

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług**

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

(2016/C 303/14)

**Sprawozdawca: Ask Lønbjerg ABILDGAARD**

Dnia 13 stycznia 2016 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług*

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

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 12 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25 i 26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 25 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 152 głosami (1 osoba wstrzymała się od głosu) następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący europejskiego aktu w sprawie dostępności.

1.2 EKES uważa, że wniosek dotyczący europejskiego aktu w sprawie dostępności stanowi dobry przykład prawodawstwa UE mającego sprawić, że rynek wewnętrzny będzie mógł służyć zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorstwom.

1.3 W oparciu o nadzór rynku i analizę ogólnounijnych przeszkód w dostępności dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi EKES proponuje stopniowe rozszerzenie zakresu proponowanej dyrektywy, po ocenie jej wdrożenia i w ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami, w celu objęcia przepisami tej dyrektywy także terminali płatniczych, usług ubezpieczeniowych, usług hotelowo-restauracyjnych, elektronicznych czasopism i gazet, a także obiektów fizycznych i stron internetowych umożliwiających dostęp do produktów i usług objętych zakresem dyrektywy.

1.4 EKES zachęca wszystkie zainteresowane strony do rozszerzenia wykładni podstawy prawnej przedmiotowego wniosku – art. 114 TFUE – w celu uniknięcia zbyt wąskiej koncentracji na istniejącej fragmentacji rynku związanej z wymogami dotyczącymi dostępności.

1.5 EKES proponuje włączenie do zakresu dyrektywy infrastruktury transportowej i pojazdów nieobjętych przepisami UE dotyczącymi dostępności, aby uniknąć niezamierzonych luk prawnych.

1.6 EKES zaleca, by w dyrektywie zawarto konkretny zapis, zgodnie z którym po jej wejściu w życie jej wymogi powinny się stosować jedynie do nowych produktów i usług. W ten sposób można uniknąć strat związanych z dokonanymi już inwestycjami w dostępność.

1.7 EKES proponuje wprowadzenie ogólnounijnego systemu etykiet dotyczących dostępności jako środka gwarantującego osobom z ograniczeniami funkcjonalnymi znalezienie wiarygodnych i łatwo dostępnych informacji na temat dostępności produktów i usług.

1.8 EKES zaleca, by w dyrektywie przewidziano silne i dysponujące odpowiednimi środkami organy wykonawcze umożliwiające współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w celu stworzenia równych szans dla podmiotów gospodarczych w kontekście wymogów dostępności.

1.9 EKES podkreśla znaczenie aktywnego nadzoru rynkowego w celu zapobieżenia sytuacji, w której stosowanie europejskiego aktu w sprawie dostępności przez wszystkie zainteresowane strony byłoby w zbyt dużym stopniu uzależnione od indywidualnych skarg konsumentów z ograniczeniami funkcjonalnymi.

1.10 EKES zaleca, by rozważono włączenie kryterium „zrozumiały” jako wymogu w odniesieniu do wszystkich stosownych produktów i usług objętych zakresem tej dyrektywy.

## 2. Kontekst wniosku

2.1 Środki służące dostępności zapobiegają powstawaniu przeszkód w korzystaniu z podstawowych produktów i usług lub je usuwają. Umożliwiają postrzeganie i zrozumienie tych produktów i usług oraz posługiwanie się nimi przez osoby z ograniczeniami funkcjonalnymi, w tym osoby niepełnosprawne<sup>(1)</sup>, na takich samych warunkach, jak to ma miejsce w przypadku innych osób.

2.2 Popyt na dostępne produkty i usługi jest wysoki, a liczba osób niepełnosprawnych lub osób z ograniczeniami funkcjonalnymi znacznie wzrosła wraz ze starzeniem się ludności UE.

2.3 Biorąc pod uwagę starzenie się społeczeństwa, oczekuje się, że w 2020 r. w Unii Europejskiej będzie około 120 mln osób w mniejszym lub większym stopniu niepełnosprawnych.

2.4 Poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego dla dostępnych produktów i usług służy potrzebom zarówno tych obywateli/konsumentów, jak i przedsiębiorstw.

2.5 Przedsiębiorcy mają obecnie do czynienia z różnymi, często sprzecznymi krajowymi wymogami dostępności, uniemożliwiającymi im wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego.

2.6 Dostępność jest integralnym elementem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>(2)</sup>, do której przystąpiła UE i 25 z jej państw członkowskich<sup>(3)</sup>.

2.7 Proponowana dyrektywa ma wesprzeć państwa członkowskie w realizacji zobowiązań krajowych, a także zobowiązań dotyczących dostępności wynikających z Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, i tym samym w wypełnieniu zobowiązań UE jako strony konwencji.

---

<sup>(1)</sup> Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych pojęcie „osoby niepełnosprawne” obejmuje osoby, które mają długotrwałe naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.

<sup>(2)</sup> Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>(3)</sup> Chociaż wszystkie państwa członkowskie UE podpisały Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Finlandia, Irlandia i Niderlandy są obecnie w trakcie jej ratyfikacji.

2.8 Jak wskazano powyżej, między państwami członkowskimi istnieją już pewne różnice w zakresie przepisów, norm i wytycznych dotyczących dostępności, które prawdopodobnie się pogłębią, gdyż państwa członkowskie opracowują nowe zasady dostępności. Wynika to częściowo z wejścia w życie w UE i w większości państw członkowskich Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a także z ogólnego charakteru jej przepisów, które mogą być przedmiotem różnych interpretacji i praktyk podczas wdrażania na szczeblu krajowym.

2.9 W związku z tym w przypadku potencjalnej sprzedaży produktów i usług transgranicznych władze i wszelkie podmioty gospodarcze działają w warunkach niepewności co do wymogów dostępności i obowiązujących ram polityki w tej dziedzinie. Ponadto istnieje ryzyko, że w trakcie dalszego wdrażania w państwach członkowskich Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych pojawi się w przyszłości jeszcze większa niepewność.

### 3. Streszczenie wniosku

3.1 W proponowanej dyrektywie ustanowione mają zostać wspólne unijne ramy definiowania i wdrażania wymogów dostępności niektórych produktów i usług.

3.2 Proponowana dyrektywa ujednotwili wymogi dostępności w odniesieniu do określonych w wykazie produktów i usług:

- sprzętu komputerowego i systemów operacyjnych,
- bankomatów, automatów do sprzedaży biletów i urządzeń do odprawy samoobsługowej;
- smartfonów,
- sprzętu telewizyjnego związanego z usługami telewizji cyfrowej,
- usług telefonicznych i związanych z nimi urządzeń,
- audiowizualnych usług medialnych i związanych z nimi urządzeń,
- usług transportu pasażerskiego – lotniczego, autobusowego, kolejowego, wodnego,
- usług bankowych,
- e-książek,
- handlu elektronicznego.

3.3 Ponadto we wniosku wykorzystuje się te same wymogi dostępności, aby określić i podać treść – już istniejącego, ale nieokreślonego – obowiązku zapewnienia dostępności określonego w prawie UE, np. w dziedzinie zamówień publicznych oraz funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

3.4 Nie określa on szczegółowo, w jaki sposób obowiązek zapewnienia dostępności danego produktu lub usługi, poprzez zgodność z określonymi wymogami dostępności, ma być wypełniany w praktyce. Gdyby podejście to prowadziło do powstawania przeszkód na rynku wewnętrznym, we wniosku umożliwia się Komisji skorzystanie z innych rozwiązań, aby zapewnić państwom członkowskim odpowiednie wytyczne, takie jak normalizacja czy przepisy wykonawcze.

3.5 Wniosek przewiduje możliwość stosowania dobrowolnych norm zharmonizowanych, aby zapewnić domniemanie zgodności z wymogami dostępności. Daje również Komisji Europejskiej okazję do wydania specyfikacji technicznych, w przypadku gdy nieodpowiednie normy europejskie prowadzą do oczywistych luk w wytycznych dotyczących dostępności.

3.6 W celu oceny zgodności produktów z wymogami dostępności we wniosku zapewnia się prostą ocenę zgodności (deklarację własną) i istniejące mechanizmy nadzoru rynku. Ustanowiono również prostszą procedurę sprawdzania zgodności usług.

3.7 We wniosku zobowiązuje się państwa członkowskie do wyznaczenia terminu zastosowania wszelkich środków dyrektywy, w tym swobodnego przepływu produktów i usług, na sześć lat po jej wejściu w życie.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji jako instrument prawny mający sprawić, że rynek wewnętrzny będzie służyć zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorstwom.

4.2 Wniosek ma wszelkie dane po temu, by zapewnić podmiotom gospodarczym, w tym producentom i usługodawcom, większą przejrzystość, jasność i spójność na całym rynku wewnętrznym, tym samym obniżając cenę dostępnych towarów i usług w UE. Może on zwłaszcza obniżyć próg wejścia na rynek mniejszym podmiotom gospodarczym, które mają do zaoferowania rozwiązania dotyczące dostępności poza swymi często wąskimi rynkami krajowymi.

4.3 Co więcej, wniosek może zwiększyć zaufanie konsumentów o szczególnych potrzebach dotyczących dostępności do transgranicznego zakupu towarów i usług, szczególnie w wyniku włączenia handlu elektronicznego do zakresu stosowania wniosku.

4.4 EKES jest przekonany, że wniosek dotyczący dyrektywy jeszcze lepiej nadawałby się do realizacji swego celu, jeżeli miałby szerszy zakres i towarzyszyłyby mu silniejsze mechanizmy egzekwowania przepisów.

4.5 EKES zaleca, by Komisja rozważyła ponownie swą wąską interpretację art. 114 TFUE. Interpretacja leżąca u podstaw wniosku znacznie ogranicza zakres zastosowania dyrektywy i nie bierze wystarczająco pod uwagę potencjalnych przyszłych barier w transgranicznych dostawach towarów i usług, tym samym grożąc mniejszym uwzględnieniem rozwiązań dotyczących dostępności w długoterminowym planowaniu przedsiębiorstw działających w sektorach i na rynkach nieobjętych zakresem zastosowania wniosku.

4.6 Proponowany zakres zastosowania jest ograniczony w tym sensie, że wymogi dyrektywy dotyczące dostępności mogą obejmować jedynie część usługi, powodując, że inne jej części będą niedostępne lub, w niektórych wypadkach, cała usługa będzie niedostępna dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi. Za przykład mogą posłużyć usługi bankowe. Dyrektywa nie nakłada na banki wymogu udostępniania pomieszczeń osobom z ograniczeniami funkcjonalnymi.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1 W oparciu o nadzór rynku i analizę ogólnounijnych przeszkód w dostępności dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi EKES zaleca rozważenie stopniowego włączenia do zakresu proponowanej dyrektywy, po ocenie jej wdrożenia i w ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami, następujących elementów:

- terminali płatniczych, takich jak systemy płatności kartą dla klientów w punktach sprzedaży,
- usług hotelowo-restauracyjnych, w tym hoteli,
- usług ubezpieczeniowych, w tym prywatnych i publicznych systemów emerytalnych,
- wersji elektronicznych gazet i czasopism,
- środowiska zbudowanego związanego z produktami i usługami, które są objęte zakresem dyrektywy, lub umożliwiające dostęp do takich produktów i usług,
- stron internetowych i aplikacji mobilnych udostępnionych przez podmioty gospodarcze objęte zakresem dyrektywy.

5.2 Ogólnie rzecz biorąc, EKES zaleca, by wykładnia art. 114 TFUE została rozszerzona, aby umożliwić szerszy zakres stosowania dyrektywy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE ewentualne rozdrobnienie rynku, techniczna złożoność regulacji danego rynku oraz ochrona konsumentów to aspekty, które mogłyby również zostać uwzględnione przy opracowywaniu aktów ustawodawczych, których podstawą jest art. 114 TFUE<sup>(4)</sup>. Dlatego też obecna fragmentacja rynku nie jest jedynym kryterium, które należy zastosować przy określaniu zakresu dyrektywy.

5.3 EKES proponuje włączenie do zakresu dyrektywy infrastruktury transportowej i pojazdów nieobjętych przepisami UE dotyczącymi dostępności, aby uniknąć niezamierzonych luk prawnych. Takie nieduże rozszerzenie zakresu dyrektywy pozwoliłoby ustalić wymogi dotyczące dostępności odpowiedniej infrastruktury transportowej, pomieszczeń czy budynków powiązanych z infrastrukturą transportową i pojazdów, które nie są objęte obowiązującymi przepisami UE; w ten sposób uniknięto by arbitralnych rozróżnień między różnymi rodzajami transportu oraz infrastruktury transportowej oraz ułatwiono by dostęp do całego łańcucha transportu dla chcących podróżować osób o ograniczeniach funkcjonalnych.

5.4 EKES uważa, że należy jasno doprecyzować, że dyrektywa, od momentu jej wejścia w życie, odnosi się wyłącznie do nowych produktów i usług – chodzi o to, by uniknąć strat związanych z dokonanymi już inwestycjami w dostępność. Biorąc pod uwagę krótki okres użytkowania produktów i usług technologii informacyjnych, sensowne byłoby skrócenie sześcioletniego okresu od wejścia w życie dyrektywy, przynajmniej w zakresie przepisów mających zastosowanie do technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz powiązanych usług.

5.5 Jeżeli, zgodnie z zaleceniami EKES-u, części budynków i infrastruktury fizycznej zostaną włączone w zakres przedmiotowej dyrektywy, można byłoby rozważyć stopniowe wdrożenie wymogów dostępności, przy czym termin wdrożenia byłby krótszy w przypadku produktów i usług związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, zaś dłuższy w przypadku środowiska zbudowanego.

5.6 EKES proponuje, aby dyrektywa wyraźnie przewidywała utworzenie ogólnounijnego oznakowania dotyczącego dostępności produktów i usług, które mogłoby ułatwić wdrażanie dyrektywy. Oznakowanie CE, które przewidziano we wniosku Komisji, nie ma za zadanie wskazywania dostępności dla konsumentów o ograniczeniach funkcjonalnych. Od konsumenta nie można oczekiwać znajomości zakresu proponowanej dyrektywy, przez co nie będzie on mógł ustalić, czy oznakowanie CE w odniesieniu do danego produktu wskazuje zgodność z europejskim aktem w sprawie dostępności czy też zgodność z obowiązującym prawodawstwem UE o innym charakterze. W związku z tym stosowanie oznakowania CE należy traktować jako instrument umożliwiający wprowadzanie produktów i usług w sposób zgodny z obowiązującym prawem, a nie informowanie konsumentów o dostępności.

5.7 Ponieważ oznakowanie CE nie obejmuje usług, EKES jest zdania, że istnieją dodatkowe powody do tego, by w następstwie europejskiego aktu w sprawie dostępności w UE została stworzona nowa etykieta dotycząca dostępności. W związku z etykietą dotyczącą dostępności usług z natury rzeczy wymagany jest również pewien poziom wiedzy na temat dostępności wśród właściwego personelu.

5.8 EKES pragnie podkreślić, że w dyrektywie należy przewidzieć zabezpieczenie przed obniżeniem obecnych norm dostępności obowiązujących w państwach członkowskich. Powinno się również unikać zakłócania funkcjonowania istniejących, sprawnie działających systemów etykiet dotyczących dostępności. Jednocześnie ważne jest, by dyrektywę wykorzystywać do zagwarantowania, że będzie się unikać sprzecznych wymogów dostępności dla podmiotów gospodarczych.

5.9 EKES proponuje, aby w dyrektywie zawarto dwie dodatkowe definicje:

- definicję usługodawcy, w celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień związanych z faktem, że niektórzy dostawcy usług, których dotyczy przedmiotowy wniosek, nie są objęci zakresem innych aktów prawnych UE dotyczących świadczenia usług,
- definicję strony internetowej, w celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień związanych z dostarczaniem pewnych funkcji na danej stronie internetowej za pośrednictwem serwisów zewnętrznych; wszystkie strony internetowe oraz ich funkcje związane z produktami i usługami objętymi zakresem dyrektywy powinny być wyraźnie ujęte w drodze takiej definicji.

<sup>(4)</sup> Sprawa C-217/04, Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, 2 maja 2006 r.

5.10 EKES uważa, że ważne jest zwracanie szczególnej uwagi na stosowanie proponowanych przepisów dotyczących zasadniczych zmian i nieproporcjonalnych obciążeń w celu uniknięcia sytuacji, że zwolnienia z ogólnych zobowiązań dyrektywy będą stosowane w sposób arbitralny. Dostrzega konieczność oceny potrzeby zasadniczych zmian i stosowania pojęcia nieproporcjonalnych obciążeń dla każdego przypadku z osobna. Proponuje się, by przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerzy społeczni, a zwłaszcza przedstawiciele organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne, zostali zaangażowani w stosowanie koncepcji zasadniczych zmian i nieproporcjonalnych obciążeń w ramach nadzoru rynku przewidzianego w dyrektywie.

5.11 EKES proponuje, by postanowienia dotyczące egzekwowania dyrektywy zostały wzmocnione w tekście wniosku. Istotne jest, aby organy odpowiedzialne za egzekwowanie dyrektywy przyczyniały się do tworzenia równych szans dla podmiotów gospodarczych w całej UE z myślą o osiągnięciu celu tej dyrektywy, a mianowicie swobodnego przepływu produktów i usług dostępnych na rynku wewnętrznym. Z tego powodu organ odpowiedzialny za egzekwowanie dyrektywy w jednym państwie członkowskim powinien być zobowiązany do współpracy z takimi organami w pozostałych państwach członkowskich. Ponadto organy odpowiedzialne za egzekwowanie dyrektywy powinny posiadać dostateczne zdolności analityczne oraz wiedzę techniczną. Umożliwiłoby to organom egzekwowania prawa udzielenie wszystkim zainteresowanym podmiotom wskazówek dotyczących prawidłowego stosowania wymogów dostępności zawartych w proponowanej dyrektywie.

5.12 EKES podkreśla znaczenie aktywnego nadzoru rynkowego w celu zapobieżenia sytuacji, w której skuteczne i przejrzyste stosowanie proponowanej dyrektywy byłoby w zbyt dużym stopniu uzależnione od indywidualnych skarg. Podejście do nadzoru rynku na podstawie indywidualnych skarg pociąga za sobą znaczące ryzyko arbitralnego stosowania dyrektywy i ewentualnie także wystąpienia zróżnicowanych warunków dla podmiotów gospodarczych w państwach członkowskich, czyli sytuacji, której dyrektywa ta ma w swoim zamyśle pozwolić uniknąć.

5.13 EKES uznaje za pozytywny fakt, że załącznik 1 do wniosku dotyczącego dyrektywy określającej wymagania dostępności funkcjonalnej obejmuje również „zrozumiały” jako kryterium mające na celu ułatwienie dostępu osobom niepełnosprawnym umysłowo, a także ogółowi społeczeństwa. Jednakże wybór przypadków, w których kryterium „zrozumiały” przyjęto jako istotny wymóg funkcjonalny, wydaje się raczej arbitralny. EKES zaleca Komisji rozważenie włączenia kryterium „zrozumiały” jako wymogu w odniesieniu do wszystkich stosownych produktów i usług objętych zakresem tej dyrektywy i załączników do niej.

Bruksela, dnia 25 maja 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---