



Bruxelas, 10 de junho de 2016

9627/1/16
REV 1

**Dossiê interinstitucional:
2015/0278 (COD)**

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

RELATÓRIO

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes (1.ª Parte) / Conselho (EPSCO)
n.º prop. Com.:	14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 – COM(2015) 615 final
Assunto:	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 – Relatório intercalar

INTRODUÇÃO

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (UNCRPD) prevê, entre outras disposições, a obrigação de aumentar a acessibilidade dos bens e serviços. Dado que a maioria dos Estados-Membros já ratificou a Convenção, devem ser agora tomadas medidas para a aplicar. A Comissão prevê que a aplicação das partes da Convenção relacionadas com a acessibilidade dos bens e serviços poderá, se for feita separadamente por cada Estado-Membro, conduzir a legislações divergentes. Essa divergência poderá afetar o mercado interno e provocar custos adicionais.

Foi neste contexto que, em dezembro de 2015, a Comissão apresentou a sua proposta de Lei Europeia da Acessibilidade (LEA), que prevê critérios uniformes de acessibilidade para determinados produtos e serviços em relação aos quais a Comissão considera que haverá maior risco de divergência. Os critérios destinam-se também a fornecer orientações para a aplicação de outros atos da União que prevejam a obrigação ou a possibilidade de melhorar a acessibilidade.

Durante a Presidência neerlandesa, o Grupo das Questões Sociais reuniu-se oito vezes para debater a proposta e a Avaliação de Impacto da Comissão (AI)¹. O Coreper foi informado dos debates do Grupo sobre a AI. A proposta foi igualmente apresentada a outros grupos de trabalho competentes.

Muitas delegações acolheram favoravelmente a proposta e a sua finalidade. Levantaram também uma série de questões sobre o âmbito de aplicação, as definições e a aplicação.

As delegações dinamarquesa, maltesa e do Reino Unido apresentaram reservas de análise parlamentar. A maior parte das delegações indicou estar ainda a analisar a proposta.

No Parlamento Europeu, a IMCO (comissão principal) e a EMPL (comissão associada), cujos trabalhos começaram durante o primeiro semestre de 2016, são as comissões mais importantes que analisam a proposta.

O Comité Económico e Social Europeu adotou o seu parecer durante a sessão plenária de 25 e 26 de maio de 2016.²

¹ A proposta e a Avaliação de Impacto constam dos docs. 14799/15 + ADD 4 a 8.

² Doc. SOC/527 – EESC-2016.

PRINCIPAIS QUESTÕES DEBATIDAS DURANTE A PRESIDÊNCIA NEERLANDESA

O Grupo das Questões Sociais debateu todos os artigos desta proposta complexa e altamente técnica, centrando-se nas questões que exigem esclarecimentos; os debates ainda não estão encerrados em relação a nenhum artigo.

Base jurídica

A base jurídica proposta, o artigo 114.º do TFUE, permite à UE adotar medidas para aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. As delegações manifestaram um grande apoio de princípio à base jurídica proposta. Algumas delegações manifestaram dúvidas de que a proposta estabelecesse, para cada setor, que a eventual divergência legislativa decorrente da aplicação da UNCRPD tivesse por efeito colocar entraves ao funcionamento do mercado interno.

A pedido do Grupo, o Serviço Jurídico do Conselho apresentou um parecer escrito sobre a base jurídica da proposta³.

Definições da proposta de diretiva

Na sua proposta, a Comissão recorreu o mais possível a definições existentes. A definição "pessoas com limitações funcionais" e a referência a pessoas idosas levantaram dúvidas pois estabelecem duas categorias adicionais paralelamente a "pessoas com deficiência", alargando assim o âmbito de aplicação pessoal quando comparado com o da UNCRPD. Algumas delegações foram de opinião que o âmbito de aplicação da diretiva deverá ser semelhante ao âmbito da Convenção.

Para tornar o texto mais claro, as delegações sugeriram também o aditamento de várias definições, nomeadamente para os termos seguintes: "equipamentos terminais com capacidades informáticas avançadas ligados a serviços de telefonia, para uso dos consumidores", "serviços de transporte de passageiros", "produto novo", "serviço novo", "sítio Web", "serviços bancários" e "prestador de serviços".

³ Doc. 9007/16.

Requisitos de acessibilidade dos produtos, serviços e setores abrangidos pela proposta de diretiva

A Comissão explicou que não se pretendia que a totalidade dos serviços bancários ou de transporte de passageiros estivesse abrangida pela diretiva, mas apenas elementos específicos desses serviços: os sítios Web, os terminais *self-service*, os serviços baseados em dispositivos móveis e, no caso dos serviços de transporte, as máquinas de emissão de bilhetes e de registo automático. Os Estados-Membros têm também a opção de incluir as áreas construídas. Note-se que ainda é necessário dar resposta a algumas das questões levantadas pelas delegações neste âmbito.

Para os produtos, o formato da proposta baseia-se no modelo das diretivas relativas a produtos, conhecido como o "novo quadro legislativo". Para os serviços, os requisitos de acessibilidade e as medidas de acompanhamento inspiram-se no que é proposto para os bens, embora não sejam idênticos a esses requisitos e medidas; as regras para os serviços são simplificadas e adaptadas conforme necessário às operações dos serviços. Contudo, as delegações manifestaram ainda dúvidas sobre o recurso a um modelo baseado em diretivas relativas a produtos. Algumas delegações puseram também em causa a questão de os requisitos funcionais poderem ser demasiado específicos, e poderem assim prejudicar a futura inovação. Foi referido que o texto deverá indicar mais claramente que as obrigações se aplicam apenas aos produtos novos e à sua colocação no mercado. As delegações perguntaram também que serviços estarão abrangidos pela diretiva, qual a relação entre um serviço prestado e os produtos necessários para essa disposição e, nos casos em que um serviço e um produto/dispositivo ou vários prestadores de serviços diferentes estejam relacionados, quem será responsável por garantir o cumprimento dos requisitos de acessibilidade.

Relação com outra legislação da União e com outras propostas

Algumas delegações observaram que vários instrumentos legislativos da UE a que o artigo 1.º, n.º 3, se refere já preveem obrigações de acessibilidade e, por conseguinte, não deveriam estar abrangidos pela LEA. A Comissão explicou que essa legislação contém apenas referências gerais à acessibilidade (por exemplo, nas diretivas dos contratos públicos e nos regulamentos dos fundos da UE a acessibilidade está prevista mas não definida), sendo que a LEA daria uma definição precisa de acessibilidade.

A finalidade de prever esses instrumentos na LEA é prevenir a fragmentação do mercado interno através da definição de critérios comuns de acessibilidade e harmonizar a forma como os Estados-Membros aplicam os requisitos de acessibilidade já existentes. A LEA não aumentaria o número de produtos e serviços sujeitos às obrigações de acessibilidade nos termos das regras da União em matéria de contratos públicos ou financiamento, cujo âmbito de aplicação ultrapassa, de qualquer modo, a lista dos produtos e serviços abrangidos pelo artigo 1.º, n.ºs 1 e 2.

Em certos casos, segundo algumas delegações, a inclusão de um setor e/ou a relação com outra legislação da União que abranja esse setor deverá ser estudada e mais bem explicada no preâmbulo da diretiva (isto aplica-se especialmente ao setor audiovisual, ao transporte de passageiros, ao comércio eletrónico e aos equipamentos de rádio). Outras delegações observaram que era preciso verificar se será melhor criar diretivas específicas que prevejam requisitos de acessibilidade para cada setor de serviços. Algumas delegações consideraram, nomeadamente, que os serviços de comunicação social audiovisual (artigo 1.º, n.º 2, alínea b)) e os serviços de transporte (artigo 1.º, n.º 2, alínea c)) deverão estar abrangidos por legislação setorial específica, como por exemplo a Diretiva relativa aos serviços de comunicação social audiovisual⁴ ou a regulamentação relativa aos direitos dos passageiros.

Referiu-se igualmente que a AI foi concluída antes da adoção de uma série de atos legislativos da UE abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 3, e que os Estados-Membros ainda estavam a transpor algumas diretivas a que a LEA faz referência; por esse motivo, as delegações ainda não puderam avaliar o impacto da LEA na aplicação dessas diretivas.

⁴ Diretiva 2010/13/UE, cuja proposta de reformulação foi publicada em 25 de maio de 2016 (9479/16).

A proposta de diretiva horizontal relativa à igualdade de tratamento⁵ e a proposta LEA têm objetivos diferentes mas complementares: baseada no artigo 19.º do TFUE, a primeira combate a discriminação, nomeadamente a discriminação baseada na deficiência, enquanto que a proposta LEA visa suprimir e prevenir os entraves à livre circulação de determinados produtos e serviços acessíveis. As suas relações com a UNCRPD são também diferentes: a Diretiva Igualdade de Tratamento destina-se sobretudo a cumprir as obrigações previstas no artigo 5.º da UNCRPD, enquanto que a proposta LEA incide sobretudo nas obrigações do artigo 9.º. A LEA deverá abranger uma seleção dos principais produtos e serviços novos, enquanto que o âmbito de aplicação da diretiva horizontal será muito mais lato e abrangerá tanto a acessibilidade como adaptações razoáveis para uma vasta gama de produtos e serviços.

Cláusulas de salvaguarda (artigos 12.º e 22.º)

De acordo com a Comissão, os requisitos de acessibilidade deverão ser aplicados de forma a não imporem encargos desproporcionados aos fabricantes, aos prestadores de serviços ou a outros operadores económicos ou ainda, se for caso disso, às autoridades públicas. Quando invocam um encargo desproporcionado, esses intervenientes deverão apresentar documentação, com uma autoavaliação, às autoridades de fiscalização do mercado – e, se for caso disso, à Comissão. As microempresas estão isentas da obrigação de apresentar essa autoavaliação às autoridades de fiscalização do mercado.

A diretiva também não imporá modificações que resultem em alterações fundamentais dos produtos ou serviços. Por exemplo, a obrigação de assegurar a acessibilidade dos livros eletrónicos não implica que estes se devam transcrever em livros de papel em Braille, pois isso alteraria fundamentalmente a natureza do produto.

⁵ Proposta de diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. O último relatório intercalar consta do documento 9336/16.

Durante os debates, as delegações pediram explicações sobre o que constituiria exatamente um encargo desproporcionado, como se poderá provar esse encargo (cf. as amplas isenções dos artigos 12.º e 22.º) e como se poderá compensá-lo (artigo 12.º, n.º 4). Foi particularmente sublinhada a especificidade setorial dos requisitos de acessibilidade – por exemplo, o setor audiovisual, que inclui muitos canais pequenos de radiodifusão, poderá ter dificuldades em fornecer um serviço acessível (linguagem gestual, legendagem) ou em provar que o encargo é de facto desproporcionado.

Para algumas delegações, o procedimento de notificação definido no artigo 12.º, n.º 6, é pesado do ponto de vista administrativo. A Comissão frisou que a avaliação dos encargos administrativos caberá ao próprio operador económico ou à autoridade em questão. Algumas das perguntas neste âmbito foram: Estará o cumprimento *parcial* dos requisitos de acessibilidade de acordo com a LEA (por ex., substituir apenas *algumas* máquinas de emissão de bilhetes por máquinas acessíveis ou não dar acessibilidade em zonas remotas da rede de transportes)? Que acontecerá se diferentes operadores económicos obtiverem resultados muito diferentes nas suas avaliações daquilo que constitui um encargo desproporcionado?

Preocupações relativas aos encargos administrativos

Algumas delegações, receosas de que os requisitos da diretiva possam sobrecarregar as PME, foram de opinião que as PME e as microempresas deverão ser isentas. Mas a Comissão argumentou que as PME serão as mais prejudicadas por qualquer tipo de fragmentação do mercado interno e que, pelo contrário, as PME que queiram exportar ou operar noutros países da UE serão as que mais beneficiarão das regras comuns de acessibilidade, dado que não terão de se adaptar a regras diferentes em Estados-Membros diferentes. As delegações quiseram ainda saber como deverão as autoridades nacionais cooperar nos casos de serviços transfronteiras (por ex., serviços bancários) visto já existir um sistema de supervisão bancária. A Comissão explicou que a proposta era flexível sobre a matéria e que caberá aos Estados-Membros organizar essa cooperação.

PRINCIPAIS QUESTÕES AINDA POR DEBATER

Os debates no Conselho centraram-se nos esclarecimentos relativos à base jurídica proposta, ao âmbito de aplicação e às definições, bem como no significado prático da proposta, tendo a Comissão fornecido vários exemplos e clarificações. As questões ainda por debater são, nomeadamente:

- As definições das pessoas abrangidas: É desejável incluir as pessoas com limitações funcionais e as pessoas idosas em categorias separadas?
- O âmbito de aplicação material: Qual é a diferença entre produtos e serviços acessíveis? Qual deverá ser o âmbito de aplicação material (incluindo a questão de saber que setores deverão estar abrangidos pela diretiva)? Neste contexto, é necessário avaliar melhor a justificação de mercado interno dos setores incluídos. Como deverá refletir-se no preâmbulo a inclusão destes produtos, serviços e setores?
- A relação com outros atos da União: Como definir claramente a relação entre a LEA e outros atos jurídicos da União e como evitar a sobreposição com outros atos da União?
- Os requisitos de acessibilidade funcional: Além de fornecerem garantias de acessibilidade, deixam simultaneamente margem para a inovação?
- Os encargos desproporcionados: Como oferecer a possibilidade de isentar produtos ou serviços dos requisitos de acessibilidade sem criar encargos administrativos excessivos às empresas e aos outros intervenientes que procurem justificar tal isenção?

PRÓXIMAS ETAPAS

Espera-se que os debates aprofundados tidos no Grupo das Questões Sociais durante a Presidência neerlandesa, nomeadamente os esclarecimentos fornecidos pelos representantes da Comissão, permitam às instâncias preparatórias do Conselho começar a redigir a posição do Conselho sobre a proposta. A Presidência eslovaca prosseguirá o trabalho neste sentido.

O Conselho acompanhará com interesse o trabalho do PE sobre este dossiê.