sondring mellem forskellige transportformer og transportinfrastruktur og fremme tilgængeligheden i hele transportkæden for personer med funktionelle begrænsninger, der ønsker at rejse.

5.4. Efter EØSU's opfattelse bør det præciseres i teksten, at direktivet fra datoen for dets ikrafttræden kun vedrører nye produkter og tjenesteydelser, for således at forebygge tab som følge af allerede gennemførte investeringer i tilgængelighed. I lyset af it-produkters og -tjenesteydelsers korte levetid synes det rimeligt at afkorte tidsfristen på seks år for ikrafttrædelsen, som et minimum for bestemmelser, der vedrører informations- og kommunikationsteknologi og beslægtede tjenester.

5.5. Hvis dele af de bebyggede omgivelser og den fysiske infrastruktur skal høre under direktivets anvendelsesområde, sådan som EØSU anbefaler, kan man overveje at gennemføre tilgængelighedskravene trinvis, således at produkter og tjenesteydelser med relation til informations- og kommunikationsteknologi får en kortere frist for gennemførelse og bebyggede omgivelser en længere frist.

5.6. EØSU foreslår, at direktivet udtrykkeligt fastsætter, at der skal indføres en EU-mærkning for produkters og tjenesteydelsers tilgængelighed, hvilket kan lette gennemførelsen af direktivet. Den CE-mærkning, som fastsættes i Kommissionens forslag, er ikke beregnet på at signalere tilgængelighed over for forbrugere med funktionelle begrænsninger. Forbrugerne kan ikke forventes at kende det foreslåede direktivs anvendelsesområde og vil derfor ikke være i stand til at afgøre, om CE-mærket på et givet produkt betyder, at det er i overensstemmelse med den europæiske lov om tilgængelighed eller opfylder gældende EU-lovgivning om noget andet. Anvendelsen af CE-mærkning bør derfor betragtes som et instrument, der giver mulighed for markedsføring af produkter og tjenesteydelser i overensstemmelse med gældende lovgivning, og ikke som oplysning til forbrugerne om tilgængelighed.

5.7. At CE-mærkningen ikke omfatter tjenesteydelser, er efter EØSU's opfattelse endnu en grund til at indføre en ny EU-mærkning for tilgængelighed i forbindelse med den europæiske lov om tilgængelighed. En mærkning for tjenesteydelsers tilgængelighed bør naturligvis også indebære en vis grad af viden om tilgængelighed hos det relevante personale.

5.8. EØSU vil gerne understrege, at direktivet bør indeholde en garanti mod forringelser af de eksisterende tilgængelighedsstandarder i medlemsstaterne. Underminering af eksisterende velfungerende mærkningsordninger vedrørende tilgængelighed bør ligeledes undgås. Det er samtidig vigtigt, at direktivet bruges til at undgå modstridende tilgængelighedskrav for de økonomiske operatører.

5.9. EØSU foreslår, at der tilføjes yderligere to definitioner i direktivet:

- en definition på »udbyder af tjenesteydelser« for at undgå enhver mulig misforståelse som følge af, at visse tjenesteudbydere, som er omfattet af direktivet, ikke falder under anvendelsesområdet for andre dele af EU-lovgivningen, der vedrører levering af tjenesteydelser
- en definition af »websted« for at undgå enhver mulig misforståelse i forbindelse med levering af visse funktioner på et givent websted gennem anvendelse af tredjepartswebsites. Alle websteder og disses funktioner med relation til produkter og tjenesteydelser, som falder under direktivets anvendelsesområde, bør udtrykkeligt være omfattet af en sådan definition.

⁽⁴⁾ Domstolens dom 2. maj 2006, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279.

5.10. EØSU finder det vigtigt, at man er særlig opmærksom på anvendelsen af de foreslåede bestemmelser vedrørende »grundlæggende ændringer« og »uforholdsmæssig stor byrde« med henblik på at undgå, at undtagelser fra direktivets generelle forpligtelser anvendes vilkårligt. EØSU anerkender, at det er nødvendigt med en vurdering af behovet for »grundlæggende ændringer« og brug af begrebet »uforholdsmæssig stor byrde« fra sag til sag. Det foreslås, at repræsentanter for det organiserede civilsamfund, herunder arbejdsmarkedets parter og ikke mindst repræsentanter for personer med handicap, bliver inddraget i forbindelse med anvendelsen af begreberne »grundlæggende ændringer« og »uforholdsmæssig stor byrde« i tilknytning til den markedsovervågning, som der i øvrigt lægges op til i direktivet.

5.11. EØSU foreslår, at bestemmelserne vedrørende håndhævelse af direktivet styrkes i forslaget. Det er vigtigt, at håndhævelsesorganerne medvirker til at skabe lige konkurrencevilkår for de økonomiske operatører i hele EU med henblik på at opfylde direktivets målsætning om fri cirkulation for tilgængelige produkter og tjenesteydelser på det indre marked. Et håndhævelsesorgan i én medlemsstat skal derfor være tvunget til at samarbejde med håndhævelsesorganer i andre medlemsstater. Håndhævelsesorganer bør desuden være udstyret med tilstrækkelig analytisk kapacitet og teknisk ekspertise. Dette vil bl.a. gøre det muligt for håndhævelsesorganer at vejlede alle relevante aktører om korrekt anvendelse af tilgængelighedskravene i det foreslåede direktiv.

5.12. EØSU understreger betydningen af en aktiv markedsovervågning for at undgå, at en effektiv og gennemsigtig gennemførelse af det foreslåede direktiv i alt for høj grad kommer til at afhænge af individuelle klager. En tilgang til markedsovervågning, der er baseret på individuelle klager, medfører en betydelig risiko for vilkårlig gennemførelse af direktivet og potentielt også forskellige vilkår for økonomiske operatører i medlemsstaterne — en situation, som direktivet netop er bragt til verden at undgå.

5.13. EØSU finder det positivt, at bilag I til direktivforslaget, som beskriver de funktionelle tilgængelighedskrav, som skal gælde, også inkluderer »forståelig« som et kriterium, der skal lette adgangen såvel for personer med intellektuelle handicap som for den brede offentlighed. Områderne, hvor »forståelig« er blevet valgt som relevant funktionelt krav, synes dog temmelige vilkårlige. EØSU anbefaler Kommissionen at overveje at medtage »forståelig« som et krav i forbindelse med alle relevante produkter og tjenester, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet og dets bilag.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg