

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su gaminių ir paslaugų prieinamumo reikalavimais, suderinimo

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

(2016/C 303/14)

Pranešėjas: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Taryba, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 114 straipsniu, 2016 m. sausio 13 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su gaminių ir paslaugų prieinamumo reikalavimais, suderinimo

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

Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius, kuris buvo atsakingas už parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2016 m. gegužės 12 d. priėmė savo nuomonę.

517-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2016 m. gegužės 25–26 d. (2016 m. gegužės 25 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 152 nariams balsavus už ir 1 susilaikius.

1. Išvados ir pasiūlymai

1.1 EESRK palankiai vertina Europos Komisijos pasiūlymą dėl Europos prieinamumo akto.

1.2 EESRK mano, kad pasiūlymas dėl Europos prieinamumo akto yra tinkamas ES teisės akto, kuriuo siekiama užtikrinti, kad vidaus rinka būtų naudinga tiek piliečiams, tiek įmonėms, pavyzdys.

1.3 Remdamasis rinkos priežiūra ir ES masto prieinamumo kliūčių, susijusių su funkcinų sutrikimų turinčiais asmenimis, pobūdžio analize, EESRK siūlo, atlikus šios pasiūlytos direktyvos įgyvendinimo vertinimą ir pasikonsultavus su suinteresuotaisiais subjektais, palaipsniui išplėsti siūlomos direktyvos taikymo sritį ir į ją įtraukti mokėjimo terminalus, apgyvendinimo paslaugas, draudimo paslaugas, elektroninius žurnalus ir laikraščius, taip pat fizines patalpas ir interneto svetaines, suteikiančias galimybę naudotis gaminiiais ir paslaugomis, kurie nurodyti šioje direktyvoje.

1.4 EESRK ragina visas suinteresuotąsias šalis plačiau aiškinti šio pasiūlymo teisinį pagrindą, t. y. SESV 114 straipsnį, kad dėmesys nebūtų sutelkiamas vien tik į dabartinį su prieinamumo reikalavimais susijusį rinkos susiskaidymą.

1.5 EESRK siūlo aiškiai įtraukti transporto infrastruktūrą ir automobilius, kurių ES nereglamentuoja prieinamumo požiūriu, į direktyvos taikymo sritį, kad būtų išvengta nenumatytų reglamentavimo spragų.

1.6 EESRK rekomenduoja į direktyvos tekstą įtraukti konkrečią nuostatą, pagal kurią, įsigaliojus direktyvai, jos prievolės turėtų būti taikomos tik naujiems produktams arba paslaugoms. Taip būtų galima išvengti nuostolių, susijusių su prieinamumo srityje jau padarytomis investicijomis.

1.7 EESRK siūlo įdiegti visos ES mastu prieinamumo ženklavimo sistemą, kuri padėtų užtikrinti, kad funkcinį sutrikimų turintys asmenys galėtų rasti patikimos ir lengvai prieinamos informacijos apie gaminių ir paslaugų prieinamumą.

1.8 EESRK rekomenduoja, siekiant sudaryti vienodas sąlygas ekonominės veiklos vykdytojams laikytis prieinamumo reikalavimų, šioje direktyvoje numatyti įsteigti patikimas ir gerai aprūpintas reikalavimų laikymosi užtikrinimo institucijas, kurios galėtų bendradarbiauti įvairiose valstybėse narėse.

1.9 EESRK pabrėžia, jog, siekiant užtikrinti, kad pavieniai funkcinį sutrikimų turinčių vartotojų skundai nedarytų pernelyg didelės įtakos visų atitinkamų suinteresuotųjų šalių įpareigojimui laikytis Europos prieinamumo akto reikalavimų, aktyvi rinkos priežiūra yra labai svarbi.

1.10 EESRK rekomenduoja apsvarstyti galimybę kriterijų „suprantamas“ įtraukti kaip reikalavimą visiems atitinkamiems gaminiams ir paslaugoms, kurie patenka į šios direktyvos taikymo sritį.

2. Pasiūlymo aplinkybės

2.1 Prieinamumo priemonėmis naikinamos arba šalinamos kliūtys, trukdančios naudotis pagrindiniais gaminiiais ir paslaugomis. Prieinamumas suteikia galimybę funkcinį sutrikimų turintiems asmenims, įskaitant neigaliuosius ⁽¹⁾, suprasti ir naudoti tuos gaminius ir paslaugas taip pat, kaip tai galėtų daryti kiti asmenys.

2.2 Prieinamų gaminių ir paslaugų paklausa didelė, ir, Europos Sąjungos gyventojams senėjant, neigalių ir (arba) funkcinį sutrikimų turinčių piliečių skaičius gerokai padidės.

2.3 Atsižvelgiant į visuomenės senėjimą, manoma, kad 2020 m. Europos Sąjungoje kompleksinę ir (arba) lengvesnę negalią turės apytiksliai 120 mln. žmonių.

2.4 Prieinamų gaminių ir paslaugų vidaus rinkos veikimo gerinimas padeda patenkinti tiek tokių piliečių ir (arba) vartotojų, tiek įmonių poreikius.

2.5 Šiuo metu ekonominės veiklos vykdytojai susiduria su skirtingais ir dažnai prieštariniais nacionaliniais prieinamumo reikalavimais, dėl kurių negali naudotis vidaus rinkos teikiamomis galimybėmis.

2.6 Prieinamumas yra neatsiejama Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvencijos (angl. UNCRPD) ⁽²⁾, kurią ES kartu su 25 savo valstybėmis narėmis yra pasirašiusi ⁽³⁾, dalis.

2.7 Siūloma direktyva taip pat siekiama padėti valstybėms narėms įgyvendinti nacionalinius išpareigojimus, taip pat pagal Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvenciją prisiimtus išpareigojimus dėl prieinamumo, taigi, ir įvykdyti ES, kaip konvencijos šalies, išpareigojimus.

⁽¹⁾ Pagal Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvenciją neigalieji – tai asmenys, be kita ko, turintys ilgalaikių fizinių, psichikos, intelekto ar jutimo sutrikimų, kurie kartu su įvairiomis kliūtimis gali trukdyti visapusiškai ir veiksmingai dalyvauti visuomenės gyvenime, kaip tai galėtų daryti kiti asmenys.

⁽²⁾ Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvencija (UNCRPD).

⁽³⁾ Nors Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvenciją pasirašė visos ES valstybės narės, šiuo metu Suomija, Airija ir Nyderlandai šią konvenciją ratifikuoja.

2.8 Kaip nurodyta pirmiau, jau dabar esama tam tikrų valstybių narių teisės aktų, standartų ir gairių, susijusių su prieinamumu, skirtumų, ir labai tikėtina, kad, valstybėms narėms kuriant naujas prieinamumo taisykles, tokių skirtumų tik daugės. Taip yra iš dalies todėl, kad ES ir daugumai valstybių narių pradėta taikyti Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvencija ir jos bendro pobūdžio nuostatos, kurias, įgyvendinant nacionaliniu lygmeniu, galima aiškinti ir taikyti skirtingai.

2.9 Todėl valdžios institucijoms ir visiems ekonominės veiklos vykdytojams kyla neaiškumų dėl gaminių ir paslaugų galimos tarpvalstybinės prekybos prieinamumo reikalavimų ir taikomos prieinamumo politikos sistemos. Be to, kyla pavojus, kad, valstybėms narėms toliau įgyvendinant Jungtinių Tautų neigaliųjų teisių konvenciją, ateityje atsiras papildomų neaiškumų.

3. Svarbiausios pasiūlymo nuostatos

3.1 Siūloma direktyva siekiama pateikti bendrą ES tam tikrų gaminių ir paslaugų prieinamumo reikalavimų apibrėžtį ir įgyvendinimo sistemą.

3.2 Siūloma direktyva bus suderinti prieinamumo reikalavimai, taikomi šiame sąraše išvardytiems gaminiams ir paslaugoms:

- bendrosios paskirties kompiuterių įrangai ir operacinėms sistemoms,
- bankomatams, bilietų pardavimo ir registravimo aparatams,
- išmaniesiems telefonams,
- TV įrangai, susijusiai su skaitmeninės televizijos paslaugomis,
- telefonijos paslaugoms ir susijusiai įrangai,
- audiovizualinės žiniasklaidos paslaugoms (angl. AVMS) ir susijusiai įrangai,
- keleivinio oro, autobusų, geležinkelių ir vandens transporto paslaugoms,
- banko paslaugoms,
- e. knygoms,
- e. prekybai.

3.3 Be to, šiuo pasiūlymu taikomi tokie patys prieinamumo reikalavimai, kuriais bus apibrėžta ES teisėje išdėstyta prieinamumo prievolė (kuri jau nustatyta, tačiau dar neapibrėžta), jai bus suteiktas turinys, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų ir struktūrinių ir investicijų fondų srityse.

3.4 Pasiūlyme išsamiai nenurodoma, kaip prievolė padaryti gaminių ar paslaugą prieinamą laikantis nustatytų prieinamumo reikalavimų turi būti įgyvendinama praktiškai. Jei, vadovaujantis tokiu požiūriu, kiltų kliūčių vidaus rinkoje, šiuo pasiūlymu Komisijai suteikiama kitų galimybių parengti valstybėms narėms skirtas gaires, pavyzdžiui, imtis standartizavimo ar įgyvendinimo priemonių.

3.5 Pasiūlyme numatyta galimybė savanoriškai taikyti darniuosius standartus, siekiant užtikrinti atitikties prieinamumo reikalavimams prielaidą. Taip pat suteikiama galimybė Europos Komisijai paskelbti technines specifikacijas, kai netinkama Europos standartizacija yra akivaizdžių spragų prieinamumo gairėse priežastis.

3.6 Pagal šį pasiūlymą gaminių atitiktčiai prieinamumo reikalavimams įvertinti taikoma paprasta atitikties vertinimo tvarka (savideklaracija) ir naudojamosi esamomis rinkos priežiūros priemonėmis. Taip pat numatyta paprastesnė paslaugų atitikties tikrinimo procedūra.

3.7 Pasiūlymu valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad visos šioje direktyvoje nustatytos priemonės, įskaitant skirtas laisvam prekių ir paslaugų judėjimui užtikrinti, būtų pradėtos taikyti ne vėliau kaip per šešerius metus nuo direktyvos įsigaliojimo.

4. Bendrosios pastabos

4.1 Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) palankiai vertina Komisijos pasiūlymą kaip teisinę priemonę, skirtą užtikrinti, kad vidaus rinka būtų naudinga ir piliečiams, ir įmonėms.

4.2 Šiuo pasiūlymu suteikiama nemažai galimybių užtikrinti ekonominės veiklos vykdytojams, įskaitant gamintojus ir paslaugų teikėjus, didesnę skaidrumą, aiškumą ir nuoseklumą visoje vidaus rinkoje, taip mažinant prieinamų gaminių ir paslaugų kainą ES. Visų pirma šis pasiūlymas gali padėti sumažinti mažesnių ekonominės veiklos vykdytojų, kuriems prieinamumo sprendimus tenka siūlyti už dažnai ribotų nacionalinių rinkų ribų, patekimo į rinką kliūtis.

4.3 Be to, šiuo pasiūlymu gali būti stiprinamas vartotojų, turinčių tarpvalstybinės prekybos gaminiais ir paslaugomis prieinamumo poreikių, pasitikėjimas, visų pirma jeigu e. prekyba bus įtraukta į šio pasiūlymo taikymo sritį.

4.4 EESRK yra įsitikinęs, kad šis pasiūlymas dėl direktyvos dar geriau atitiktų savo paskirtį, jeigu jo taikymo sritis būtų platesnė ir jeigu į ją būtų įtraukti griežtesni vykdymo užtikrinimo mechanizmai.

4.5 EESRK rekomenduoja Komisijai persvarstyti savo siaurą SESV 114 straipsnio aiškinimą. Aiškinimu, kuriuo grindžiamas šis pasiūlymas, gerokai apribojama direktyvos taikymo sritis ir nepakankamai atsižvelgiama į galimas būsimas tarpvalstybinio prieinamų gaminių ir paslaugų pristatymo kliūtis, todėl kyla pavojus, kad prieinamumo sprendimai gali būti tik ribotai įtraukiami į sektoriuose ir rinkose, kuriems šis pasiūlymas netaikomas, veikiančių įmonių ilgalaikius planus.

4.6 Pasiūlymo taikymo sritis apribota taip, kad šios direktyvos prieinamumo reikalavimus galima taikyti tik daliai paslaugos, taigi kitos dalys funkcinį sutrikimų turintiems asmenims lieka neprieinamos arba kai kuriais atvejais visa paslauga tampa neprieinama. Kaip pavyzdį būtų galima nurodyti banko paslaugas – pagal šią direktyvą bankai neturi užtikrinti, kad jų fizinės patalpos būtų prieinamos funkcinį sutrikimų turintiems asmenims.

5. Konkrečios pastabos

5.1 Remdamasis rinkos priežiūra ir ES masto kliūčių, susijusių su funkcinį sutrikimų turinčių asmenų prieinamumu, pobūdžio analize, EESRK siūlo, įvertinus šios pasiūlytos direktyvos įgyvendinimą ir pasikonsultavus su suinteresuotaisiais subjektais, palaipsniui išplėsti siūlomos direktyvos taikymo sritį ir į ją įtraukti šiuos elementus:

- mokėjimo terminalus, pavyzdžiui, mokėjimų sistemas klientų kortelėmis pardavimo vietose,
- apgyvendinimo paslaugas, įskaitant viešbučius,
- draudimo paslaugas, įskaitant privačias ir valstybines pensijų sistemas,
- laikraščių ir žurnalų elektronines versijas,
- fizinę aplinką, susijusią su gaminiais ir paslaugomis, kurie patenka į šios direktyvos taikymo sritį, arba suteikiančią galimybę jais naudotis,
- prieinamos ekonominės veiklos vykdytojų, kurie patenka į šios direktyvos taikymo sritį, interneto svetaines ir mobiliąsias taikomąsias programas.

5.2 Apskritai EESRK rekomenduoja plačiau aiškinti SESV 114 straipsnį, kad būtų galima išplėsti šios direktyvos taikymo sritį. Remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, tais atvejais, kai teisėkūros procedūra priimamus aktus siūloma priimti remiantis SESV 114 straipsniu, taip pat galima atsižvelgti į tokius aspektus kaip galimas rinkos susiskaidymas, techninis tam tikros rinkos reguliavimo sudėtingumas ir vartotojų apsauga⁽⁴⁾. Taigi dabartinis rinkos susiskaidymas nėra vienintelis kriterijus, kurį reikia taikyti nustatant šios direktyvos taikymo sritį.

5.3 EESRK siūlo aiškiai įtraukti į direktyvos taikymo sritį transporto infrastruktūrą ir priemones, kurių ES nereglamentuoja prieinamumo požiūriu, kad būtų išvengta nenumatytų reglamentavimo spragų. Nuosaikus šio pobūdžio direktyvos taikymo srities išplėtimas leistų apibrėžti atitinkamos transporto infrastruktūros, patalpų, sujungtų su transporto infrastruktūra, taip pat transporto priemonių, kurių nereglamentuoja galiojantys ES teisės aktai, prieinamumui taikomus reikalavimus ir taip išvengti nepagrįsto skirtumo, daromo tarp skirtingų transporto rūšių ir transporto infrastruktūros ir pagerinti norintiems keliauti asmenims su funkciniais sutrikimais visos transporto grandinės prieinamumą.

5.4 EESRK mano, kad turėtų būti aišku, kad įsigaliojus direktyvai, ji bus taikoma tik naujiems produktams arba paslaugoms, kad būtų galima išvengti nuostolių, susijusių su prieinamumo srityje jau padarytomis investicijomis. Atsižvelgiant į trumpą naudojimosi informacinių technologijų gaminiams ir paslaugomis laikotarpi, būtų prasminga sutrumpinti šešerių metų įsigaliojimo laikotarpį, bent jau numatytą nuostatoms, taikomoms informacinių ir ryšių technologijoms ir susijusioms paslaugoms, perkelti.

5.5 Jei į šios direktyvos taikymo sritį būtų įtraukti fizinės aplinkos ir fizinės infrastruktūros aspektai, kaip rekomendavo EESRK, būtų galima svarstyti galimybę laipsniškai įgyvendinti prieinamumo reikalavimus: su informacinėmis ir ryšių technologijomis susijusiems gaminiams ir paslaugoms būtų galima nustatyti trumpesnį reikalavimų įgyvendinimo laikotarpį, o su fizine aplinka susijusiems gaminiams ir paslaugoms – ilgesnį.

5.6 EESRK siūlo šioje direktyvoje aiškiai numatyti sukurti visos ES mastu gaminių ir paslaugų prieinamumo ženklą, kuris galėtų padėti lengviau įgyvendinti šią direktyvą. Žymėjimas CE ženklu, kaip numatyta Komisijos pasiūlyme, nėra numatytas kaip būdas nurodyti funkcinį sutrikimą turintiems vartotojams, kad atitinkami gaminiai ir paslaugos jiems yra prieinami. Negalima tikėtis, kad vartotojas bus susipažinęs su siūlomos direktyvos taikymo sritimi, todėl jis negalės nustatyti, ar atitinkamas CE ženklu pažymėtas gaminys atitinka Europos prieinamumo akto, ar kito pobūdžio taikomų ES teisės aktų reikalavimus. Taigi, žymėjimas CE ženklu turėtų būti laikomas priemone, leidžiančia prekybą produktais ir paslaugomis laikantis taikomų teisės aktų, o ne informuojančia vartotojus apie prieinamumą.

5.7 Kadangi žymėjimo CE ženklu sistema netaikoma paslaugoms, EESRK laikosi nuomonės, kad yra ir daugiau priežasčių, patvirtinus Europos prieinamumo aktą, ES sukurti naują prieinamumo ženklą. Paslaugų prieinamumo ženklas dėl savo pobūdžio taip pat turėtų reikšti, kad atitinkamas personalas turi tam tikro lygio žinių apie prieinamumą.

5.8 EESRK norėtų pabrėžti, kad šioje direktyvoje reikėtų nustatyti apsaugos nuo dabartinių valstybėse narėse taikomų prieinamumo standartų mažinimo priemones. Taip pat reikėtų užtikrinti, kad nebūtų pakenkta tinkamam dabartinių prieinamumo ženklinių sistemų veikimui. Tuo pat metu labai svarbu, kad direktyva būtų pasinaudota siekiant užtikrinti, kad būtų išvengta prieštarų prieinamumo reikalavimų ekonominės veiklos vykdytojams.

5.9 EESRK siūlo į šią direktyvą įtraukti dvi papildomas apibrėžtis:

- paslaugų teikėjo apibrėžtį, kad būtų išvengta bet kokių galimų nesusipratimų tais atvejais, kai tam tikriems paslaugų teikėjams, kuriems taikomi šio pasiūlymo reikalavimai, netaikomos kitų ES teisės aktų, kuriais reglamentuojamas paslaugų teikimas, nuostatos,
- interneto svetainės apibrėžtį, kad būtų išvengta bet kokių galimų nesusipratimų, susijusių su tam tikrų funkcijų konkrečioje interneto svetainėje atlikimu naudojantis trečiųjų šalių interneto svetainėmis. Ši apibrėžtis turėtų aiškiai aprėpti visas interneto svetaines ir jų funkcijas, susijusias su į šios direktyvos taikymo sritį įtrauktais gaminiams ir paslaugomis.

⁽⁴⁾ Byla C-217/04, Jungtinė Karalystė prieš Europos Parlamentą ir Tarybą, 2006 m. gegužės 2 d.

5.10 EESRK nuomone, svarbu ypatingą dėmesį skirti siūlomų nuostatų dėl esminių pakeitimų ir neproporcingos naštos taikymui siekiant išvengti, kad direktyvos bendrųjų įpareigojimų išimtys būtų taikomos savavališkai. EESRK pripažįsta, kad esminių pakeitimų ir neproporcingos naštos koncepcijos taikymą reikia įvertinti kiekvienu konkrečiu atveju. Komitetas siūlo tais atvejais, kai taikomos esminių pakeitimų ir neproporcingos naštos, susijusios su rinkos priežiūra, koncepcijos, kurioms taikomos šios direktyvos nuostatos, įtraukti organizuotos pilietinės visuomenės, įskaitant socialinius partnerius, ir visų pirma neįgaliųjų organizacijų, atstovus.

5.11 EESRK siūlo šio pasiūlymo tekste sugriežtinti šios direktyvos įgyvendinimo užtikrinimo nuostatas. Labai svarbu, kad vykdymo užtikrinimo įstaigos padėtų nustatyti vienodas sąlygas visos ES ekonominės veiklos vykdytojams ir pasiekti šios direktyvos tikslą, t. y. užtikrinti laisvą prieinamų gaminių ir paslaugų judėjimą vidaus rinkoje. Todėl reikia įpareigoti vienoje valstybėje narėje veikiančią vykdymo užtikrinimo įstaigą bendradarbiauti su kitose valstybėse narėse veikiančiomis vykdymo užtikrinimo įstaigomis. Be to, reikėtų vykdymo užtikrinimo institucijoms įgyti pakankamų analitinių gebėjimų ir techninių žinių. Tai taip pat leistų vykdymo užtikrinimo įstaigoms visiems suinteresuotiesiems subjektams teikti gaires dėl tinkamo siūlomos direktyvos prieinamumo reikalavimų taikymo.

5.12 EESRK pabrėžia, jog siekiant užtikrinti, kad pavieniai skundai nedarytų pernelyg didelės įtakos veiksmingam ir skaidriam siūlomos direktyvos nuostatų taikymui, aktyvi rinkos priežiūra yra labai svarbi. Vadovaujantis požiūriu, kad rinkos priežiūra turėtų būti grindžiama pavieniais skundais, kyla didelis pavojus, kad direktyvos nuostatos bus taikomos pasirinktinai ir kad galbūt skirtingų valstybių narių ekonominės veiklos vykdytojams bus nustatomos nevienodos sąlygos, o šios direktyvos paskirtis – tokių atvejų išvengti.

5.13 EESRK palankiai vertina tai, kad į šio pasiūlymo dėl direktyvos I priedą, kuriame išvardijami taikomi funkcinio prieinamumo reikalavimai, siekiant užtikrinti didesnę prieinamumą protinę negalią turintiems asmenims, taip pat plačiajai visuomenei, kaip kriterijus įtrauktas ir „suprantamumas“. Vis dėlto atvejais, kai kriterijus „suprantamas“ pasirinktas kaip svarbus funkcinis reikalavimas, atrodo, gana atsitiktiniai. EESRK ragina Komisiją apsvarstyti galimybę kriterijų „suprantamas“ įtraukti kaip reikalavimą visiems atitinkamiems gaminiams ir paslaugoms, kurie patenka į šios direktyvos ir jos priedų taikymo sritį.

2016 m. gegužės 25 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Georges DASSIS*
