

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços»

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

(2016/C 303/14)

Relator: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Em 13 de janeiro de 2016, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços

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

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de maio de 2016.

Na 517.^a reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio de 2016), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 152 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de uma lei europeia da acessibilidade.

1.2 O CESE considera que a proposta de uma lei europeia da acessibilidade constitui um bom exemplo de legislação da UE destinada a capacitar o mercado interno para servir os cidadãos e as empresas.

1.3 Com base na fiscalização do mercado e numa análise das barreiras a nível da UE em matéria de acessibilidade para as pessoas com limitações funcionais, o CESE propõe um alargamento gradual do âmbito da diretiva proposta, uma vez avaliada a aplicação da mesma e em consulta com as partes interessadas, a fim de abranger os terminais de pagamento, os serviços de acolhimento, os serviços de seguros, as revistas e os jornais eletrónicos, bem como as instalações físicas e sítios *web* que permitem o acesso aos produtos e serviços abrangidos pela diretiva.

1.4 O CESE incentiva todas as partes visadas a alargar a interpretação da base jurídica da proposta, o artigo 114.º do TFUE, a fim de evitar uma leitura demasiado limitada da fragmentação de mercado existente em matéria de requisitos de acessibilidade.

1.5 O CESE propõe que se incluam explicitamente no âmbito de aplicação da diretiva as infraestruturas de transporte e os veículos não abrangidos pela legislação da UE em matéria de acessibilidade, a fim de evitar lacunas regulamentares indesejáveis.

1.6 O CESE recomenda que se introduza uma disposição específica na diretiva que estipule que, a partir da data da sua entrada em vigor, as obrigações se aplicam apenas aos novos produtos ou serviços. Tal permitirá evitar perdas nos investimentos já realizados em matéria de acessibilidade.

1.7 O CESE propõe a introdução de um sistema de rotulagem em matéria de acessibilidade em toda a UE, como forma de assegurar que as pessoas com limitações funcionais conseguem com facilidade encontrar informação fiável acerca da acessibilidade de produtos e serviços.

1.8 O CESE recomenda que a diretiva preveja organismos de execução sólidos e devidamente apetrechados, capazes de cooperar com os seus homólogos em todos os Estados-Membros com vista à criação de condições de concorrência equitativas para os operadores económicos em matéria de requisitos de acessibilidade.

1.9 O CESE sublinha a importância de uma fiscalização ativa do mercado, a fim de evitar que o cumprimento da lei europeia da acessibilidade por todas as partes relevantes dependa demasiado de reclamações individuais da parte de consumidores que vivem com limitações funcionais.

1.10 O CESE recomenda que se considere incluir «compreensível» como requisito aplicável a todos os produtos e serviços pertinentes abrangidos pelo âmbito da diretiva.

2. Contexto da proposta

2.1 As medidas de acessibilidade previnem ou eliminam os obstáculos à utilização dos produtos e serviços mais comuns. Permite às pessoas com limitações funcionais, inclusive as pessoas com deficiência ⁽¹⁾, perceber, utilizar e compreender estes produtos e serviços, em igualdade de condições com as demais pessoas.

2.2 A procura de produtos e serviços acessíveis é grande e o número de cidadãos com deficiência e/ou limitações funcionais irá aumentar significativamente com o envelhecimento da população da União Europeia.

2.3 Tendo em conta o envelhecimento demográfico, prevê-se que, em 2020, haverá cerca de 120 milhões de pessoas na União Europeia com deficiências múltiplas e/ou menores.

2.4 A melhoria do funcionamento do mercado interno de produtos e serviços acessíveis responde, simultaneamente, às necessidades desses cidadãos/consumidores e das empresas.

2.5 Atualmente, os operadores económicos deparam-se com requisitos de acessibilidade nacionais diferentes e, por vezes, contraditórios, o que os impede de tirar partido das potencialidades do mercado interno.

2.6 A acessibilidade é parte integrante da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD) ⁽²⁾, da qual a UE é signatária, bem como 25 dos seus Estados-Membros ⁽³⁾.

2.7 A diretiva proposta visa igualmente apoiar os Estados-Membros no cumprimento dos seus compromissos nacionais, bem como das suas obrigações em matéria de acessibilidade, decorrentes da CNUDPD, promovendo, assim, o cumprimento das obrigações assumidas pela UE enquanto parte da convenção.

⁽¹⁾ De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, por «pessoas com deficiência» entendem-se todos aqueles que têm incapacidades físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais duradouras, que, em interação com barreiras de diferente natureza, podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros.

⁽²⁾ Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD).

⁽³⁾ Embora todos os Estados-Membros da UE sejam signatários da convenção, na Finlândia, na Irlanda e nos Países Baixos está atualmente a decorrer o processo da sua ratificação.

2.8 Tal como indicado, existem atualmente certas diferenças entre Estados-Membros no que diz respeito à legislação, normas e orientações em matéria de acessibilidade, sendo muito provável que estas se venham a acentuar à medida que os Estados-Membros desenvolvem novas regras neste domínio. Esta situação decorre em parte da entrada em vigor da CNUDPD na UE e na maioria dos Estados-Membros, bem como da natureza geral das suas disposições, que se prestam a diferentes interpretações e práticas quando aplicadas a nível nacional.

2.9 Consequentemente, as autoridades e os agentes económicos não sabem muito bem que requisitos de acessibilidade devem respeitar para poderem prestar serviços e comercializar produtos além-fronteiras, nem que quadro político se aplica nesta matéria. Além disso, existe o risco de surgirem novas incertezas no futuro, à medida que os Estados-Membros forem avançando com a implementação da CNUDPD.

3. Síntese da proposta

3.1 A proposta de diretiva visa assegurar um quadro comum da UE para a definição e a aplicação de requisitos de acessibilidade de determinados produtos e serviços.

3.2 A proposta de diretiva harmonizará os requisitos de acessibilidade aplicáveis a uma lista de produtos e serviços:

- computadores e sistemas operativos;
- caixas automáticas; máquinas de emissão de bilhetes e máquinas de registo automático;
- telemóveis inteligentes;
- equipamentos de televisão relacionados com serviços de televisão digital;
- serviços de telefonia e equipamentos conexos;
- serviços de comunicação social audiovisual (AVMS) e equipamentos conexos;
- serviços de transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial de passageiros;
- serviços bancários;
- livros eletrónicos;
- comércio eletrónico.

3.3 Além disso, a proposta aplica os mesmos requisitos de acessibilidade para definir e dar conteúdo à — já existente, mas não definida — obrigação de acessibilidade estabelecida na legislação da UE, nomeadamente no domínio dos contratos públicos e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

3.4 A proposta não determina em pormenor como cumprir, na prática, a obrigação de tornar um produto ou serviço acessível, de acordo com os requisitos de acessibilidade. Caso esta abordagem conduza a entraves no mercado interno, a proposta oferece à Comissão outras opções para orientar os Estados-Membros, através, nomeadamente, da normalização ou de medidas de execução.

3.5 A proposta prevê a possibilidade de utilizar normas harmonizadas voluntárias que estabeleçam presunção de conformidade com os requisitos de acessibilidade. Oferece igualmente à Comissão Europeia a possibilidade de elaborar especificações técnicas quando a inadequação da normalização europeia resulte em lacunas evidentes nas orientações em matéria de acessibilidade.

3.6 A proposta prevê procedimentos simplificados para a avaliação da conformidade (declaração sob compromisso de honra) e dos mecanismos de fiscalização do mercado existentes, para avaliar a conformidade dos produtos com os requisitos de acessibilidade. Prevê igualmente um procedimento menos complexo para verificação da conformidade dos serviços.

3.7 A proposta obriga os Estados-Membros a fixar a data de aplicação de todas as medidas da diretiva, incluindo a livre circulação de produtos e serviços, no prazo de seis anos após a sua entrada em vigor.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta da Comissão enquanto instrumento jurídico para capacitar o mercado interno para servir cidadãos e empresas de igual forma.

4.2 A proposta tem enorme potencial para promover um reforço da transparência, clareza e coerência no mercado interno junto dos operadores económicos, incluindo fabricantes e prestadores de serviços, diminuindo desta forma o preço de bens e serviços acessíveis na UE. Em particular, tem potencial para reduzir o limiar de entrada de operadores económicos de menores dimensões, que podem oferecer soluções de acessibilidade fora dos seus mercados nacionais limitados.

4.3 Além disso, a proposta tem potencial para reforçar a confiança dos consumidores com necessidades de acessibilidade relativamente à compra de bens e serviços além-fronteiras, em particular fruto da inclusão do comércio eletrónico no âmbito de aplicação da proposta.

4.4 O CESE considera que a proposta de diretiva seria ainda mais adequada ao seu propósito caso contemplasse um âmbito de aplicação mais alargado e incluísse mecanismos de execução reforçados.

4.5 O CESE solicita à Comissão que volte a considerar a sua interpretação limitada do artigo 114.º do TFUE. A interpretação que serve de base à proposta limita significativamente o âmbito de aplicação da diretiva e não considera de modo suficiente possíveis futuros impedimentos à entrega transfronteiras de bens e serviços acessíveis, ameaçando, desta forma, restringir a inclusão de soluções de acessibilidade no planeamento a longo prazo das empresas que operam em setores e mercados não abrangidos pelo âmbito da proposta.

4.6 O âmbito de aplicação proposto é limitado na medida em que apenas partes de um serviço poderão ser abrangidas pelos requisitos de acessibilidade da diretiva, tornando outras partes inacessíveis ou, em alguns casos, tornando o serviço totalmente inacessível a pessoas com limitações funcionais. Um exemplo são os serviços bancários: a diretiva não obriga os bancos a tornarem as suas instalações físicas acessíveis a pessoas com limitações funcionais.

5. Observações na especialidade

5.1 Com base na fiscalização do mercado e numa análise das barreiras a nível da UE em matéria de acessibilidade para as pessoas com limitações funcionais, o CESE propõe que se considere incluir gradualmente no âmbito de aplicação da diretiva, uma vez avaliada a aplicação da mesma e em consulta com as partes interessadas, os seguintes elementos:

- terminais de pagamento, tais como sistemas de pagamento com ponto de venda para cartões de cliente;
- serviços de acolhimento, incluindo hotéis;
- serviços de seguros, incluindo planos de pensões públicos e privados;
- versões eletrónicas de jornais e revistas;
- áreas construídas ligadas ou que permitam acesso aos produtos e serviços abrangidos pelo âmbito da diretiva;
- sítios web e aplicações móveis disponibilizadas por operadores económicos, abrangidos pelo âmbito da diretiva.

5.2 De um modo geral, o CESE recomenda o alargamento da interpretação do artigo 114.º do TFUE para permitir um âmbito mais abrangente da diretiva. De acordo com a jurisprudência do TJUE, a possível fragmentação do mercado, a complexidade técnica da regulamentação de um determinado mercado e a defesa do consumidor são aspetos que também podem ser considerados aquando da apresentação de propostas de atos legislativos com base no artigo 114.º do TFUE ⁽⁴⁾. Por conseguinte, a atual fragmentação do mercado não constitui critério único de aplicação quando da determinação do âmbito de aplicação da diretiva.

5.3 O CESE propõe que se incluam explicitamente no âmbito de aplicação da diretiva as infraestruturas de transporte e os veículos não abrangidos pela legislação da UE em matéria de acessibilidade, a fim de evitar lacunas regulamentares indesejáveis. Um alargamento moderado do âmbito de aplicação da diretiva neste sentido permitiria a definição de requisitos relativos à acessibilidade das infraestruturas de transporte pertinentes, das instalações ligadas às infraestruturas de transporte, bem como dos veículos, que não são abrangidos pela legislação da UE em vigor, evitando assim a distinção arbitrária entre diferentes modos de transporte e infraestruturas de transporte, e tornando mais acessível toda a cadeia de transporte às pessoas com limitações funcionais que pretendem viajar.

5.4 O CESE considera que há que deixar claro que a diretiva, a partir da data da sua entrada em vigor, é aplicável apenas aos novos produtos ou serviços, a fim de evitar perdas nos investimentos já realizados na acessibilidade. Considerando o curto tempo de vida das tecnologias da informação, será sensato reduzir o prazo de seis meses para a entrada em vigor, pelo menos no que diz respeito às disposições aplicáveis às tecnologias da informação e comunicação e serviços conexos.

5.5 Caso partes das áreas construídas e das infraestruturas físicas venham a ser incluídas no âmbito da diretiva, tal como recomendado pelo CESE, poderá ser ponderada a aplicação progressiva dos requisitos de acessibilidade, devendo os produtos e serviços associados às tecnologias da informação e comunicação estar sujeitos a um período de aplicação mais curto e as áreas construídas a um período mais alargado.

5.6 O CESE propõe que a diretiva preveja de modo explícito a criação de um rótulo europeu para a acessibilidade de produtos e serviços, que facilite a aplicação da diretiva. A marcação CE, conforme prevista na proposta da Comissão, não se destina a sinalizar a acessibilidade para os consumidores com limitações funcionais. Não se pode esperar que os consumidores estejam familiarizados com o âmbito de aplicação da proposta de diretiva a ponto de conseguirem determinar se a marcação CE num determinado produto indica o cumprimento da lei europeia da acessibilidade ou o cumprimento de outro tipo de legislação europeia vigente. Por conseguinte, a utilização da marcação CE deve ser considerada como um instrumento que permite a comercialização de produtos e de serviços em conformidade com a legislação aplicável, não como meio de informação aos consumidores sobre a acessibilidade.

5.7 Dado que o regime de marcação CE não abrange serviços, o CESE considera que há razões adicionais para criar um novo rótulo de acessibilidade para a UE em resultado da lei europeia da acessibilidade. Dada a sua natureza, um rótulo que abranja a acessibilidade dos serviços deve prever um certo grau de consciencialização do pessoal pertinente para a questão da acessibilidade.

5.8 O CESE salienta que a diretiva deve prever uma salvaguarda contra a diminuição das normas de acessibilidade existentes, aplicáveis nos Estados-Membros. Os sistemas de rotulagem já existentes em matéria de acessibilidade, que funcionem corretamente, não devem ser comprometidos. Ao mesmo tempo, é essencial que a diretiva assegure que não há requisitos de acessibilidade contraditórios para os operadores económicos.

5.9 O CESE propõe que sejam incluídas na diretiva duas definições adicionais:

- uma definição de prestador de serviços, a fim de evitar possíveis equívocos decorrentes do facto de alguns prestadores de serviços abrangidos pela proposta em causa não se encontrarem abrangidos por outros atos legislativos da UE relacionados com a prestação de serviços;
- uma definição de *sítio web*, a fim de evitar possíveis equívocos decorrentes da oferta de certas funcionalidades num determinado *sítio web*, através do uso de *sítios* de terceiros. Todos os *sítios web* e funcionalidades dos mesmos, relacionados com os produtos e serviços abrangidos pela diretiva, devem constar explicitamente dessa definição.

⁽⁴⁾ Processo C-217/04, Reino Unido contra Parlamento Europeu e Conselho, 2 de maio de 2006.

5.10 O CESE considera importante que se preste especial atenção à aplicação das disposições propostas em matéria de «alterações substanciais» e «encargos desproporcionados» com vista a evitar uma aplicação arbitrária das isenções das obrigações gerais da diretiva. O CESE reconhece que cabe avaliar a necessidade de «alterações substanciais» e da aplicação do conceito de «encargo desproporcionado» caso a caso. Os representantes da sociedade civil organizada, entre os quais os parceiros sociais, e, em particular, os representantes de organizações de pessoas com deficiência, devem ser associados à aplicação dos conceitos de «alterações substanciais» e de «encargo desproporcionado» em articulação com a fiscalização do mercado prevista na diretiva.

5.11 O CESE propõe que as disposições em matéria de aplicação da diretiva sejam reforçadas no texto da proposta. É essencial que os organismos de execução colaborem na criação de condições de concorrência equitativas para os operadores económicos da UE, tendo por objetivo o cumprimento da diretiva, nomeadamente em matéria de livre circulação de produtos e serviços acessíveis no mercado interno. Por este motivo, um organismo de execução de um Estado-Membro deve ser obrigado a colaborar com os organismos de execução dos outros Estados-Membros. Além disso, os organismos de execução devem ser dotados de capacidade analítica e conhecimentos técnicos adequados. Deste modo, os organismos de execução poderiam fornecer orientações a todas as partes interessadas pertinentes sobre a correta aplicação dos requisitos de acessibilidade da proposta de diretiva.

5.12 O CESE sublinha a importância de uma fiscalização ativa do mercado, a fim de evitar que a aplicação efetiva e transparente da diretiva proposta dependa demasiado de reclamações individuais. Uma abordagem à fiscalização do mercado que tenha por base reclamações individuais acarreta um risco significativo de aplicação arbitrária da diretiva e possivelmente de condições diferentes para os operadores económicos nos vários Estados-Membros, situação que a diretiva visa prevenir.

5.13 O CESE considera positivo que o anexo I da proposta de diretiva, que enumera os requisitos de acessibilidade funcional aplicáveis, inclua igualmente «compreensível» como critério que visa facilitar o acesso de pessoas com deficiências intelectuais, além do público em geral. Porém, os casos em que «compreensível» foi considerado um requisito funcional pertinente afiguram-se algo arbitrários. O CESE recomenda à Comissão que considere incluir «compreensível» como requisito para todos os produtos e serviços abrangidos pelo âmbito da diretiva e dos respetivos anexos.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
