



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 december 2015
(OR. en)

14799/15
ADD 7

SOC 700
MI 770
ANTIDISCRIM 15

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	3 december 2015
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	SWD(2015) 265 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING bij 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

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2015) 265 final.

Bijlage: SWD(2015) 265 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.12.2015
SWD(2015) 265 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

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

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

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

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

1. PROBLEEMSTELLING

De huidige nationale toegankelijkheidseisen voor specifieke producten en diensten verschillen van lidstaat tot lidstaat, en soms zelfs binnen een lidstaat (als er toegankelijkheidseisen op regionaal/lokaal niveau bestaan). Dit leidt tot een versnippering van de eengemaakte markt, en daardoor tot extra lasten voor het bedrijfsleven als bedrijven toegankelijke producten en diensten aan consumenten ter beschikking willen stellen. Nationale toegankelijkheidseisen verschillen van elkaar in toepassingsgebied (op welke producten en diensten en op wie zij precies van toepassing zijn), in de mate van gedetailleerdheid en in de technische details zelf. Het verschil in toepassingsgebied betekent ook dat in sommige lidstaten voor bepaalde producten of diensten gedetailleerde voorschriften zijn vastgesteld, terwijl er in andere landen helemaal geen voorschriften voor bestaan.

De huidige verschillen in nationale wetgeving zullen in de toekomst waarschijnlijk groter worden nu de lidstaten zich hebben verplicht tot de omzetting van de algemene bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, waarbij de EU partij is. De lidstaten zetten deze bepalingen op verschillende manieren in nationale wetgeving om. **Momenteel is er op EU-niveau geen coördinatie van nationale wetgeving inzake de toegankelijkheid van producten en diensten. Er is met name geen gemeenschappelijke definitie van de manier waarop producten en diensten toegankelijk moeten worden gemaakt.** Een aantal EU-wetgevingshandelingen bevat weliswaar bepalingen die vereisen dat bepaalde producten of diensten toegankelijk zijn, maar deze gaan ervanuit dat de lidstaten zelf toegankelijkheidseisen ontwikkelen om aan deze verplichtingen te voldoen, en het ontbreken van een gecoördineerde benadering brengt het risico van uiteenlopende benaderingen en eisen met zich mee.

Marktdeelnemers die hun producten of diensten in andere lidstaten willen aanbieden, kunnen te maken krijgen met extra kosten voor het bestuderen van de verschillende regels en vooral voor het aanpassen van hun product of dienst om aan de voorschriften van een bepaalde nationale of zelfs regionale markt te voldoen. Hierdoor kunnen ze niet optimaal gebruikmaken van schaalvoordelen en profiteren daarom niet ten volle van de omvang van de eengemaakte markt. Als producten en diensten slechts voor een beperkt aantal consumenten worden geproduceerd, zijn ze duurder, omdat marktdeelnemers in dat geval niet kunnen profiteren van de grotere markten die hen in staat zouden stellen de vaste kosten van de aangebrachte toegankelijkheidsvoorzieningen te absorberen. De kosten om producten of diensten aan uiteenlopende nationale voorschriften aan te passen, kunnen met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) een zware last betekenen.

Het grootste aantal gemelde problemen had betrekking op de **gebouwde omgeving, vervoer en ICT, met inbegrip van internet**. Dit zijn de belangrijkste gebieden als het gaat om de toegankelijkheid van diensten. Op basis van een screening is, uitgaande van de bevoegdheden van de EU en met behulp van een methode die in de effectbeoordeling in meer detail wordt beschreven, **een lijst met prioriteiten opgesteld. Op de lijst staan de producten en diensten waarvoor toegankelijkheidsvoorzieningen het hardst nodig zijn**, op gebieden waar de verschillen in wetgeving het grootst zijn en de markt het meest versnipperd is, of waar een zeer grote kans bestaat dat dit kan gebeuren, met alle daaruit voortvloeiende risico's voor de werking van de eengemaakte markt:

- **computers en besturingssystemen;**
- **digitale tv-diensten en -apparatuur;**
- **telefoniediensten en gerelateerde eindapparatuur;**

- **elektronische boeken;**
- **zelfbedieningsterminals**, zoals geldautomaten, kaartautomaten en incheckautomaten;
- **elektronische handel;**
- **bankdiensten;**
- **diensten voor personenvervoer**, bijvoorbeeld per vliegtuig, trein, bus of over zee;
- **hotels en servicebalies.**

Een ander probleem is het gebrek aan coördinatie op EU-niveau over de uitwerking van toegankelijkheidsverplichtingen op gebieden zoals **overheidsopdrachten of de Europese structuur- en investeringsfondsen**. De huidige situatie is niet bevorderlijk voor grensoverschrijdende deelname aan openbare aanbestedingen. **Uit recent onderzoek blijkt dat het huidige aandeel van grensoverschrijdende overheidsopdrachten zeer laag is** en dat de verschillen tussen nationale wettelijke voorschriften en de uiteenlopende praktijken van aanbestedende diensten, onder meer op het gebied van toegankelijkheid, een belemmering vormen voor grensoverschrijdende openbare aanbestedingen. Deze situatie kan bij het Europese bedrijfsleven tot onzekerheid leiden over de precieze eisen van de aanbestedende dienst en de juiste manier om te concurreren met andere bedrijven die soortgelijke producten en diensten aanbieden.

Dit niet-uniforme karakter van de wetgeving inzake toegankelijkheid en de hieraan verbonden problemen binnen de eengemaakte markt op gebieden als overheidsopdrachten en Europese structuur- en investeringsfondsen, zullen naar verwachting in omvang toenemen. Toegankelijkheidseisen zijn in de nieuwe Europese kaders weliswaar verplicht, maar in de desbetreffende EU-wetgeving wordt niet gedefinieerd wat toegankelijkheid is en welke consequenties het heeft; dit wordt aan de nationale of sectorspecifieke regelgeving overgelaten. Hierbij moet worden opgemerkt dat middelen uit programma's zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen of de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen vaak via overheidsopdrachten worden besteed¹.

Een gebrek aan grensoverschrijdende concurrentie als gevolg van reeds bestaande of toekomstige verschillen in toegankelijkheidsnormen voor overheidsopdrachten heeft naar verwachting een negatief effect op de budgetten van de openbare sector, aangezien de prijzen hierdoor waarschijnlijk stijgen.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

De Europese Unie heeft op grond van **artikel 114 van het VWEU** het recht maatregelen te nemen ter verbetering van de voorwaarden voor de totstandkoming en werking van de eengemaakte markt voor toegankelijke producten en diensten. Dit artikel maakt het mogelijk de toegankelijkheidseisen op EU-niveau te harmoniseren en tevens de belemmeringen aan te pakken die ervoor zorgen dat marktdeelnemers niet optimaal profiteren van de voordelen van de eengemaakte markt. De huidige verschillen in wetgeving inzake de toegankelijkheid van producten en diensten leiden tot meer rechtsonzekerheid en hogere transactiekosten, en kunnen bedrijven ervan weerhouden te investeren in nieuwe en meer innovatieve toegankelijke producten en diensten.

¹ De desbetreffende verordeningen schrijven ook voor dat bij het besteden van de middelen aandacht moet worden besteed aan toegankelijkheid — een maatregel om toegankelijkheid te bevorderen.

Dit initiatief is volledig in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel doordat het zich uitsluitend richt op producten en diensten waarvan is aangetoond dat ze een probleem opleveren met betrekking tot de eengemaakte markt en dus op EU-niveau moeten worden aangepakt — hetzij omdat verschillen in nationale voorschriften in de praktijk een belemmering voor het handelsverkeer vormen of omdat ze al onder de bevoegdheid van de EU vallen. Aangezien de lidstaten dit probleem niet alleen kunnen aanpakken, moet een samenhangend juridisch kader worden geschapen om het vrije verkeer van toegankelijke producten en diensten op de eengemaakte markt mogelijk te maken. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de regelgeving rond de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten die voor zover bekend geen problemen opleveren op de interne markt.

Bovendien **zou deze maatregel in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel** doordat de lidstaten flexibel mogen zijn bij de verwezenlijking van doelstellingen op EU-niveau en de omzetting geleidelijk mag verlopen. Overwogen zou worden dit beginsel ook op marktdeelnemers van toepassing te laten zijn in de vorm van bepaalde waarborgen met betrekking tot de evenredigheid van de verplichtingen.

Dit initiatief is in overeenstemming met EU- en internationaal beleid op andere beleidsterreinen en zou een positief effect hebben op een aantal rechten in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

3. DOELSTELLINGEN VAN DIT EU-INITIATIEF

Als antwoord op de huidige en potentiële versnippering van de eengemaakte markt heeft dit initiatief als algemene doelstellingen het **verbeteren van de werking van de eengemaakte markt** voor specifieke toegankelijke producten en diensten, met aandacht voor de behoeften van het bedrijfsleven en de consumenten, en het bijdragen tot de uitvoering van de Europa 2020-strategie, de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 en het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De **specifieke doelstellingen** zijn het **beperken van de belemmeringen voor grensoverschrijdende handel** en het **vermeerderen van de concurrentie** bij geselecteerde toegankelijke producten en diensten en openbare aanbestedingen. De operationele doelstellingen zijn het vaststellen op EU-niveau van toegankelijkheidseisen voor een aantal geselecteerde producten en diensten, die ook moeten worden gebruikt bij de omzetting van algemene, in EU-recht opgenomen toegankelijkheidsverplichtingen — zoals de EU-regels inzake overheidsopdrachten — en het verbeteren van de naleving van de toegankelijkheidseisen.

4. BELEIDSOPTIES

Vijf beleidsopties werden al in een vroeg stadium van de effectbeoordeling terzijde geschoven als zijnde onrealistisch, niet doelmatig of onevenredig. Dit betrof:

- een horizontaal kader dat van toepassing zou zijn op alle relevante producten en diensten;
- de vaststelling van toegankelijkheidseisen voor alle websites van de particuliere sector;
- zelfregulering door het bedrijfsleven;
- alleen vrijwillige Europese normalisatie; en

- een verordening die gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen zou vaststellen voor alle lidstaten.

Uit een eerste analyse is gebleken dat dit EU-initiatief uitsluitend betrekking moet hebben op een beperkt aantal prioritaire gebieden waar belemmeringen voor de werking van de eengemaakte markt zijn geconstateerd die naar verwachting groter zullen worden en waar ingrijpen op Europees niveau toegevoegde waarde zou hebben. Een vorm van regelgevende interventie waarbij de lidstaten flexibiliteit bij de uitvoering wordt geboden, lijkt de meest doeltreffende vorm van EU-optreden voor de aanpak van de huidige en verwachte problemen bij de werking van de eengemaakte markt. Met name een richtlijn zou goed aansluiten bij de benadering die bij vorige mededelingen en instrumenten van de Commissie is gekozen en zou het onbelemmerde verkeer van toegankelijke producten en diensten waarborgen zonder verder te gaan dan noodzakelijk is.

De volgende vier opties zijn geselecteerd voor een verdere effectbeoordeling:

Optie 1: geen nieuwe maatregelen op EU-niveau (basisscenario).

Optie 2: een aanbeveling van de EU tot vaststelling van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor de geselecteerde producten en diensten en op het gebied van overheidsopdrachten. Deze optie biedt een oplossing voor het probleem in het basisscenario doordat er toegankelijkheidseisen in zijn opgenomen die op een specifieke lijst van producten en diensten en op de procedures rond overheidsopdrachten kunnen worden toegepast.

Optie 3: een EU-richtlijn tot vaststelling van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor een aantal geselecteerde producten en diensten en op het gebied van overheidsopdrachten, die van toepassing zijn op de lidstaten wanneer deze regels voor toegankelijkheid vaststellen. Deze optie houdt in dat de lidstaten niet verplicht worden gesteld binnen een bepaalde termijn wetgeving over toegankelijkheid vast te stellen, maar dat zij, **als** zij dit doen of al gedaan hebben, de EU-regels moeten volgen om de samenhang op de eengemaakte markt te waarborgen. Ook als zij geen regelgeving over toegankelijkheid vaststellen, moeten alle lidstaten het vrije verkeer van toegankelijke producten en diensten waarborgen en bij overheidsopdrachten uitgaan van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen.

Optie 4: een EU-richtlijn tot vaststelling van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor een aantal geselecteerde producten en diensten en op het gebied van overheidsopdrachten, die onmiddellijk van toepassing zijn op alle lidstaten. Deze optie verplicht alle lidstaten, ook als ze nog geen regelgeving inzake toegankelijkheid hebben vastgesteld, om nieuwe wetgeving inzake toegankelijkheid in te voeren die in overeenstemming is met de voorgestelde EU-regels. Zo worden de toegankelijkheidseisen in alle lidstaten volledig geharmoniseerd.

5. EFFECTBEOORDELING

De gevolgen voor elk product en elke dienst zijn afzonderlijk beoordeeld en voor elk ervan kunnen eventueel verschillende beleidsopties worden gebruikt.

Elk van de vier beleidsopties is beoordeeld op haar sociale, economische en milieueffecten en de mate waarin zij aan de beleidsdoelstellingen en de meer algemene doelstellingen van de EU beantwoordt. Bij de beoordelingscriteria "doeltreffendheid" en "doelmatigheid" wordt rekening gehouden met de wijze waarop de desbetreffende optie de grensoverschrijdende

handel in de geselecteerde producten en diensten en bij openbare aanbestedingen zou verbeteren en hoe de optie de concurrentie tussen bedrijven voor de geselecteerde producten en diensten en bij openbare aanbestedingen zou vergroten.

De economische effecten werden beoordeeld door te kijken naar de kosten die bedrijven in het basisscenario moeten maken om aan de verschillende nationale toegankelijkheidseisen voor producten en diensten te voldoen, en naar de potentiële besparing op die kosten die als gevolg van de harmonisatie van de voorschriften op EU-niveau in elk van de beleidsopties wordt gerealiseerd. Bij het onderzoek van de mogelijke gevolgen voor verschillende sociale groepen werd met name aandacht besteed aan de gevolgen voor oudere consumenten en consumenten met een handicap. De weerslag van elk van de opties op de grondrechten vormde een integrerend onderdeel van de beoordeling en de potentiële gevolgen op dit gebied worden daarom gedurende de hele beoordeling geëvalueerd.

Daarnaast is een specifieke beoordeling van de effecten op kleine, middelgrote en micro-ondernemingen uitgevoerd (de "kmo-test"), onder meer door raadpleging van een kmo-panel. Verschillen in nationale toegankelijkheidseisen leveren juist voor kmo's, vanwege hun omvang en beperkte middelen, onevenredig grote problemen op. Daarom zouden met name kmo's naar verwachting baat hebben bij het wegnemen van de verschillen in toegankelijkheidseisen. Uit de effectbeoordeling is niet gebleken dat er behoefte was aan specifieke maatregelen voor kmo's.

5.1. Beoordeling van optie 1

Als er geen actie wordt ondernomen, zullen de vastgestelde problemen naar verwachting verder toenemen doordat een toenemend aantal lidstaten niet-geharmoniseerde toegankelijkheidseisen zal invoeren om te voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap. Uitgaande van een aantal basisaannamen, onder meer met betrekking tot de omvang van de markt, het percentage grensoverschrijdende handel en het aandeel in de ontwikkelingskosten, is een beoordeling van de verwachte marktsituatie in 2020 in geld uitgedrukt. De totale jaarlijkse **kosten van het basisscenario worden geraamd op ongeveer 20 miljard EUR in 2020.**

Aangezien de *status quo* wat investeringen of administratieve belasting betreft geen specifieke veranderingen met zich mee zou brengen, worden deze kosten in deze optie op nul geraamd.

5.2. Beoordeling van optie 2

Vanwege het niet-bindende karakter ervan zal deze optie naar verwachting slechts in een beperkt aantal lidstaten worden uitgevoerd, afhankelijk van de in beschouwing genomen producten en diensten. Op basis van berekeningen voor elk van de relevante markten, waaruit tevens is gebleken dat de aanvullende kosten voor toegankelijkheid soms een fractie van deze initiële kosten uitmaken, zal deze optie naar verwachting uitkomen op een bedrag van 16 miljard EUR aan totale jaarlijkse kosten, een **besparing van 20 %** in vergelijking met het basisscenario.

De administratieve lasten die ontstaan doordat bedrijven verplicht worden informatie te verstrekken over de toegankelijkheid van hun producten, bedraagt ongeveer 20 miljoen EUR.

5.3. Beoordeling van optie 3

Optie 3 zou leiden tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Doordat de optie van toepassing is wanneer lidstaten wetgeving inzake toegankelijkheid vaststellen, maakt ze een

einde aan de bestaande versnippering en voorkomt ze verdere versnippering. Deze optie zal naar verwachting leiden tot totale jaarlijkse kosten van 10 miljard EUR en daarmee, met een **besparing van 50 %** in vergelijking met het basisscenario, van de vier overwogen opties de hoogste besparing realiseren.

Bij deze optie zouden de totale jaarlijkse administratieve lasten (voor de bedrijven die over toegankelijkheid rapporteren) uitkomen op circa 107 miljoen EUR.

5.4. Beoordeling van optie 4

Net als bij de vorige optie zouden bij optie 4 de doelstellingen van het initiatief worden gerealiseerd. Door de gelijktijdige invoering van uniforme toegankelijkheidseisen in alle lidstaten voor elk van de geselecteerde producten en diensten in de hele eengemaakte markt, zou deze optie een einde maken aan de versnippering als gevolg van uiteenlopende nationale toegankelijkheidseisen. De optie zou leiden tot een aantal aanvullende kosten voor bedrijven en zou daardoor minder besparingen opleveren dan optie 3. Toch worden de besparingen nog geraamd op **45 % van het basisscenario**. De totale kosten zouden bij dit scenario 11 miljard EUR bedragen.

De administratieve lasten voor bedrijven zouden uitkomen op ongeveer 126 miljoen EUR, aangezien alle leveranciers van de EU-markt in optie 4 informatie zouden moeten verstrekken.

6. VERGELIJKING VAN DE BELEIDSOPTIES

Optie 2 zou de beleidsdoelstellingen onvoldoende verwezenlijken. Met name de versnippering van de eengemaakte markt zou niet verdwijnen.

De opties 3 en 4 zouden het geconstateerde probleem het best aanpakken en de werking van de eengemaakte markt voor toegankelijke producten en diensten dus het meest verbeteren. Als de effecten van de twee beleidsopties met elkaar worden vergeleken, blijken ze met name te verschillen qua doeltreffendheid, kostenbesparingen en het evenredigheidsbeginsel.

Beide opties zouden een positief effect hebben op de grondrechten, maar de meest gunstige gevolgen voor de harmonisatie van de eengemaakte markt, en daardoor het grootste positieve sociale effect, heeft optie 4.

Optie 3 lijkt daarentegen minder kostbaar voor het bedrijfsleven en meer in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, aangezien de lidstaten geen strikt tijdschema wordt opgelegd om regelgeving rond toegankelijkheid vast te stellen. Naar verwachting zullen de administratieve lasten bij optie 4 hoger zijn, aangezien deze optie meteen voor alle lidstaten geldt en dus meer verplichtingen voor het bedrijfsleven met zich meebrengt.

Concluderend kunnen we stellen dat optie 3 vanuit economisch oogpunt aanvankelijk gunstiger is, maar minder doeltreffend bij het wegnemen en voorkomen van belemmeringen voor de goede werking van de eengemaakte markt. Optie 4 kan meer voordelen opleveren qua doeltreffendheid en sociale voordelen, omdat de optie onmiddellijk leidt tot een grotere markt, waarmee de hogere directe kosten van het scenario kunnen worden gecompenseerd.

7. REGELINGEN VOOR TOEZICHT EN EVALUATIE

De Commissie is hoedster van het Verdrag en zal regelmatig moeten controleren hoe de lidstaten de bepalingen uitvoeren en de overeenstemming van de betrokken producten en diensten met de toegankelijkheidseisen waarborgen.

Het effect van dit voorstel zal worden getoetst aan de hand van indicatoren zoals het aantal rechtszaken met betrekking tot de toegankelijkheid van relevante producten en diensten en het aantal openbare aanbestedingen waarbij wordt verwezen naar toegankelijkheid en toegankelijkheidseisen op EU-niveau. Een reeks bestaande informatiebronnen zal worden gebruikt om de nodige gegevens te verkrijgen. De Commissie zal het effect van dit initiatief vijf jaar na de inwerkingtreding ervan evalueren. Daarbij zal zij onder meer de concrete gevolgen van de regeling beoordelen, de lessen die eruit kunnen worden getrokken inventariseren en mogelijke verbeteringen in overweging nemen, ook met betrekking tot het toepassingsgebied van het voorstel.