



**Euroopa Liidu
Nõukogu**

**Brüssel, 10. juuni 2016
(OR. en)**

**9627/1/16
REV 1**

**Institutsioonidevaheline dokument:
2015/0278 (COD)**

**SOC 361
MI 398
ANTIDISCRIM 33
AUDIO 72
CODEC 777**

ARUANNE

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee (COREPER I) / nõukogu (tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimused)
Komisjoni ettepaneku nr:	14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2015) 615 final
Teema:	Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses toodete ja teenuste ligipääsetavusnõuetega – Eduaruanne

SISSEJUHATUS

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon (UNCRPD) sisaldab muu hulgas kohustust suurendada ligipääsetavust kaupadele ja teenustele. Kuna enamik liikmesriike on konventsiooni juba ratifitseerinud, tuleb neil võtta meetmed selle rakendamiseks. Komisjoni arvates võiks see, kui iga liikmesriik rakendab kaupadele ja teenustele ligipääsetavust käsitlevaid konventsiooni sätteid eraldi, tuua kaasa erinevad õigusnormid. Selline erinevus võib avaldada mõju siseturule ja tuua kaasa lisakulusid.

Sellest tulenevalt esitas komisjon 2015. aasta detsembris ettepaneku Euroopa ligipäasetavuse akti (edaspidi „ligipäasetavusakt“) kohta, mis sisaldab ühtseid ligipäasetavuse kriteeriume valitud kaupadele ja teenustele, mille puhul komisjoni hinnangul on erinevuse tekkimise oht kõige suurem. Samuti on need kriteeriumid mõeldud suunistena kasutamiseks liidu teiste õigusaktide rakendamisel, mis sisaldavad kohustust või võimalust parandada ligipäasetavust.

Madalmaade eesistumisaja jooksul pidas sotsiaalküsimuste töörühm selle ettepaneku ja komisjoni mõjuhinnangu arutamiseks kaheksa koosolekut.¹ Töörühmas mõjuhinnangu üle peetud aruteludest on teavitatud COREPERi. Samuti esitleti ettepanekut teistele asjaomastele töörühmadele.

Paljud delegatsioonid on ettepanekut ja selle eesmärki tervitanud. Samuti on nad tõstatanud mitmeid küsimusi kohaldamisala, mõistete ja rakendamise kohta.

Taani, Malta ja Ühendkuningriigi delegatsioon on esitanud parlamentaarse analüüsi reservatsiooni. Enamik delegatioone on teatanud, et nad alles analüüsivad ettepanekut.

Euroopa Parlamendi komisjonidest tegelevad ettepanekuga peamiselt IMCO (juhtiv komisjon) ja EMPL (kaasatud komisjon); nemad alustasid oma tööd 2016. aasta esimesel poolaastal.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis komisjoni ettepaneku kohta vastu oma arvamuse täiskogu istungil 25–26. mail 2016.²

¹ Ettepanek ja mõjuhinnang on esitatud dokumentides 14799/15 + ADD 4 – ADD 8.

² Dok SOC/527 - EESC-2016.

MADALMAADE EESISTUMISAJAL ARUTATUD PEAMISED KÜSIMUSED

Sotsiaalküsimuste töörühm on arutanud kõnealuse keeruka ja äärmiselt tehnilise ettepaneku kõiki artikleid, keskendudes selgitamist vajavatele küsimustele; mitte ühegi artikli osas ei ole aruteludega lõpuni jõutud.

Õiguslik alus

Kavandatav õiguslik alus, ELi toimimise lepingu artikkel 114 võimaldab liidul võtta nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmeid, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine. Põhimõtteliselt delegatsioonid valdavalt toetasid kavandatavat õiguslikku alust. Mõned delegatsioonid avaldasid kahtlust, kas ettepanekus on iga sektori puhul kindlaks tehtud, et UNCRPD rakendamisest tulenev võimalik õigusnormide lahknevus võib siseturu toimimist takistada.

Sotsiaalküsimuste töörühma taotlusel esitas nõukogu õigustalitus ettepaneku õigusliku aluse kohta kirjaliku arvamuse.³

Direktiivi ettepanekus kasutatud mõisted

Komisjon on oma ettepanekus võimalikult suures ulatuses kasutanud olemasolevaid mõisteid. Küsimusi tekitasid mõiste „piiratud funktsionaalse võimekusega inimesed“ ja viide eakatele isikutele, kuna nendega on lisaks mõistele „puudega inimesed“ loodud juurde kaks uut mõistekategooriat, laiendades nii UNCRPDga võrreldes isikulist kohaldamisala. Mõned delegatsioonid leidsid, et direktiivi ja konventsiooni kohaldamisalad peaks olema sarnased.

Teksti täpsustamiseks on delegatsioonid samuti teinud ettepaneku lisada mitu mõistet, muu hulgas järgmised: „telefoniteenustega seotud tarbija lõppseadmed, millel on tipptasemel andmetöötlusvõimsus“, „reisijateveoteenus“, „uus toode“, „uus teenus“, „veebisait“, „pangateenused“ ja „teenuseosutaja“.

³ Dok 9007/16.

Toodete, teenuste ja sektorite ligipääsetavusnõuded, mida hõlmab kavandatav direktiiv

Komisjon selgitas, et direktiiviga ei ole kavas hõlmata kõik panga- või reisijateveeteenused, vaid ainult nende konkreetsed osad: veebisaidid, iseteenindusterminalid ja mobiilsideseadmetel põhinevad teenused ning transporditeenuste puhul ka pileti- ja registreerimisautomaadid. Samuti on liikmesriikidel on *võimalus* hõlmata tehiskeskond. Tuleks märkida, et endiselt vajavad käsitlemist mitmesugused delegatsioonide tõstatatud küsimused.

Toodete osas põhineb ettepaneku ülesehitus tooteid käsitlevatel direktiividel ehk nn uuel õigusraamistikul. Teenuste osas on ligipääsetavusnõuete ja kontrollimeetmete puhul eeskujuga võetud toodete kohta kavandatud sätetest, kuid neid ei ole kopeeritud; teenuste suhtes kohaldatavaid eeskirju on lihtsustatud ja vastavalt vajadusele kohandatud teenuste osutamisele. Delegatsioonid siiski veel kahtlevad tooteid käsitleva direktiivi mudeli kasutamises teenuste puhul. Lisaks avaldasid mõned delegatsioonid kahtlust, kas funktsionaalsed nõuded ei ole mitte liiga spetsiifilised ning võivad seega hakata tulevikus innovatsiooni takistama. Märkiti, et tekstis tuleks selgemalt sätestada, et neid kohustusi kohaldatakse ainult uute toodete ja nende turulelaskmise suhtes. Samuti on delegatsioonid küsinud, milliseid teenuseid direktiiv hõlmab, millised on osutatava teenuse ja selle osutamiseks vajalike toodete vahelised seosed ning kes vastutab ligipääsetavusnõuete järgimise tagamise eest juhul, kui omavahel on seotud teenus ja toode/seade või mitu erinevat teenuseosutajat.

Seos teiste liidu õigusaktide ja teiste ettepanekutega

Mõned delegatsioonid on märkinud, et mitu ELi õigusakti, millele viidatakse artikli 1 lõikes 3, juba sisaldavad ligipääsetavusega seotud kohustusi ja seetõttu ei tuleks neid ligipääsetavusakti lisada. Komisjon on selgitanud, et need õigusaktid sisaldavad vaid üldisi viiteid ligipääsetavusele (nt riigihankedirektiivides ja ELi fonde käsitlevates määrustes on ligipääsetavust nimetatud, kuid mitte määratletud), ligipääsetavusaktis aga esitatakse ligipääsetavuse täpne määratlus.

Nende õigusaktide ligipäasetavusakti lisamise eesmärk on ära hoida siseturu killustumist, sätestades ühised ligipäasetavuse kriteeriumid, ja ühtlustada viisi, kuidas liikmesriigid kohaldavad juba olemasolevaid ligipäasetavusnõudeid. Ligipäasetavusakt ei suurendaks toodete ja teenuste arvu, millele tuleb ligipäasetavuskohustust kohaldada liidu riigihankeid ja rahastamist käsitlevate eeskirjade kohaselt, mille kohaldamisala on igal juhul laiem kui artikli 1 lõigetega 1–2 hõlmatud toodete ja teenuste loetelu.

Mõne delegatsiooni arvates tuleks teatavatel juhtudel täiendavalt kaaluda sektori lisamist ja/või viidete lisamist seda sektorit hõlmavatele teistele liidu õigusaktidele ning seda paremini selgitada direktiivi põhjendustes (eelkõige audiovisuaalsektori, reisijateveo, e-kaubanduse ja raadioseadmete puhul). Teised delegatsioonid leidsid, et tuleks kontrollida, kas oleks parem lisada erinevate teenusesektorite ligipäasetavusnõuded konkreetsetesse neid sektoreid käsitlevatesse direktiividesse. Eelkõige leidsid mõned delegatsioonid, et audiovisuaalmeedia teenused (artikli 1 lõike 2 punkt b) ja transporditeenused (artikli 1 lõike 2 punkt c) tuleks hõlmata valdkondlike õigusaktidega, näiteks audiovisuaalmeedia teenuste direktiiviga⁴ või reisijate õigusi käsitlevate määrustega.

Samuti on märgitud, et mõjuhindangu koostamine viidi lõpule enne mitme artikli 1 lõikes 3 nimetatud ELi õigusakti vastuvõtmist ja et liikmesriigid alles võtavad üle mitut direktiivi, millele on ligipäasetavusaktis viidatud; seetõttu ei ole delegatsioonidel olnud veel võimalik hinnata ligipäasetavusakti mõju nende direktiivide rakendamisele.

⁴ Direktiiv 2010/13/EL, uuesti sõnastamise ettepanek avaldati 25. mail 2016 (dok 9479/16).

Kavandatava võrdset kohtlemist käsitleva horisontaalse direktiivi⁵ ja ligipääsetavusakti ettepaneku eesmärgid on erinevad, kuid teineteist täiendavad: ELi toimimise lepingu artikli 19 kohaselt võitleb esimene neist diskrimineerimisega, muu hulgas diskrimineerimisega puude alusel, ligipääsetavusakti ettepaneku eesmärk aga on kaotada ja ära hoida valitud ligipääsetavate toodete ja teenuste vaba liikumist takistavad tõkked. Samuti on erinev nende seos UNCRPDga: võrdset kohtlemist käsitleva direktiivi eesmärk on peamiselt täita UNCRPD artiklis 5 sätestatud kohustusi, ligipääsetavusakti ettepanek aga käsitleb peamiselt artiklis 9 sätestatud kohustusi. Kui ligipääsetavusakt hõlmaks ainult valitud võtmetähtsusega uusi tooteid ja teenuseid, oleks horisontaalse direktiivi kohaldamisala kavandatud palju laiemana, hõlmates nii ligipääsetavust kui ka mõistlikke abinõusid väga erinevate toodete ja teenuste puhul.

Kaitseklauslid (artiklid 12 ja 22)

Komisjoni arvates tuleks ligipääsetavusnõudeid kohaldada ulatuses, mis ei too kaasa ebaproportsionaalset koormust tootjatele, teenuseosutajatele või teistele ettevõtjatele või, kui see on asjakohane, ametiasutusele. Need osalejad peaksid ebaproportsionaalse koormuse sätte kohaldamisel esitama turujärelevalveasutustele ja asjakohasel juhul komisjonile dokumendid, sealhulgas oma hinnangu. Mikroettevõtjad on vabastatud kohustusest esitada turujärelevalveasutustele selline hinnang.

Samuti ei nõuta direktiivis muudatuste tegemist, mis tooks kaasa toodete ja teenuste täieliku muutmise. Näiteks ei tähenda kohustus tagada ligipääs e-raamatule, et see tuleb välja anda Braille' kirjas paberraamatuna, kuna selle tagajärjel muutuks täielikult toote olemus.

⁵ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest. Viimane eduaruanne on esitatud dokumendis 9336/16.

Delegatsioonid soovisid arutelude käigus selgitusi selle kohta, mida täpselt võiks käsitada ebaproportsionaalse koormusena, kuidas oleks võimalik sellist koormust tõendada (nt laialdased erandid artiklites 12 ja 22) ning kuidas saaks sellist koormust kompenseerida (artikli 12 lõige 4). Eelkõige toonitati ligipääsetavusnõuete sektoripõhisust ja seda, et näiteks audiovisuaalsektor, mis hõlmab paljusid väikseid raadio - ja telekanalite muutmist (viipekeel, subtiitrid) või olla raskustes selle tõendamiseks, et koormus on ebaproportsionaalne.

Mõned delegatsioonid leidsid, et artikli 12 lõikes 6 sätestatud teavitamismenetlus on halduslikult koormav. Komisjon rõhutas, et ettevõtja või ametiasutus peaks ise hindama, kas tegemist on ebaproportsionaalse koormusega. Delegatsioonid tõstasid sellega seoses muu hulgas järgmised küsimused. Kas ligipääsetavusnõuete *osaline* täitmine oleks kooskõlas ligipääsetavuse aktiga (näiteks asendatakse ainult *mõned* piletimasinad ligipääsetavatega või ei tagata ligipääsetavust transpordivõrgu kaugemates osades)? Mis juhtuks, kui erinevad ettevõtjad jõuavad ebaproportsionaalse koormuse hindamisel väga erinevatele järeldustele?

Halduskoormusega seotud mureküsimused

Peljates, et direktiivis sätestatavad nõuded võiksid olla VKEde jaoks koormavad, leidsid mõned delegatsioonid, et VKEd ja mikroettevõtjad tuleks sellest välja jätta. Komisjon aga on väitnud, et VKEsid mõjutaks siseturu killustumine kõige tõsisemalt ja seevastu VKEd, kes soovivad ekspordida teistesse ELi liikmesriikidesse või seal tegutseda, saaksid ühistest ligipääsetavuseeskirjadest kõige enam kasu, kuna neil ei oleks vaja kohaneda erinevates liikmesriikides kehtivate erinevate eeskirjadega. Delegatsioonid on samuti soovinud teada saada, kuidas liikmesriikide ametiasutused peaksid tegema koostööd piiriüleste teenuste korral (nt pangateenused), kuna pangandusjärelevalve süsteem on juba loodud. Komisjon selgitas, et ettepanek on paindlik ja jätab liikmesriikide otsustada, kuidas sellist koostööd korraldada.

PEAMISED VEEL ARUTAMIST VAJAVAD KÜSIMUSED

Nõukogus toimunud aruteludes on keskendutud kavandatava õigusliku aluse, kohaldamisala ja mõistete ning ettepaneku praktilise tähenduse selgitamisele. Komisjon on esitanud erinevaid näiteid ja selgitusi. Täiendavat arutelu vajavad muu hulgas järgmised küsimused.

- Hõlmatud isikute mõisted. Kas on soovitav hõlmata piiratud funktsionaalse võimekusega inimesed ja eakad eraldi kategooriatena?
- Sisuline kohaldamisala. Mis on ligipäasetavate toodete ja teenuste vahe? Milline peaks olema sisuline kohaldamisala (siia kuulub ka küsimus, milliseid sektoreid direktiiv peaks hõlmama)? Sellega seoses on vaja täiendavalt hinnata direktiiviga hõlmatud sektorite siseturuga seotud põhjendust. Kuidas tuleks nende toodete, teenuste ja sektorite hõlmamist põhjendustes kajastada?
- Seosed teiste liidu õigusaktidega. Kuidas määratleda selgesti ligipäasetavusakti ja teiste liidu õigusaktide vahelised seosed ja kuidas vältida kattuvusi teiste liidu õigusaktidega?
- Funktsionaalseid ligipäasetavusnõuded. Kas need tagavad ligipäasetavuse ja samal ajal jätavad ruumi innovatsioonile?
- Ebaproportsionaalne koormus. Kuidas pakkuda võimalust vabastada tooteid või teenuseid ligipäasetavusnõuetest, ilma et sellega kaasneks ülemäärane halduskoormus ettevõtjate ja teiste osaliste jaoks, kes sellist erandit taotlevad?

EDASISED SAMMUD

Eeldatakse, et Madalmaade eesistumisaja vältel sotsiaalküsimuste töörühmas toimunud üksikasjalikud arutelud ja komisjoni esindajate esitatud selgitused võimaldavad nõukogu ettevalmistavatel organitel hakata välja töötama nõukogu seisukohta ettepaneku suhtes. Eesistujariik Slovakkia jätkab sellesuunalist tööd.

Nõukogu jälgib huviga parlamendi tööd kõnealuse õigusaktiga.