



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 3. kesäkuuta 2016
(OR. en)

9627/16

Toimielinten välinen asia:
2015/0278 (COD)

SOC 361
MI 398
ANTIDISCRIM 33
AUDIO 72
CODEC 777

SELVITYS

Lähettiläjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Pysyvien edustajien komitea (Coreper I) / Neuvosto (TSTK)

Kom:n ehd. nro: 14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774
+ ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2015) 615 final

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä
– Tilanneselvitys

JOHDANTO

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, jäljempänä "vammaisyleissopimus", sisältää muun muassa veloitteen lisätä tavaroiden ja palvelujen esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Koska useimmat jäsenvaltiot ovat jo ratifioineet yleissopimuksen, on niiden ryhdyttävä toteuttamaan täytäntöönpanotoimia. Komissio katsoo, että jos yleissopimuksen tavaroiden ja palvelujen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien osien täytäntöönpanosta huolehtii kukin jäsenvaltio erikseen, voi tämä johtaa lainsäädäntöeroihin. Nämä erot voisivat vaikuttaa sisämarkkinoihin ja aiheuttaa lisäkustannuksia.

Komissio toimittikin edellä esitetyn perusteella joulukuussa 2015 ehdotuksen esteettömyyttä koskevasta eurooppalaisesta säädöksestä, jäljempänä "esteettömyyssäädös", joka sisältää yhdenmukaiset esteettömyyskriteerit sellaisia valikoituja tavaroita ja palveluja varten, joiden osalta komissio pitää lainsäädäntöerojen riskiä korkeimpana. Kriteereiden on myös tarkoitus toimia ohjeena sellaisten muiden unionin säädösten täytäntöönpanoa varten, jotka sisältävät velvoitteen tai mahdollisuuden parantaa esteettömyyttä.

Sosiaalityöryhmä kokoontui Alankomaiden puheenjohtajakaudella kahdeksan kertaa keskustellakseen ehdotuksesta ja komission vaikutustenarvioinnista¹. Pysyvien edustajien komitealle on tiedotettu vaikutustenarvioinnista työryhmässä käydyistä keskusteluista. Ehdotus on esitelty myös muille asiaankuuluville työryhmille.

Monet valtuuskunnat ovat suhtautuneet myönteisesti ehdotukseen ja sen tavoitteeseen. Ne ovat myös esittäneet joitakin soveltamisalaan, määritelmiin ja täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.

Tanskan, Maltan ja Yhdistyneen kuningaskunnan valtuuskunnat ovat esittäneet parlamentaariset tarkasteluvaraukset. Valtuuskuntien enemmistö on ilmoittanut, että ehdotuksen käsittely on vielä kesken.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (asian käsittelyä johtava valiokunta) ja työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta (yhteistyöhön osallistuva valiokunta) ovat kaksi pääasiallisinta Euroopan parlamentissa asiaa käsittelevää valiokuntaa. Ne aloittivat työnsä vuoden 2016 alkupuoliskolla.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi lausuntonsa komission ehdotuksesta täysistunnessaan 25. ja 26. toukokuuta 2016.²

¹ Ehdotus ja vaikutustenarviointi ovat asiakirjoissa 14799/15 + ADD 4–8.

² SOC/527 - EESC-2016.

TÄRKEIMMÄT ALANKOMAIDEN PUHEENJOHTAJAKAUDELLA KÄSITELLYT ASIAT

Sosiaalityöryhmä on käsitellyt kaikkia tämän monimutkaisen ja erittäin teknisen ehdotuksen artikloita keskittyen asioihin, joita on selvennettävä. Minkään artiklan käsittelyä ei olla vielä saatettu päätökseen.

Oikeusperusta

Ehdotettu oikeusperusta eli SEUT-sopimuksen 114 artikla antaa unionille mahdollisuuden toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Valtuuskunnat ovat periaatteessa kannattaneet laajalti ehdotettua oikeusperustaa. Jotkut valtuuskunnat epäilivät, olisiko ehdotuksen jokaisen alan osalta todettu, että vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanosta johtuvat mahdolliset lainsäädäntöerot rajoittaisivat sisämarkkinoiden toimintaa.

Neuvoston oikeudellinen yksikkö toimitti sosiaalityöryhmän pyynnöstä kirjallisen lausunnon ehdotuksen oikeusperustasta³.

Direktiiviehdotuksen määritelmät

Komissio on käyttänyt ehdotuksessaan mahdollisimman paljon jo olemassa olevia määritelmiä. "Toimintarajoitteisten henkilöiden" määritelmä ja viittaus ikääntyneisiin herätti kysymyksiä, koska niillä luodaan "vammaisten henkilöiden" rinnalle kaksi uutta ryhmää, mikä laajentaa henkilöllistä soveltamisalaa vammaisyleissopimuksen soveltamisalaan verrattuna. Jotkut valtuuskunnat katsoivat, että direktiivin soveltamisalan tulisi vastata yleissopimuksen soveltamisalaa.

Valtuuskunnat ovat myös ehdottaneet, että tekstin selventämiseksi lisätään määritelmiä muun muassa seuraavia ilmaisuja varten: "kuluttajapäätelaitteet, joissa on puhelinpalveluihin liittyvä kehittynyt tietojenkäsittelykapasiteetti", "henkilöliikennepalvelut", "uudet tuotteet", "uusi palvelu", "verkkosivusto", "pankkipalvelut" ja "palveluntarjoaja".

³ Asiak. 9007/16.

Direktiiviehdotuksen kattamia tuotteita, palveluja ja aloja koskevat esteettömyysvaatimukset

Komissio selvitti, että direktiiviä ei ole tarkoitus soveltaa kaikkeen pankkitoimintaan eikä kaikkiin henkilöliikenteen palveluihin vaan vain niiden tiettyihin osiin: verkkosivustoihin, itsepalvelupäätteisiin ja mobiililaitteepohjaisiin palveluihin. Liikennepalvelujen osalta sitä sovellettaisiin matkalippu- ja lähtöselvitysautomaatteihin. Jäsenvaltioilla on myös *mahdollisuus* sisällyttää rakennettu ympäristö soveltamisalaan. On syytä todeta, että valtuuskuntien tässä yhteydessä esiin ottamia erilaisia kysymyksiä on vielä käsiteltävä.

Tuotteiden osalta ehdotuksen muoto perustuu tuotedirektiivimalliin eli ns. uuteen lainsäädäntökehykseen. Palveluja koskevat esteettömyysvaatimukset ja valvontatoimenpiteet ovat saaneet vaikutteita tavaroille ehdotetuista esteettömyysvaatimuksista ja valvontatoimenpiteistä mutta eivät kuitenkaan vastaa niitä. Palveluja koskevia sääntöjä on yksinkertaistettu ja tarvittaessa mukautettu tarjottuihin palveluihin. Silti valtuuskunnat epäilivät tuotedirektiivimallin käyttämistä palveluihin. Lisäksi jotkut valtuuskunnat pohtivat, olivatko toimintavaatimukset liian yksityiskohtaisia ja häiritsevätkö ne sen vuoksi innovointia tulevaisuudessa. On huomautettu, että tekstissä olisi todettava selkeämmin, että velvoitteita sovelletaan vain uusiin tuotteisiin ja niiden markkinoille saattamiseen. Valtuuskunnat ovat myös tiedustelleet, mihin palveluihin direktiiviä sovellettaisiin, miten tarjottu palvelu ja tarjoamiseen tarvittavat tuotteet kytkeytyvät toisiinsa ja – tapauksissa, joissa palvelu ja tuote/laitte tai useampi eri palveluntarjoaja ovat kytköksissä toisiinsa – kuka varmistaa, että esteettömyysvaatimuksia noudatetaan.

Yhteys unionin muuhun lainsäädäntöön ja muihin ehdotuksiin

Jotkut valtuuskunnat ovat panneet merkille, että useissa EU:n säädöksissä, joihin 1 artiklan 3 kohdassa viitataan, on jo esteettömyyteen liittyviä velvoitteita, joita ei näin ollen pitäisi sisällyttää esteettömyyssäädökseen. Komissio on selittänyt, että kyseisissä säädöksissä on pelkästään yleisiä viittauksia esteettömyyteen (esimerkiksi esteettömyys sisältyy julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin ja EU:n rahastojen koskeviin asetuksiin mutta sitä ei määritellä niissä), kun taas esteettömyyssäädöksessä esteettömyys määriteltäisiin tarkasti.

Näiden välineiden esteettömyyssäädökseen sisällyttämisen tavoitteena on estää sisämarkkinoiden hajautuminen säätämällä yhteisistä esteettömyyskriteereistä ja yhdenmukaistamalla sen tavan, jolla jäsenvaltiot panevat täytäntöön jo olemassa olevia esteettömyysvaatimuksia. Esteettömyyssäädös ei lisäisi niiden tuotteiden ja palvelujen lukumäärää, joihin sovelletaan unionin julkisia hankintoja tai rahoitusta koskevien sääntöjen mukaisia esteettömyysvelvoitteita, ja kyseisten sääntöjen soveltamisala on joka tapauksessa 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa lueteltuja tuotteita ja palveluja laajempi.

Joidenkin valtuuskuntien mukaan tietyissä tapauksissa jonkin alan ja/tai sen kytköksiä muuhun kyseisen alan kattavaan unionin lainsäädäntöön olisi harkittava tarkemmin sekä selvitettävä paremmin direktiivin johdanto-osassa (tämä koskee erityisesti audiovisuaalialaa, henkilöliikennettä, verkkokauppaa ja radiolaitteita). Muiden valtuuskuntien mielestä pitäisi tarkistaa, olisiko eri palvelualojen esteettömyysvaatimukset parempi sisällyttää näillä aloilla sovellettaviin erillisiin direktiiveihin. Jotkut valtuuskunnat ovat erityisesti katsoneet, että audiovisuaalisiin mediapalveluihin (1 artiklan 2 kohdan b alakohta) olisi sovellettava audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä⁴.

On myös todettu, että vaikutustenarviointi on tehty ennen monien 1 artiklan 3 kohtaan sisällytettyjen EU:n säädösten hyväksymistä ja että joidenkin esteettömyyssäädöksessä mainittujen direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on vielä kesken jäsenvaltioissa. Valtuuskunnat eivät näin ollen voineet vielä arvioida esteettömyyssäädöksen vaikutusta kyseisten direktiivien täytäntöönpanoon.

⁴ Direktiivi 2010/13/EU, uudelleenlaadittua direktiiviä koskeva ehdotus julkaistu 25. toukokuuta 2016 (9479/16).

Horisontaalisen yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiiviehdotuksen⁵ ja esteettömyyssäädöstä koskevan ehdotuksen tavoitteet ovat erilaiset mutta toisiaan täydentävät: ensiksi mainitulla, SEUT 19 artiklaan perustuvalla direktiivillä pyritään torjumaan syrjintää, myös vammaisuuteen perustuvaa, kun taas esteettömyyssäädöstä koskevan ehdotuksen tarkoituksena on ehkäistä ja poistaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteitä. Ne kytkeytyvät myös eri tavoin vammaisyleissopimukseen: yhdenvertaista kohtelua koskeva direktiivi pyrkii pääasiassa täyttämään vammaisyleissopimuksen 5 artiklassa säädetty velvoitteet; esteettömyyssäädöksessä taas käsitellään lähinnä 9 artiklassa säädettyjä velvoitteita. Esteettömyyssäädöstä sovellettaisiin ainoastaan tiettyihin uusiin ja keskeisiin tuotteisiin ja palveluihin, kun taas horisontaalisen direktiivin soveltamisala olisi paljon laajempi ja kattaisi sekä esteettömyyden että kohtuulliset mukauttamistoimet laajan tuote- ja palveluvalikoiman osalta.

Suojalausekkeet (12 ja 22 artikla)

Komission mukaan esteettömyysvaatimukset olisi pantava täytäntöön siinä määrin kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta valmistajille, palveluntarjoajille tai muille talouden toimijoille tai tilanteen mukaan viranomaisille. Kyseisten toimijoiden olisi toimitettava asiakirjat, myös oma arvionsa, markkinavalvontaviranomaisille ja tarvittaessa komissiolle, jos ne vetoavat kohtuuttomaan rasitteeseen. Mikroyritykset on vapautettu velvoitteesta ilmoittaa markkinavalvontaviranomaisille tällaisesta arvioinnista.

Direktiivi ei myöskään edellytä tuotteen tai palvelun muuttamista siten, että siitä tulisi perustavanlaatuisesti erilainen. Esimerkiksi sähköisen kirjan saavutettavuuden varmistamista koskeva velvoite ei edellytä, että siitä pitäisi tehdä paperimuotoinen pistekirjoituskirja, koska tällöin tuotteen luonne muuttuisi perustavanlaatuisesti.

⁵ Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. Viimeisin tilanneselvitys asiakirjassa 9336/16.

Valtuuskunnat ovat keskustelujen kuluessa pyytäneet selventämään, mikä olisi tarkalleen ottaen kohtuuton rasite, miten rasite voitaisiin osoittaa toteen (vrt. laajat poikkeukset 12 ja 22 artiklassa) ja miten rasite mahdettaisiin kompensoida (12 artiklan 4 kohta). Erityisesti korostettiin esteettömyysvaatimusten alakohtaisuutta ja sitä, että esimerkiksi audiovisuaaliala, johon kuuluu monia pieniä lähetyskanavia, voisi kokea palvelujen esteettömyysvaatimuksen toteuttamisen rasitteena (viittomakieli, tekstitys) tai hankalaksi todistaa, että rasite todellakin on kohtuuton.

Jotkut valtuuskunnat pitivät 12 artiklan 6 kohdassa säädettyä ilmoitusmenettelyä hallinnollisesti rasittavana. Komissio korosti, että talouden toimijan tai asianomaisen viranomaisen olisi itse arvioitava, onko kyseessä kohtuuton rasite. Valtuuskunnat ovat esittäneet muun muassa seuraavia asiaan liittyviä kysymyksiä: Olisiko esteettömyysvaatimusten *osittainen* täyttäminen esteettömyyssäädöksen mukaista (esim. *joidenkin* lippuautomaattien korvaaminen esteettömillä tai esteettömyysvaatimusten noudattamatta jättäminen liikenneverkon syrjäisissä osissa)? Mitä tapahtuisi, jos taloudet eri toimijat saavat toisistaan paljonkin poikkeavia tuloksia arvioidessaan kohtuutonta rasitetta?

Hallinnolliseen rasitteeseen liittyviä kysymyksiä

Jotkut valtuuskunnat olivat huolissaan direktiivin vaatimusten aiheuttamista rasitteista pk-yrityksille, jotka pitäisi niiden mielestä vapauttaa direktiivin soveltamisesta. Komissio kuitenkin totesi, että sisämarkkinoiden hajautuminen vaikuttaisi eniten juuri pk-yrityksiin ja että vientimarkkinoille mielivät tai muissa EU-maissa muutoin toimintaa harkitsevat pk-yritykset hyötyisivät eniten yhteisistä esteettömyyssäännöistä, koska niiden ei tarvitsisi mukautua monien eri jäsenvaltioiden sääntöihin. Valtuuskunnat ovat myös halunneet tietää, miten kansallisten viranomaisten odotettaisiin tekevän yhteistyötä tapauksissa, joissa on kyse rajat ylittävistä palveluista (esim. pankkipalvelut), koska pankkivalvontajärjestelmä on jo olemassa. Komissio selitti, että ehdotus on joustava ja jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi päättää, miten kyseinen yhteistyö järjestetään.

TÄRKEIMMÄT ASIAT, JOISTA ON VIELÄ KESKUSTELTAVA

Neuvostossa käydyissä keskusteluissa on keskitytty selventämään ehdotettua oikeusperustaa, soveltamisalaa, määritelmiä sekä ehdotuksen käytännön merkitystä. Komissio on antanut monenlaisia esimerkkejä ja selvennyksiä. Muun muassa seuraavista kysymyksistä on vielä keskusteltava:

- Soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden määritelmät: Onko toivottavaa sisällyttää ehdotukseen toimintarajoitteiset henkilöt ja ikääntyneet erillisinä ryhminä?
- Aineellinen soveltamisala: Mikä ero on esteettömillä tuotteilla ja palveluilla? Mikä aineellisen soveltamisalan tulisi olla (myös kysymys siitä, mihin aloihin direktiiviä tulisi soveltaa)? Tässä yhteydessä on arvioitava tarkemmin sisällytettävien alojen sisämarkkinaperuste. Miten kyseisten tuotteiden, palvelujen ja alojen sisällyttäminen olisi otettava huomioon johdanto-osassa?
- Yhteys muihin unionin säädöksiin: Miten voidaan määritellä selkeästi esteettömyyssäädöksen ja muiden unionin säädösten väliset yhteydet ja miten vältetään päällekkäisyys muiden unionin säädösten kanssa?
- Toiminnalliset esteettömyysvaatimukset: Antavatko vaatimukset takeet esteettömyydestä ja samanaikaisesti tilaa innovoinnille?
- Kohtuuton rasite: Miten tarjota mahdollisuus vapauttaa tuotteita tai palveluja esteettömyysvaatimuksista aiheuttamatta yrityksille ja vapautusperusteita hakeville muille toimijoille kohtuuttomia hallinnollisia rasitteita?

TULEVAT TOIMET

Sosiaalityöryhmässä Alankomaiden puheenjohtajakaudella käytyjen yksityiskohtaisten keskustelujen sekä komission edustajien antamien selvennysten ansiosta on odotettavissa, että neuvoston valmisteluelimet voivat ryhtyä laatimaan neuvoston kantaa ehdotuksesta.

Puheenjohtajavaltio Slovakia jatkaa asian valmistelua.

Neuvosto seuraa kiinnostuneena asian käsittelyä Euroopan parlamentissa.