

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba država članica u pogledu zahtjeva za pristupačnost proizvoda i usluga

[COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD)]

(2016/C 303/14)

Izvjestitelj: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Dana 13. siječnja 2016., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europsko vijeće odlučilo je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba država članica u pogledu zahtjeva za pristupačnost proizvoda i usluga

[COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD)].

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 12. svibnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 517. plenarnom zasjedanju održanom 25. i 26. svibnja 2016. (sjednica od 25. svibnja 2016.), sa 152 glasa za i 1 suzdržanim.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO sa zadovoljstvom pozdravlja prijedlog Europske komisije o Europsko aktu o pristupačnosti.

1.2 EGSO smatra da je prijedlog za Europski akt o pristupačnosti dobar primjer zakonodavstva EU-a kojemu je svrha postići da unutarnje tržište služi i građanima i poduzećima.

1.3 Na temelju praćenja tržišta i analiza prepreka diljem EU-a u vezi s pristupačnosti za osobe sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima, EGSO predlaže postupno proširenje područja primjene predložene Direktive nakon ocjene njezine provedbe i savjetovanja s dionicima, kako bi se obuhvatili terminali za plaćanje, ugostiteljske usluge, usluge osiguranja, elektronički časopisi i novine, kao i fizički prostori i web-mjesta koji omogućuju pristup proizvodima i uslugama obuhvaćenima Direktivom.

1.4 EGSO potiče sve uključene strane da prošire tumačenje pravne osnove prijedloga, odnosno članka 114. UFEU-a, kako bi se izbjeglo preveliko ograničavanje na postojeću rascjepkanost tržišta u pogledu zahtjeva za pristupačnost.

1.5 EGSO predlaže da se u područje primjene Direktive uključe prometne infrastrukture i vozila koja nisu izričito obuhvaćena zakonodavstvom EU-a vezanim uz pristupačnost kako bi se izbjegli neželjeni regulatorni nedostaci.

1.6 EGSO preporučuje da se u tekst Direktive uvrsti posebna odredba kojom se predviđa da se Direktiva od svog stupanja na snagu isključivo primjenjuje na nove proizvode ili usluge. Time će se izbjeći gubici uzrokovani već provedenim ulaganjima u pristupačnost.

1.7 EGSO predlaže da se u cijelom EU-u uvede sustav označivanja pristupačnosti kao sredstvo kojim se omogućuje da osobe sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima mogu pronaći pouzdane i lako dostupne informacije o pristupačnosti proizvoda i usluga.

1.8 EGSO preporučuje da se Direktivom predvidi osnivanje jakih i dobro opremljenih provedbenih tijela sposobnih za suradnju u svim državama članicama radi stvaranja jednakih uvjeta za gospodarske subjekte u pogledu zahtjeva za pristupačnost.

1.9 EGSO naglašava važnost aktivnog nadzora tržišta kako bi se izbjeglo da usklađenost svih relevantnih strana s Europskim aktom o pristupačnosti previše ovisi o pojedinačnim pritužbama potrošača sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima.

1.10 EGSO preporučuje da se razmotri uključivanje kriterija razumljivosti kao uvjeta za sve relevantne proizvode i usluge obuhvaćene područjem primjene Direktive.

2. Kontekst prijedloga

2.1 Mjerama za pristupačnost sprečavaju se ili uklanjaju prepreke za uporabu proizvoda i usluga široke potrošnje. Time se osobama sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima, uključujući osobe s invaliditetom ⁽¹⁾, omogućuje percepcija, uporaba i razumijevanje tih proizvoda i usluga ravnopravno s ostalima.

2.2 Potražnja za pristupačnim proizvodima i uslugama velika je, a broj građana s invaliditetom i/ili sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima znatno će porasti kako stanovništvo Europske unije bude starjelo.

2.3 Uzimajući u obzir starenje stanovništva, očekuje se da će 2020. godine približno 120 milijuna osoba u Europskoj uniji imati višestruk i/ili manji invaliditet.

2.4 Poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta kad je riječ o pristupačnim proizvodima i uslugama bit će korisno i za te građane/potrošače i za poduzeća.

2.5 Gospodarski subjekti trenutačno se suočavaju s različitim i često proturječnim nacionalnim zahtjevima za pristupačnost, zbog čega ne mogu iskoristiti potencijal unutarnjeg tržišta.

2.6 Pristupačnost je sastavni dio Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD) ⁽²⁾, a EU i 25 država članica potpisnice su te Konvencije ⁽³⁾.

2.7 Predloženom Direktivom također se podupiru države članice u ispunjavanju svojih nacionalnih obveza kao i obveza u okviru Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD) u pogledu pristupačnosti, čime EU ispunjava svoje obveze kao potpisnik Konvencije.

⁽¹⁾ U skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, osobe s invaliditetom one su osobe koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu ravnopravno s ostalima.

⁽²⁾ Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD).

⁽³⁾ Iako su sve države članice EU-a potpisale Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom, Finska, Irska i Nizozemska trenutačno su u postupku njezine ratifikacije.

2.8 Kao što je prethodno navedeno, razlike između država članica kad je riječ o zakonodavstvu, standardima i smjernicama o pristupačnosti već postoje u određenoj mjeri i vrlo vjerojatno će se povećati kako države članice budu donosile nova pravila o pristupačnosti. To je djelomično posljedica stupanja na snagu Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom u EU-u i većini država članica, kao i općih značajki njezinih odredaba, koje se mogu različito tumačiti i primjenjivati pri provođenju na nacionalnoj razini.

2.9 Kao posljedica toga, vlasti i svi gospodarski subjekti suočavaju se s nesigurnošću u pogledu zahtjeva za pristupačnost za potencijalne prekogranične proizvode i usluge te u pogledu primjenjivog okvira politike za pristupačnost. Osim toga, postoji opasnost da će se u budućnosti, s daljnjom primjenom Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, u državama članicama pojaviti dodatne nesigurnosti.

3. Sažetak prijedloga

3.1 Svrha predložene Direktive je određivanje zajedničke definicije na razini EU-a i provedbenog okvira za zahtjeve koji se odnose na pristupačnost određenih proizvoda i usluga.

3.2 Predložena Direktiva uskladit će zahtjeve za pristupačnost za sljedeće proizvode i usluge:

- računalnu opremu i operativne sustave,
- bankomate; uređaje za naplatu karata i prijavne uređaje,
- pametne telefone,
- TV opremu u vezi s uslugama digitalne televizije,
- telefonske usluge i odgovarajuću opremu,
- audiovizualne medijske usluge (AVMS) i odgovarajuću opremu,
- zrakoplovne, autobusne i željezničke usluge putničkog prijevoza te usluge putničkog prijevoza vodnim putovima,
- bankarske usluge,
- e-knjige,
- e-trgovinu.

3.3 Štoviše, u prijedlogu se primjenjuju isti zahtjevi za pristupačnost kako bi se definirale obveze i kako bi se dao sadržaj – već postojećim, ali nedefiniranim – obvezama pristupačnosti utvrđenima zakonodavstvom EU-a, primjerice u području javne nabave i strukturnih i investicijskih fondova.

3.4 Prijedlogom se ne propisuje detaljno kako će se u praksi ispuniti obveza o pristupačnosti proizvoda ili usluga u skladu s utvrđenim zahtjevima za pristupačnost. Ako taj pristup dovede do prepreka na unutarnjem tržištu, prijedlog pruža Komisiji druge mogućnosti kako bi državama članicama dala smjernice kao što su normizacija ili provedbene mjere.

3.5 Prijedlog uključuje mogućnost uporabe dobrovoljnih usklađenih normi kako bi se osigurala pretpostavka usklađenosti sa zahtjevima za pristupačnost. Također pruža mogućnost Europskoj komisiji da izdaje tehničke specifikacije u slučajevima gdje neodgovarajuća europska normizacija dovodi do očitih nedostataka u smjernicama za pristupačnost.

3.6 Prijedlogom se predviđa jednostavnije ocjenjivanje sukladnosti (samodeklariranje) i korištenje postojećih mehanizama za nadzor tržišta kako bi se ocijenila sukladnost proizvoda sa zahtjevima za pristupačnost. Također se omogućuje jednostavniji postupak za provjeru sukladnosti usluga.

3.7 Prijedlogom se obvezuju države članice da s primjenom svih mjera iz Direktive, uključujući slobodan promet proizvoda i usluga, započnu najkasnije šest godina nakon stupanja Direktive na snagu.

4. Opći komentari

4.1 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) srdačno pozdravlja prijedlog Komisije kao pravni instrument osmišljen kako bi unutarnje tržište podjednako služilo građanima i poduzećima.

4.2 Prijedlog ima velik potencijal za ostvarivanje veće transparentnosti, jasnoće i dosljednosti na unutarnjem tržištu za gospodarske subjekte, uključujući proizvođače i pružatelje usluga, smanjujući tako cijenu dostupnih dobara i usluga u EU-u. Prijedlogom bi se posebice mogao sniziti ulazni prag za manje gospodarske subjekte koji mogu ponuditi rješenja za pristupačnost izvan svojih često uskih nacionalnih tržišta.

4.3 Nadalje, prijedlogom bi se moglo pridobiti povjerenje potrošača koji u prekograničnoj kupovini dobara i usluga imaju potrebe u pogledu s pristupačnosti, osobito zbog uključivanja e-trgovine u područje primjene prijedloga.

4.4 EGSO je uvjeren da bi prijedlog Direktive još bolje služio svojoj svrsi da uključuje obuhvatnije područje primjene i jače provedbene mehanizme.

4.5 EGSO preporučuje da Komisija ponovno razmotri svoje usko tumačenje članka 114. UFEU-a. Tumačenje, na kojem se temelji prijedlog, znatno ograničava područje primjene Direktive i ne uzima dovoljno u obzir potencijalne buduće prepreke za prekograničnu isporuku pristupačnih dobara i usluga, što bi moglo smanjiti uključivanje rješenja za pristupačnost u dugoročno planiranje poduzeća koja posluju unutar sektora i tržišta neobuhvaćenih područjem primjene prijedloga.

4.6 Predloženo područje Direktive do te mjere je smanjeno da bi se moglo dogoditi da se zahtjevima za pristupačnost obuhvati samo dio neke usluge, zbog čega bi njezini ostali dijelovi ostali nepristupačni ili bi u nekim slučajevima osobama sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima usluga u cijelosti ostala nedostupna. Primjer su bankarske usluge: Direktiva ne obvezuje banke da svoje fizičke prostore učine pristupačnima osobama sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima.

5. Posebne primjedbe

5.1 Na temelju praćenja tržišta i analiza prepreka diljem EU-a u vezi s pristupačnosti za osobe sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima te nakon evaluacije provedbe predložene Direktive i savjetovanja s dionicima, EGSO predlaže postupno uključivanje sljedećih elemenata u područje primjene Direktive:

- terminali za plaćanje, kao što su prodajna mjesta za korisnike sustava kartičnog plaćanja,
- ugostiteljske usluge, uključujući hotele,
- usluge osiguranja, uključujući privatne i javne mirovinske sustave,
- elektroničke verzije novina i časopisa,
- izgrađeni okoliš povezan s, ili koji omogućava pristup, proizvodima i uslugama koje su inače obuhvaćene područjem primjene Direktive,
- internetske stranice i mobilne aplikacije koje su gospodarski subjekti učinili dostupnima, a koji su inače obuhvaćeni područjem primjene Direktive.

5.2 EGSO općenito preporučuje proširenje tumačenja članka 114. UFEU-a kako bi se omogućilo šire područje primjene Direktive. U skladu s praksom Suda Europske unije, potencijalna rascjepkanost tržišta, tehnička složenost reguliranja tržišta i zaštita potrošača aspekti su koji bi se također mogli uzeti u obzir prilikom predlaganja zakonodavnih akata na osnovi članka 114. UFEU-a⁽⁴⁾. Dakle, trenutna rascjepkanost tržišta nije jedini kriterij koji je potrebno primijeniti za određivanje područja primjene Direktive.

5.3 EGSO predlaže da se u područje primjene Direktive uključe prometne infrastrukture i vozila koja nisu izričito obuhvaćena zakonodavstvom EU-a vezanim uz pristupačnost kako bi se izbjegli neželjeni regulatorni nedostaci. Ovakvo umjereno proširenje područja primjene Direktive omogućilo bi definiranje zahtjeva u pogledu pristupačnosti relevantne prometne infrastrukture, prostora vezanih za prometne infrastrukture te vozila, koji nisu pokriveni postojećim zakonodavstvom EU-a, a čime bi se izbjeglo proizvoljno razlikovanje između pojedinih načina prijevoza i prometne infrastrukture te poboljšala pristupačnost cjelokupnog prijevoznog lanca osobama sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima koje žele putovati.

5.4 EGSO smatra da je potrebno pojasniti da se od svog stupanja na snagu Direktiva isključivo primjenjuje na nove proizvode ili usluge kako bi se izbjegli gubici uzrokovani već provedenim ulaganjima u pristupačnost. S obzirom na kratak vijek trajanja proizvoda i usluga informacijske tehnologije, imalo bi smisla skratiti vremenski rok od šest godina za stupanje na snagu, barem za odredbe koje se primjenjuju na informacijsku i komunikacijsku tehnologiju i povezane usluge.

5.5 Ako bi se u područje primjene Direktive uključili dijelovi izgrađenog okoliša i fizičke infrastrukture kao što to preporučuje EGSO, mogla bi se uzeti u obzir primjena progresivne provedbe zahtjeva za pristupačnost, zajedno s proizvodima i uslugama povezanim s informacijskim i komunikacijskim tehnologijama s kraćim vremenskim rokom za provedbu te izgrađenim okolišem s duljim vremenskim rokom.

5.6 EGSO predlaže da se Direktivom izričito omogući izrada oznake na razini EU-a za pristupačnost proizvoda i usluga koja bi mogla olakšati provedbu Direktive. Oznaka CE, kako je predviđeno prijedlogom Komisije, nije namijenjena za označavanje pristupačnosti za osobe sa smanjenim funkcionalnim sposobnostima. Od potrošača se ne može očekivati da budu upoznati s područjem primjene predložene Direktive te oni stoga neće moći utvrditi označava li oznaka CE na određenom proizvodu sukladnost s Europskim aktom o pristupačnosti ili sukladnosti s važećim propisima EU-a drugačije naravi. Stoga se oznaka CE treba smatrati instrumentom koji omogućuje stavljanje na tržište proizvoda i usluga koji su u skladu s važećim propisima, a ne informacijom o pristupačnosti koja je namijenjena potrošačima.

5.7 S obzirom da sustav oznake CE ne obuhvaća usluge, EGSO smatra da, kao posljedica Europskog akta o pristupačnosti, postoje dodatni razlozi za uvođenje nove oznake za pristupačnost u EU-u. Oznaka o pristupačnosti usluga trebala bi po svojoj naravi također obuhvaćati određenu razinu svijesti o pristupačnosti među relevantnim osobljem.

5.8 EGSO bi želio naglasiti da se Direktivom treba omogućiti zaštitu od snižavanja postojećih standarda za pristupačnost koji se primjenjuju u državama članicama. Ugrožavanje dobrog funkcioniranja postojećeg sustava označavanja pristupačnosti također bi trebalo izbjegavati. Istovremeno je od ključne važnosti da se korištenjem Direktive spriječe proturječni zahtjevi za pristupačnost za gospodarske subjekte.

5.9 EGSO predlaže da se u Direktivu uključe dvije dodatne definicije:

- definicija pružatelja usluga, kako bi se izbjegao svaki mogući nesporazum u vezi s činjenicom da se neki pružatelji usluga obuhvaćeni dotičnim prijedlogom ne nalaze unutar područja primjene drugih dijelova zakonodavstva EU-a koji se odnose na pružanje usluga,
- definicija internetske stranice, kako bi se izbjegao svaki mogući nesporazum u vezi s pružanjem određenih funkcionalnosti na određenoj internetskoj stranici uporabom stranica trećih strana. Sve internetske stranice i njihove funkcionalnosti u vezi s proizvodima i uslugama koje su obuhvaćene područjem primjene Direktive trebale bi biti izričito obuhvaćene takvom definicijom.

⁽⁴⁾ Predmet C-217/04, UK protiv Europskog parlamenta i Vijeća, 2. svibnja 2006.

5.10 EGSO smatra da je potrebno posebnu pozornost posvetiti primjeni predloženih odredbi o temeljnim promjenama i nerazmjernom opterećenju kako bi se izbjegla proizvoljna primjena općih obveza Direktive. EGSO uviđa da je potrebu za temeljnim promjenama te primjenu koncepta nerazmjernog opterećenja potrebno ocjenjivati na pojedinačnoj osnovi. Predlaže se da predstavnici organiziranog civilnog društva, uključujući socijalne partnere, a posebice predstavnici organizacija osoba s invaliditetom, budu uključeni u primjenu koncepta temeljne promjene i nerazmjernog opterećenja u vezi s nadzorom tržišta, predviđenih Direktivom.

5.11 EGSO predlaže da se u tekstu prijedloga ojačaju odredbe koje se odnose na provedbu Direktive. Nužno je da provedbena tijela pomognu u ostvarivanju jednakih uvjeta za gospodarske subjekte u cijelom EU-u kako bi se postigao cilj Direktive, to jest slobodno kretanje dostupnih proizvoda i usluga na unutarnjem tržištu. Iz tog je razloga provedbeno tijelo u jednoj državi članici obvezno surađivati s provedbenim tijelima u drugim državama članicama. Nadalje, provedbena tijela trebaju posjedovati dovoljne analitičke sposobnosti i tehničku stručnost. Na taj način, ona bi mogla svim relevantnim dionicima dati smjernice za pravilnu primjenu zahtjeva za pristupačnost u sklopu predložene Direktive.

5.12 EGSO naglašava važnost aktivnog nadzora tržišta kako bi se izbjeglo da se djelotvorna i transparentna primjena predložene Direktive previše oslanja na pojedinačne pritužbe. Pristup tržišnom nadzoru koji se temelji na pojedinačnim pritužbama podrazumijeva znatan rizik od proizvoljne primjene Direktive i također mogućih različitih uvjeta za gospodarske subjekte u svim državama članicama, što je situacija koja se Direktivom želi izbjeći.

5.13 EGSO smatra pozitivnim da se u Prilog I. prijedlogu Direktive u kojem se navode primjenjivi funkcionalni zahtjevi za pristupačnost također uvrsti kriterij razumljivosti, kojemu je svrha olakšavanje pristupa osobama s intelektualnim teškoćama, kao i javnosti u cjelini. Međutim, slučajevi u kojima je kriterij razumljivosti izabran kao relevantni funkcionalni zahtjev navode se poprilično proizvoljno. EGSO preporučuje da Komisija razmotri uključivanje kriterija razumljivosti kao uvjeta za sve relevantne proizvode i usluge obuhvaćene područjem primjene Direktive i njezinih priloga.

Bruxelles, 25. svibnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
