



Raad van de
Europese Unie

Brussels, 3 juni 2016
(OR. en)

9627/16

**Interinstitutioneel dossier:
2015/0278 (COD)**

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

VERSLAG

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel) / de Raad (Epsco)
nr. Comv.:	14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2015) 615 final
Betreft:	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten - Voortgangsverslag

INLEIDING

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) bevat onder meer de verplichting tot het vergroten van de toegankelijkheid van goederen en diensten. Aangezien de meeste lidstaten het Verdrag reeds hebben geratificeerd, moeten zij maatregelen treffen om het ten uitvoer te leggen. De Commissie verwacht dat de tenuitvoerlegging, door elke lidstaat afzonderlijk, van de onderdelen van het Verdrag die betrekking hebben op de toegang tot goederen en diensten, kan leiden tot uiteenlopende wetgeving. Deze divergentie kan de interne markt verstoren en extra kosten meebrengen.

Het is tegen deze achtergrond dat de Commissie in december 2015 haar voorstel voor een Europese toegankelijkheidswet heeft ingediend, waarin uniforme criteria voor de toegankelijkheid zijn neergelegd voor bepaalde goederen en diensten waarvoor de Commissie het risico van divergentie het hoogst acht. De criteria zijn tevens bedoeld om richtsnoeren te geven voor de uitvoering van andere handelingen van de Unie die de verplichting of de mogelijkheid behelzen om de toegankelijkheid te verbeteren.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is de Groep sociale vraagstukken achtmaal bijeengekomen om het voorstel en de effectbeoordeling van de Commissie (IA) te bespreken¹. Het Comité van permanente vertegenwoordigers werd geïnformeerd over de besprekingen van de werkgroep over de effectbeoordeling. Het voorstel werd ook ter sprake gebracht in andere bevoegde werkgroepen.

Vele delegaties waren ingenomen met het voorstel en het doel ervan. Zij hebben ook een aantal zaken aan de orde gesteld met betrekking tot de werkingssfeer, de definities en de uitvoering.

DK, MT en UK hebben een parlementair voorbehoud gemaakt. De meeste delegaties hebben aangegeven dat zij het voorstel nog aan het bestuderen zijn.

Binnen het Europees Parlement, zijn IMCO (leidende commissie) en EMPL (medeverantwoordelijke commissie) de belangrijkste commissies die zich bezighouden met het voorstel; zij zijn met hun werkzaamheden begonnen in de eerste helft van 2016.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 25/26 mei 2016 in plenaire zitting advies uitgebracht over het voorstel van de Commissie².

¹ Het voorstel en de effectbeoordeling zijn te vinden in de documenten 14799/15 + ADD 4 tot en met 8.

² SOC/527 - EESC-2016.

BELANGRIJKSTE ONDER HET NEDERLANDSE VOORZITTERSCHAP BESPROKEN ONDERWERPEN

De Groep sociale vraagstukken heeft alle artikelen van dit complexe en zeer technische voorstel besproken, met bijzondere aandacht voor punten die verduidelijking behoeven; zij heeft haar besprekingen nog voor geen enkel artikel afgerond.

Rechtsgrond

Op basis van de voorgestelde rechtsgrond (artikel 114 VWEU) kan de EU maatregelen vaststellen "inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen". Een ruime meerderheid van de delegaties steunde in beginsel de voorgestelde rechtsgrond. Sommige delegaties betwijfelen of het voor elke sector in het voorstel vaststaat dat de mogelijke wettelijke verschillen die voortkomen uit de tenuitvoerlegging van het UNCRPD belemmerend zouden werken voor het functioneren van de interne markt.

Op verzoek van de werkgroep heeft de Juridische dienst van de Raad een schriftelijk advies over de rechtsgrond van het voorstel overgelegd³.

Definities van het richtlijnvoorstel

In haar voorstel heeft de Commissie zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande definities. De definitie van "personen met een functionele beperking" en het noemen van ouderen heeft vragen opgeroepen, aangezien er daardoor twee extra categorieën zijn naast "personen met een handicap", en de persoonlijke werkingssfeer van het voorstel verruimd is ten opzichte van het UNCRPD. Sommige delegaties waren van mening dat de richtlijn dezelfde werkingssfeer moet hebben als het Verdrag.

Ter verduidelijking van de tekst hebben de delegaties tevens een aantal definities voorgesteld, zoals voor "eindapparatuur met geavanceerde computerfuncties voor gebruik door consumenten in verband met telefoniediensten", "diensten voor personenvervoer", "nieuw product" en "nieuwe dienst", "website" "bankdiensten" en "dienstverlener".

³ Doc. 9007/16.

Toegankelijkheid van producten, diensten en sectoren die onder de voorgestelde richtlijn vallen

De Commissie lichtte toe dat niet alle bankdiensten of diensten voor personenvervoer onder de richtlijn vallen, maar alleen bepaalde aspecten daarvan: websites, zelfbedieningsterminals en diensten voor mobiele apparaten, en in het geval van vervoersdiensten, kaartautomaten en incheckautomaten. De lidstaten hebben eveneens de mogelijkheid om de gebouwde omgeving op te nemen. Er zij op gewezen dat verschillende vragen die de delegaties in dit verband hebben gesteld, nog niet zijn beantwoord.

Voor producten, is de vorm van het voorstel gebaseerd op het bekende productrichtlijn-model dat bekend staat als het "nieuw wetgevingskader". Voor diensten zijn de toegankelijkheidseisen en de controlemaatregelen gebaseerd op, maar niet identiek met, hetgeen voor goederen is voorgesteld; de regels voor diensten zijn vereenvoudigd en zo nodig aangepast aan de dienstverlening. De delegaties hadden echter nog steeds twijfels bij het gebruik van een productrichtlijn-model voor diensten. Sommige delegaties vroegen zich voorts af of de functionele vereisten niet te specifiek zijn en daardoor een obstakel vormen voor toekomstige innovatie. Geconstateerd werd dat de tekst duidelijker moet aangeven dat de verplichtingen alleen van toepassing zijn op nieuwe producten en het op de markt brengen daarvan. De delegaties hebben ook gevraagd welke diensten onder de richtlijn vallen, wat het verband is tussen de verrichte dienst en de daartoe benodigde producten of, in gevallen waarin een dienst en een product/apparaat of meerdere verschillende dienstverleners aan elkaar gekoppeld zijn, wie verantwoordelijk zou zijn voor het toezicht op de naleving van de toegankelijkheidseisen.

Samenhang met andere wetgeving van de Unie en met de andere voorstellen

Sommige delegaties merken op dat verschillende van de in artikel 1, lid 3, genoemde wetgevingsinstrumenten van de EU reeds verplichtingen met betrekking tot toegankelijkheid bevatten, en daarom niet in de Europese toegankelijkheidswet hoeven te worden opgenomen. De Commissie heeft toegelicht dat die wetten slechts algemene verwijzingen naar toegankelijkheid bevatten (bijvoorbeeld in richtlijnen over openbare aanbestedingen, en verordeningen betreffende EU-middelen is toegankelijkheid wel opgenomen maar niet nader omschreven), terwijl de Europese toegankelijkheidswet een nauwkeurige definitie van toegankelijkheid geeft.

Het opnemen van deze instrumenten in de Europese toegankelijkheidswet is bedoeld om versnippering van de interne markt te voorkomen door gemeenschappelijke criteria voor de toegankelijkheid te geven en de wijze waarop de lidstaten reeds bestaande toegankelijkheidseisen ten uitvoer leggen, te harmoniseren. De Europese toegankelijkheidswet zal niet leiden tot een stijging van het aantal producten en diensten waarvoor toegankelijkheidsverplichtingen op grond van de regels inzake overheidsopdrachten of de financieringsregels in de Unie gelden, en waarvan de werkingssfeer in elk geval ruimer is dan de lijst van producten en diensten in het kader van artikel 1, leden 1 en 2.

In sommige gevallen kan de opneming van een sector en/of de samenhang met andere EU-wetgeving voor die sector, volgens sommige delegaties verder worden onderzocht en beter worden toegelicht in de preambule van de richtlijn (dit geldt in het bijzonder voor de audiovisuele sector, passagiersvervoer, elektronische handel en radioapparatuur). Andere delegaties vonden dat moet worden nagegaan of het niet beter is de toegankelijkheidseisen voor verschillende dienstensectoren op te nemen in specifieke richtlijnen voor die sectoren. Sommige delegaties vonden met name dat audiovisuele mediadiensten (artikel 1, lid 2, onder b)), moeten worden geregeld in de richtlijn audiovisuele mediadiensten⁴.

Er is ook op gewezen dat de effectbeoordeling al was afgerond vóór de aanneming van een aantal Europese wetgevingsbesluiten die zijn opgenomen in artikel 1, lid 3, en dat lidstaten sommige van de in de Europese toegankelijkheidswet genoemde richtlijnen nog aan het omzetten zijn. Daarom kunnen de delegaties nog niet beoordelen welke gevolgen de Europese toegankelijkheidswet zal hebben op de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen.

⁴ Richtlijn 2010/13/EU, voorstel voor een herschikking gepubliceerd op 25 mei 2016 (9479/16).

Het voorstel voor een horizontale richtlijn gelijke behandeling⁵ en het voorstel Europese toegankelijkheidswet hebben verschillende, maar complementaire doelstellingen: op basis van artikel 19 VWEU, bestrijdt eerstgenoemde discriminatie, waaronder discriminatie op grond van handicap, terwijl de Europese toegankelijkheidswet obstakels voor het vrije verkeer van geselecteerde toegankelijke producten en diensten wil wegnemen en voorkomen. De samenhang met het UNCRPD is eveneens verschillend: de richtlijn gelijke behandeling beoogt voornamelijk te voldoen aan de verplichtingen die zijn vastgelegd in artikel 5 van het UNCRPD, en het voorstel Europese toegankelijkheidswet betreft voornamelijk de in artikel 9 bedoelde verplichtingen. Terwijl de Europese toegankelijkheidswet alleen betrekking heeft op een selectie van belangrijke nieuwe producten en diensten, zou de werkingssfeer van de horizontale richtlijn veel ruimer zijn: zowel toegankelijkheid als redelijke aanpassingen voor een breed scala aan producten en diensten zouden eronder vallen.

Vrijwaringsclausules (artikelen 12 en 22)

De toegankelijkheidseisen moeten volgens de Commissie worden geïmplementeerd voor zover zij geen onevenredige lasten voor de fabrikanten, dienstverleners of andere marktdeelnemers, of, in voorkomend geval, overheidsinstanties meebrengt. Deze actoren moeten documentatie verstrekken, met inbegrip van een zelfbeoordeling, aan de markttoezichtautoriteiten — en in voorkomend geval aan de Commissie — wanneer zij zich beroepen op onevenredige lasten. Micro-ondernemingen worden vrijgesteld van de verplichting de markttoezichtautoriteiten in kennis te stellen van een dergelijke beoordeling.

De richtlijn vergt geen wijzigingen die zouden leiden tot een fundamentele wijziging van een product of dienst. Bijvoorbeeld betekent de verplichting om een e-boek toegankelijk te maken niet dat het moet worden omgezet in een papieren boek in braille, aangezien de aard van het product daardoor fundamenteel zou worden gewijzigd.

⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid. Het meest recente voortgangsverslag staat in document 9336/16.

Tijdens de besprekingen is door de delegaties gevraagd toe te lichten wat precies een onevenredige last zou kunnen opleveren en hoe dit kan worden aangetoond (vgl. de ruime vrijstellingen in de artikelen 12 en 22) en hoe een dergelijke last kan worden gecompenseerd (artikel 12, lid 4). Met name werd het sectorspecifieke karakter van de toegankelijkheidseisen beklemtoond: bijvoorbeeld voor de audiovisuele sector, die veel kleine zenders telt, zou het belastend kunnen zijn diensten toegankelijk te maken (gebarentaal, ondertiteling) of veel moeite kunnen kosten om aan te tonen dat de last inderdaad onevenredig is.

Sommige delegaties vonden dat de kennisgevingsprocedure in artikel 12, lid 6, zware administratieve lasten meebrengt. De Commissie benadrukt dat de betrokken marktpartij of instantie zelf zou beoordelen of een last als onevenredig te beschouwen is. De delegaties hebben verwante vragen gesteld, onder meer de volgende: *Zou de gedeeltelijke* nakoming van toegankelijkheidseisen in overeenstemming zijn met de Europese toegankelijkheidswet (bv. slechts *enkele* kaartautomaten vervangen door toegankelijke automaten of niet voor toegankelijkheid zorgen in afgelegen delen van het transportnetwerk)? Wat gebeurt er als verschillende marktdeelnemers tot een zeer verschillend oordeel komen over wat een onevenredige last vormt?

Zorgpunten met betrekking tot de administratieve lasten

Omdat zij vrezen dat de voorschriften van de richtlijn belastend zouden kunnen zijn voor mkb-bedrijven, waren sommige delegaties van mening dat mkb-bedrijven en micro-ondernemingen daarvan moeten worden vrijgesteld. De Commissie betoogde echter dat het mkb het zwaarst zou worden getroffen door versnippering van de interne markt en dat, omgekeerd, mkb-bedrijven die willen exporteren naar of willen werken in andere EU-landen, het meest zouden profiteren van gemeenschappelijke regels inzake toegankelijkheid, aangezien ze zich dan niet zouden moeten aanpassen aan verschillende regels in verschillende lidstaten. De delegaties wensten tevens te weten hoe de nationale autoriteiten zouden moeten samenwerken in geval van grensoverschrijdende diensten (bv. bankieren), aangezien er reeds een systeem voor banktoezicht bestaat. De Commissie verklaarde dat het voorstel flexibel is en het aan de lidstaten overlaat een dergelijke samenwerking gestalte te geven.

VOORNAAMSTE NOG TE BESPREKEN PUNTEN

De besprekingen in de Raad stonden in het teken van verduidelijkingen omtrent de voorgestelde rechtsgrond, de werkingssfeer en de omschrijving van de producten, en gingen in op de praktische betekenis van dit voorstel. De Commissie heeft verschillende voorbeelden en verduidelijkingen verstrekt. Vragen die verder moeten worden besproken, zijn onder meer:

- Personele werkingssfeer — definities: Is het wenselijk dat ook mensen met een functionele beperking en ouderen als afzonderlijke categorieën worden opgenomen?
- Materiële werkingssfeer: Wat is het verschil tussen toegankelijke producten en diensten? Wat moet de materiële werkingssfeer zijn (met inbegrip van de vraag welke sectoren onder de richtlijn moeten vallen)? Hierbij moet nader beoordeeld worden of de opgenomen sectoren te rechtvaardigen zijn vanuit het oogpunt van de interne markt. Hoe moet de opname van deze producten, diensten en sectoren in de preambule tot uiting komen?
- Samenhang met andere handelingen van de Unie: Hoe kan duidelijk worden omschreven wat de samenhang is tussen de Europese toegankelijkheidswet en andere rechtshandelingen van de Unie, en hoe valt overlapping met andere handelingen van de Unie te voorkomen?
- Functionele toegankelijkheidseisen: Bieden zij garanties inzake toegankelijkheid en laten zij tegelijkertijd ruimte voor innovatie?
- Onevenredige last: Hoe kan vrijstelling van de toegankelijkheidseisen voor producten of diensten worden geboden zonder dat dit een buitensporige administratieve belasting meebrengt voor bedrijven en andere actoren die een dergelijke vrijstelling willen rechtvaardigen?

VOLGENDE STAPPEN

Verwacht wordt dat de voorbereidende instanties van de Raad na de uitvoerige besprekingen in de Groep sociale vraagstukken tijdens het Nederlandse voorzitterschap en mede dankzij de door de Commissievertegenwoordigers verschaft toelichting, kunnen beginnen met het opstellen van het standpunt van de Raad over het voorstel. Het Slowaakse voorzitterschap zal de werkzaamheden op dezelfde voet voortzetten.

De Raad zal de werkzaamheden van het EP met betrekking tot dit dossier met belangstelling volgen.