



Bruxelles, den 2.12.2015
SWD(2015) 265 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

**om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for
så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser**

{COM(2015) 615 final}
{SWD(2015) 264 final}
{SWD(2015) 266 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser

1. PROBLEMAFGRÆNSNING

De nuværende nationale tilgængelighedskrav til specifikke produkter og tjenesteydelser er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og nogle gange også inden for en medlemsstat (hvor der er tilgængelighedskrav på regionalt/lokalt plan). Dette fører til en opsplitning af det indre marked, hvilket øger industriens omkostninger til at give forbrugerne adgang til tilgængelige produkter og tjenesteydelser. De nationale tilgængelighedskrav er forskellige med hensyn til dækning (hvad, og hvem de gælder for), detaljeringsgraden samt udformningen af de tekniske detaljer. Forskellen i dækningen betyder også, at nogle medlemsstater har indført detaljerede regler for visse produkter eller tjenesteydelser, mens der i andre medlemsstater ikke findes nogen regler.

Den nuværende forskel mellem de nationale lovgivninger vil sandsynligvis stige fremover, da medlemsstaterne har forpligtet sig til at gennemføre de generelle bestemmelser i De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap, som EU også er part i. Medlemsstaterne gennemfører disse bestemmelser på forskellige måder på nationalt plan. **På nuværende tidspunkt er der på EU-plan ingen koordinering af national lovgivning, hvad angår produkters og tjenesteydelser tilgængelighed.** Især er der ingen fælles definition af, hvordan produkter og tjenesteydelser bør gøres tilgængelige. Fordi der er bestemmelser i nogle EU-love, som kræver, at visse produkter eller tjenesteydelser skal være tilgængelige, kan det forventes, at medlemsstaterne vil definere tilgængelighedskrav for at kunne opfylde disse forpligtelser, og uden en koordineret indsats er der en risiko for, at der formuleres forskellige fremgangsmåder og krav.

Erhvervsdrivende, der gerne vil sælge deres produkter eller tjenesteydelser i andre medlemsstater, oplever måske ekstra omkostninger forbundet med at forstå de forskellige gældende regler, samt – hvilket har større betydning – med at tilpasse deres produkt/tjenesteydelse til at opfylde kravene på et bestemt nationalt eller endog regionalt marked. Dette forhindrer dem i at få mest muligt gavn af stordriftsfordele og betyder, at de ikke kan udnytte det indre marked fuldt ud. Produkter og tjenesteydelser, der kun er produceret til et begrænset antal forbrugere, er dyrere, fordi de erhvervsdrivende ikke kan få gavn af større markeder, som ellers ville have givet dem mulighed for at absorbere de faste omkostninger, der er forbundet med tilgængelighedselementerne. Omkostningerne ved at tilpasse produkter eller tjenesteydelser til de forskellige nationale krav kan især være en hindring for små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

De fleste af de indberettede problemer vedrører bygninger, **transport og IKT, herunder internettet**. Disse områder er centrale elementer med hensyn til tilgængeligheden af tjenesteydelser. **Der er blevet oprettet en prioritetsliste** på baggrund af en screening, der afspejler EU's beføjelser, og som er udført efter en metode, der er beskrevet i nærmere enkeltheder i konsekvensanalysen. **På listen opføres de produkter og tjenesteydelser, hvor der er størst behov for tilgængelighedselementer**, inden for de områder, hvor der enten er de største lovgivningsmæssige forskelle og den største opsplitning af markedet, eller hvor der er stor sandsynlighed for, at dette vil ske med en deraf følgende trussel mod det indre marked:

- **computere og styresystemer**
- **digitale tv-tjenester og -udstyr**
- **telefontjenester og relateret terminaludstyr**
- **e-bøger**

- **selvbetjeningsterminaler** såsom pengeautomater, billetterings- og check-in-maskiner
- **e-handel**
- **bankvirksomhed**
- **personbefordringsydelser**, herunder fly, tog, bus og søtransport
- **hotel- og restaurationsbranchen.**

Manglende koordinering på EU-niveau af, hvordan der skal indføres forpligtelser med hensyn til tilgængelighed på områder såsom **offentlige indkøb eller de europæiske struktur- og investeringsfonde** er et andet problem. Den nuværende situation opmuntrer ikke til, at der deltages i tværnationale offentlige indkøb. **Nye undersøgelser viser, at den nuværende andel af tværnationale offentlige indkøb er meget lav**, og at forskellene i de nationale retlige krav samt forskellene på de anvendte fremgangsmåder hos de ordregivende myndigheder, herunder i forbindelse med tilgængelighed, udgør en hindring for tværnationale offentlige indkøb. Situationen kan skabe usikkerhed for EU-erhvervsgrenen om, hvad der faktisk kræves af den ordregivende myndighed, og hvordan man konkurrerer med andre industrier, der udbyder tilsvarende produkter og tjenesteydelser.

Denne forskel i lovgivningen om tilgængelighed og de problemer, det giver anledning til, på det indre marked inden for områder såsom offentlige indkøb og de europæiske struktur- og investeringsfonde, forventes at stige. Selv om tilgængelighedskrav er blevet bindende i de nye europæiske retlige rammer, definerer den relevante EU-lovgivning ikke, hvad tilgængelighed er, og hvad det indebærer, hvilket betyder, at definitionen af det bliver overladt til nationale eller sektorspecifikke regler. Det er vigtigt at bemærke, at EU-støtte fra programmer, såsom de europæiske struktur- og investeringsfonde eller Connecting Europe-facilitet, ofte bliver anvendt i forbindelse med offentlige indkøb¹.

De nuværende og stigende forskelle mellem standarderne for tilgængelighed i forbindelse med offentlige indkøb resulterer i en mangel på tværnational konkurrence, som forventes at have en negativ effekt på de offentlige budgetter, da priserne sandsynligvis vil stige.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

På **grundlag af artikel 114 i TEUF** har EU beføjelse til at handle med henblik på at forbedre betingelserne for etablering og funktion af det indre marked for tilgængelige produkter og tjenesteydelser. Denne artikel tillader harmonisering af tilgængelighedskrav på EU-plan og giver samtidig mulighed for at løse problemerne vedrørende de barrierer, der er en hindring for at erhvervsdrivende kan få fuldt udbytte af fordelene ved det indre marked. De nuværende forskelle i lovgivning vedrørende tilgængelighed i forbindelse med produkter og tjenesteydelser skaber en retslig usikkerhed samt højere transaktionsomkostninger, og det kan måske afskrække virksomheder fra at investere i nye og mere innovative tilgængelige produkter og tjenesteydelser.

Dette initiativ er fuldt ud i overensstemmelse med nærhedsprincippet ved kun at fokusere på de produkter og tjenesteydelser, for hvilke der er indikatorer på et problem på det indre marked, og hvor det derfor er nødvendigt at håndtere det på EU-plan — enten fordi forskellige nationale krav skaber en effektiv handelshindring, eller fordi det allerede hører

¹ For yderligere at fremme tilgængelighed yderligere kræves det i de dertil knyttede forordninger, at der også tages hensyn til tilgængelighed, når støttemidlerne anvendes.

under EU's kompetenceområde. Eftersom medlemsstaterne ikke kan løse dette problem alene, er der behov for at fastlægge en sammenhængende juridisk ramme, der vil skabe fri bevægelighed inden for det indre marked for tilgængelige produkter og tjenesteydelser. Medlemsstaterne ville fortsat være ansvarlige for at regulere tilgængelighedskravene i forbindelse med de produkter og tjenesteydelser, der ikke giver problemer med hensyn til det indre marked.

Dette ville desuden respektere proportionalitetsprincippet ved at give medlemsstaterne fleksibilitet til at afgøre, hvordan de vil opfylde EU-målsætningerne, og ved at tillade en gradvis gennemførelse. Der vil også blive taget hensyn til dette princip i forhold til de erhvervsdrivende, da visse garantier for forpligtelsernes proportionalitet inkluderes.

Dette initiativ er i overensstemmelse med international politik samt øvrig EU-politik og vil have en positiv effekt på flere af de rettigheder, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

3. EU-INITIATIVETS MÅLSÆTNINGER

For at løse problemerne vedrørende den nuværende og potentielle opsplitning af det indre marked er initiativets generelle målsætninger at **forbedre funktionen af det indre marked** for specifikke tilgængelige produkter og tjenesteydelser, samtidig med at erhvervsgrenens og forbrugernes behov opfyldes, og at der bidrages til gennemførelsen af Europa 2020-strategien, den europæiske handicapstrategi 2010-2020 og FN-konventionen om rettigheder for personer med handicap. De **specifikke målsætninger** er at **reducere hindringer for tværnational handel** og at **øge konkurrencen** for udvalgte tilgængelige produkter og tjenesteydelser samt inden for offentlige indkøb. De operationelle målsætninger vil være at fastlægge EU-tilgængelighedskrav for udvalgte produkter og tjenesteydelser, som også kunne anvendes ved indførelse af generelle forpligtelser i forbindelse med tilgængelighed i EU-lovgivning — f.eks. EU-regler for offentlige indkøb — samt at forbedre håndhævelsen af kravene om tilgængelighed.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Fem politiske løsningsmodeller blev kasseret på et tidligt stadium af arbejdet med konsekvensanalysen, da de henholdsvis var for urealistiske, ikke var i stand til at opfylde målsætningerne eller ikke var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det drejede sig om følgende:

- en horisontal ramme gældende for alle relevante produkter og tjenesteydelser
- fastsættelse af tilgængelighedskrav til alle hjemmesider i den private sektor
- regulering udført af erhvervsgrenen selv
- rent frivillig europæisk standardisering og
- en forordning, der fastsætter fælles tilgængelighedskrav i alle medlemsstaterne.

En foreløbig gennemgang viste, at dette EU-initiativ kun bør omfatte udvalgte prioriterede områder, hvor hindringerne for, at det indre marked fungerer, var synlige, hvor det var sandsynligt, at de ville blive større, og hvor tiltag på europæisk niveau ville skabe merværdi.

Regulerende indgreb, der giver medlemsstaterne fleksibilitet med hensyn til gennemførelsen, synes at være den mest effektive form for indgriben fra EU's side, når det handler om at tackle aktuelle og forventede problemer i forbindelse med funktionen af det indre marked. Et direktiv ville være i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der blev benyttet i Kommissionens tidligere meddelelser og instrumenter og ville sikre den frie bevægelighed for tilgængelige produkter og tjenesteydelser, uden at gå ud over hvad der er nødvendigt.

Følgende fire modeller blev udvalgt til yderligere konsekvensanalyse:

Model 1: Ingen yderligere tiltag på EU-plan (referencescenariet)

Model 2: En EU-henstilling, der fastlægger fælles tilgængelighedskrav i forbindelse med udvalgte produkter og tjenesteydelser samt inden for offentlige indkøb. Denne model løser problemet med referencescenariet ved at indeholde tilgængelighedskrav, der kan gælde for produkter og tjenesteydelser samt offentlige indkøb, der er inkluderet på en fastsat liste.

Model 3: Et EU-direktiv, der fastlægger fælles tilgængelighedskrav i forbindelse med udvalgte produkter og tjenesteydelser samt inden for offentlige indkøb, der skal gælde, når medlemsstater indfører regler vedrørende tilgængelighed. Denne model vil ikke forpligte medlemsstaterne til at lovgive om tilgængelighedskrav inden en given dato, men hvis de gør eller allerede har gjort det, vil de være nødt til at følge EU-reglerne for at sikre konsistens på tværs af det indre marked. Alle medlemsstaterne vil blive nødt til at sikre den frie bevægelighed for tilgængelige produkter og tjenesteydelser, også selv om de ikke indfører regler om tilgængelighed, og til at anvende fælles tilgængelighedskrav i forbindelse med offentlige indkøb.

Model 4: Et EU-direktiv, der fastlægger fælles tilgængelighedskrav i forbindelse med udvalgte produkter og tjenesteydelser samt inden for offentlige indkøb, der skal gælde for alle medlemsstater med øjeblikkelig virkning. Denne model kræver, at alle medlemsstaterne – også de, der endnu ikke har lovgivet om tilgængelighed – indfører ny lovgivning om tilgængelighed i overensstemmelse med de foreslåede EU-regler. Den ville føre til en fuld harmonisering af regler angående tilgængelighed for alle medlemsstater.

5. KONSEKVENSANALYSE

Der er foretaget særskilte analyser af konsekvenserne for de enkelte produkter og tjenesteydelser, og forskellige politiske løsningsmodeller kan anvendes for hver enkelt.

Hver af de fire politiske løsningsmodeller er blevet analyseret med hensyn til de sociale, økonomiske og miljømæssige konsekvenser, samt i hvilket omfang muligheden imødekommer både de politiske målsætninger og de bredere EU-målsætninger. Analysekriterierne for "effektivitet" og "produktivitet" tager højde for, hvordan modellen ville forbedre handelen med de udvalgte produkter og tjenesteydelser samt offentlige indkøb på tværs af landegrænserne, og hvordan modellen ville øge konkurrencen blandt erhvervsgræner for de udvalgte produkter og tjenesteydelser og inden for offentlige indkøb.

Den økonomiske konsekvens blev analyseret ud fra virksomheders omkostninger i forbindelse med at overholde de forskellige nationale tilgængelighedskrav i forbindelse med produkter og tjenesteydelser i referencescenariet, og de mulige besparelser i forbindelse med de udgifter, som de enkelte løsningsmodeller ville resultere i som følge af en harmonisering af kravene på EU-plan. I overvejelserne af de mulige konsekvenser for forskellige sociale grupper blev der

lagt særlig vægt på konsekvenserne for de ældre forbrugere og forbrugere med handicap. Vurderingen af hver enkel models konsekvens for de grundlæggende rettigheder var en stor del af processen, og disse potentielle konsekvenser bliver derfor evalueret gennem hele analysen.

Derudover er der gennemført en særskilt analyse af konsekvenserne for SMV'er og mikrovirksomheder (SMV-testen), blandt andet gennem en høring af et SMV-panel. På grund af deres begrænsede størrelse og ressourcer udløser forskellene i nationale tilgængelighedskrav uforholdsmæssigt store problemer for SMV'er. SMV'er kan derfor forventes at have særlig gavn af, at forskellene i tilgængelighedskravene bliver fjernet. Konsekvensanalysen har ikke påvist et behov for særlige foranstaltninger for SMV'er.

5.1. Analyse af model 1

Hvis der ikke træffes yderligere foranstaltninger, forventes de konstaterede problemer at stige i takt med, at flere og flere medlemsstater indfører ikke-harmoniserede tilgængelighedskrav for at opfylde deres forpligtelser i henhold til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Baseret på en række underliggende antagelser, herunder markedsvolumen samt andelen af både tværnational handel og udviklingsomkostningerne, er en analyse af den forventede markedssituation i 2020 blevet opgjort ud fra et økonomisk perspektiv. De samlede generelle årlige **udgifter til referencescenariet anslås til ca. 20 mia. EUR i 2020.**

Da status quo ikke kræver særlige ændringer i form af investeringer eller i forhold til den administrative byrde, forventes omkostningerne ved denne model at være lig nul.

5.2. Analyse af model 2

Da modellen ikke er retligt bindende, forventes den kun at blive gennemført i et begrænset antal medlemsstater afhængigt af, hvilke produkter og tjenesteydelser der omfattes. Da beregningerne, der blev foretaget for hvert relevant marked, viste, at omkostningerne i forbindelse med tilgængelighed kun nogle gange vil udgøre en brøkdel af startomkostningerne, forventes de samlede årlige omkostninger ved denne model at være på 16 mia. EUR, hvilket svarer til en **besparelse på 20 %** sammenlignet med referencescenariet.

Den administrative byrde, det vil medføre at tvinge virksomhederne til at fremlægge oplysninger om tilgængeligheden af deres produkter, vil udgøre ca. 20 mio. EUR.

5.3. Analyse af model 3

Model 3 ville opfylde de politiske målsætninger. Den fjerner den nuværende opsplittning og forhindrer, at den gentager sig i fremtiden, fordi løsningsmodellen ville være gældende, når medlemsstaterne fremover lovgiver om tilgængelighed. Denne model forventes at have en samlet årlig omkostning på 10 mia. EUR, og med en **besparelse på 50 %** i forhold til referencescenariet er det den af de overvejede modeller, der indebærer de største besparelser.

Den samlede årlige administrative byrde, der er forbundet med denne model (for de virksomheder, der foretager indberetninger om tilgængelighed), ville være på ca. 107 mio. EUR.

5.4. Analyse af model 4

Ligesom den foregående model ville denne også opfylde initiativets målsætninger. Den ville afhjælpe den opsplittning, der skyldes forskellige nationale tilgængelighedskrav, som følge af, at der på samme tid blev indført ensartede tilgængelighedskrav i alle medlemsstaterne for hver

af de udvalgte produkter og tjenesteydelser i hele det indre marked. Den ville medføre visse ekstraomkostninger for virksomhederne og ville give færre besparelser end model 3. Ikke desto mindre ville den **forventede besparelse være på 45 %** sammenlignet med referencescenariet. Dens samlede omkostninger ville være på 11 mia. EUR.

Virksomhedernes administrative byrde ville være på omkring 126 mio. EUR, fordi model 4 ville udvide kravene om at fremlægge oplysninger til alle virksomheder, der leverer til EU-markedet.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

Model 2 ville ikke opfylde de politiske målsætninger, især ville den ikke fjerne opsplittningen af det indre marked.

Model 3 og 4 er de løsningsmodeller, der bedst kan løse det konstaterede problem, og som derfor ville fremme funktionen af det indre marked mest muligt for tilgængelige produkter og tjenesteydelser. En sammenligning af konsekvenserne af disse to løsningsmodeller viser primært forskelle, hvad angår effektivitet, omkostningsbesparelser og proportionalitet.

Selv om både model 3 og 4 ville have positive konsekvenser for de grundlæggende rettigheder, er det model 4, der ville skabe de mest gavnlige virkninger i form af harmonisering af det indre marked, hvilket ville medføre de største positive, sociale konsekvenser.

Model 3 ser dog ud til at være mindre omkostningsfuld for virksomheder og mere proportional og hensigtsmæssig hvad angår nærhedsprincippet, da den ikke kræver, at medlemsstaterne fastsætter regler om tilgængelighed inden for en streng tidsfrist. Den administrative byrde forventes at være større for model 4, da den med øjeblikkelig virkning omfatter alle medlemsstaterne, og dermed medfører flere forpligtelser for industrien.

Det kan således konkluderes, at ud fra et økonomisk perspektiv er model 3 mere gavnlig i starten, men den er mindre effektiv med hensyn til at fjerne hindringer for et velfungerende indre marked og forebygge, at hindringerne opstår. Model 4 kan være mere gavnlig hvad angår effektivitet og sociale fordele, da den øjeblikkeligt skaber et større marked, hvilket kunne kompensere for, at de umiddelbare omkostninger er større.

7. OVERVÅGNINGS- OG EVALUERINGSORDNINGER

Kommissionen er traktatens vogter og skal regelmæssigt kontrollere, hvordan medlemsstaterne har gennemført tilgængelighedskravene, samt hvordan de sikrer, at de relevante produkter og tjenesteydelser opfylder de omtalte krav.

Konsekvenserne af dette forslag overvåges ved hjælp af indikatorer såsom antallet af retssager, der vedrører problemer med tilgængelighed af relevante produkter og tjenesteydelser eller antallet af offentlige indkøb, der henviser til tilgængelighed og EU-kravene om tilgængelighed. En række eksisterende informationskilder vil blive anvendt til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger. Fem år efter ikrafttrædelsen af dette initiativ vil Kommissionen foretage en evaluering af dets konsekvenser. Dette vil inkludere en analyse af initiativets faktiske virkninger, indsamling af erfaringer og overvejelser om mulige forbedringer, herunder hvad angår forslagetets anvendelsesområde.

