



Rada
Evropské unie

Brusel 8. září 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0311(COD)

12755/23
ADD 5

SOC 587
ANTIDISCRIM 161
FREMP 235
TRANS 341
SPORT 25
CULT 93
CODEC 1551
IA 214

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	7. září 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 291 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se zavádí evropský průkaz osob se zdravotním postižením a evropská parkovací karta pro osoby se zdravotním postižením

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 291 final.

Příloha: SWD(2023) 291 final

V Bruselu dne 6.9.2023
SWD(2023) 291 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

[...]

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

**kteřou se zavádí evropský průkaz osob se zdravotním postižením a evropská parkovací
karta pro osoby se zdravotním postižením**

{COM(2023) 512 final} - {SEC(2023) 305 final} - {SWD(2023) 289 final} -
{SWD(2023) 290 final}

A. Potřeba opatření na úrovni EU

Jaký problém se řeší?

Lidé v EU jsou stále mobilnější a všichni mají právo se v EU volně pohybovat a mít přístup ke službám ve všech členských státech. V praxi se však osoby se zdravotním postižením stále potýkají s překážkami, které jim mohou bránit ve volném pohybu nebo je od něj odrazovat, zejména proto, že jejich průkazy osob se zdravotním postižením nebo osvědčení o zdravotním postižení vydané na vnitrostátní úrovni nejsou vždy uznány, když se tyto osoby pokoušejí získat přístup ke službám za stejných preferenčních podmínek, které jsou k dispozici osobám se zdravotním postižením v navštívené zemi při krátkodobých cestách do jiných členských států. Tato skutečnost má pro osoby se zdravotním postižením, které chtějí cestovat do jiných členských států, praktické důsledky.

Vzhledem k tomu, že neexistují žádné regulační povinnosti, je uznávání vnitrostátních průkazů osob se zdravotním postižením a osvědčení o zdravotním postižení nerezidentů v celé EU dobrovolné, a tudíž omezené. Kromě toho znalosti a povědomí o různých vnitrostátních průkazech osob se zdravotním postižením / osvědčeních o zdravotním postižení jsou nedostatečné. V důsledku toho mají **osoby se zdravotním postižením při cestování do jiných členských států nebo jejich návštěvě ztížený přístup k preferenčním podmínkám, včetně těch, které se týkají služeb za úplaty i bez úplaty**. V některých případech to může vést k nepřímé diskriminaci na základě státní příslušnosti nebo přinejmenším k nejistotě, zda jednotlivec bude moci při přístupu ke službám používat průkaz osob se zdravotním postižením / osvědčení o zdravotním postižení. Osoby se zdravotním postižením a jejich rodiny mohou čelit nákladům na přístup ke službám a jejich využití, které by byly pro jejich protějšky v cílové zemi bezplatné, a přijít o preferenční podmínky, jako je finanční podpora, osvobození od placení za určité služby a jiné druhy podpory. V důsledku toho mohou být osoby se zdravotním postižením odrazovány od cestování do jiných členských států.

Orgány veřejné správy dostávají žádosti o informace ohledně uznávání průkazů osob se zdravotním postižením / osvědčení o zdravotním postižení vydaných jiným členským státem, což zvyšuje jejich administrativní zátěž. Rovněž čelí právní nejistotě, jelikož nemají prostředky k tomu, aby potvrdily platnost těchto průkazů/osvědčení.

Kromě toho poskytovatelé služeb mají potíže s uznáváním různých průkazů osob se zdravotním postižením / osvědčení o zdravotním postižení, které jsou nezbytné k udělení preferenčních podmínek. Odvětví cestovního ruchu také čelí ekonomickým ztrátám kvůli nevyužití možností cestovat osobami se zdravotním postižením.

Osoby se zdravotním postižením se při cestování autem v EU potýkají při používání parkovací karty EU s obtížemi. Pro mnoho osob se zdravotním postižením je soukromá automobilová doprava nejlepší nebo jedinou možností, jak se samostatně přemístit. Dostupnost parkovacích zařízení vyhrazených pro osoby se zdravotním postižením má proto zásadní význam. K usnadnění této situace byla doporučením Rady 98/376/ES vytvořena parkovací karta EU pro osoby se zdravotním postižením. Její účinnost však oslabují rozdíly ve formátu používaném pro kartu mezi členskými státy, chybějící informace o podmínkách, které jsou poskytovány držitelům karty v jednotlivých členských státech, a případy podvodů a padělání karty. Držitelům karty tedy často není jasné, jak mohou kartu používat, kde mohou jezdit a parkovat a jak mohou dodržovat pravidla silničního provozu mimo své místo bydliště. Neuznání parkovací karty EU má pro osoby se zdravotním postižením za následek praktické

nevýhody, jako je například nemožnost parkovat v blízkosti vchodu do budovy nebo finanční pokuty. Může omezit jejich využívání služeb, a tím vést k nerovnému zacházení ve srovnání s osobami se zdravotním postižením, jejichž parkovací kartu vydala navštívená země, a v konečném důsledku tyto osoby odradit od cestování.

Pokud nebudou přijata žádná opatření, osoby se zdravotním postižením budou pravděpodobně i nadále čelit nejistotě, zda budou jejich vnitrostátní průkazy osob se zdravotním postižením / osvědčení o zdravotním postižení přijímány při cestování po EU.

Očekává se, že dopady pilotního projektu evropského průkazu osob se zdravotním postižením budou skromné kvůli jeho dobrovolné povaze a omezenému počtu zúčastněných členských států a odvětví. Na druhou stranu bude nadále trvat pozitivní úloha parkovací karty EU při podpoře volného pohybu osob se zdravotním postižením a jejich parkovacího práva. Očekává se však, že problémy s jejím uznáváním členskými státy budou narůstat, a to v důsledku technického a digitálního vývoje, který prohlubuje rozdíly mezi vzory.

Očekává se, že problém zhorší stárnutí obyvatelstva, jelikož počet zdravotních postižení je vyšší u osob starších 65 let (v současné době 48,6 % osob v této věkové skupině). Dále se očekává, že cestovní zvyklosti obecné populace porostou, což byl trend do roku 2019 před pandemií COVID-19. Pro osoby se zdravotním postižením jsou vypracovány čtyři scénáře založené na předpokladech o tom, jak se bude vyvíjet rozdíl mezi touto skupinou osob a obecnou populací, pokud jde o tendenci cestovat¹. Základní scénář předpokládá, že rozdíl zůstane stejný. Scénář rostoucího rozdílu předpokládá, že účast osob se zdravotním postižením na cestovním ruchu neporoste souběžně s účastí obecné populace. Dva optimističtější scénáře předpokládají buď minimální snížení, nebo odstranění rozdílu v cestování. Jestliže však nebudou přijata žádná opatření, **nejpravděpodobnějším scénářem je, že odhadovaný rozdíl mezi účastí na cestování u osob se zdravotním postižením a u obecné populace zůstane nezměněn**, bude-li přetrvávat nejistota ohledně uznávání průkazů osob se zdravotním postižením / osvědčení o zdravotním postižení.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Obecným cílem iniciativy evropského průkazu osob se zdravotním postižením je usnadnit volný pohyb a rovný přístup k preferenčním podmínkám pro služby poskytované osobám se zdravotním postižením bez ohledu na to, kde v EU cestují. Konkrétně usiluje o usnadnění vzájemného uznávání průkazů osob se zdravotním postižením pro účely přístupu ke službám, když osoby se zdravotním postižením cestují do jiných členských států nebo je navštěvují. Jejím cílem je také usnadnit používání parkovací karty EU a zajistit právní jistotu ohledně karty.

Držitelé evropského průkazu osob se zdravotním postižením by při přístupu ke službám, na které se vztahuje, ať už za úplaty, nebo bez úplaty, využívali stejných preferenčních podmínek, jaké jsou poskytovány osobám se zdravotním postižením v členském státě, který navštěvují. Kromě toho má iniciativa za cíl zlepšit fungování parkovací karty EU pro osoby se

¹ Scénáře vycházejí ze shromážděných informací o dosavadním vývoji tendence cestovat u populace ve věku od 15 až 64 let (databáze Eurostatu, TOUR_DEM_TOTOT. K dispozici na adrese: ([odkaz](#)) a z údajů z průzkumu o osobách se zdravotním postižením ve stejné věkové skupině – „Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe – Full Report“ (Hospodářský dopad a cestovní zvyklosti přístupného cestovního ruchu v Evropě – úplná zpráva), 08/03/2015.DG GROW Evropská komise. K dispozici na adrese: ([odkaz](#)).

zdravotním postižením, zlepšit její vzájemné uznávání a informovanost o ní a zabránit jejímu padělání a podvodnému použití.

Jakou přidanou hodnotu mají tato opatření na úrovni EU?

Zjištěné problémy mají přeshraniční rozměr a členské státy je nemohou řešit samostatně. Potřeba opatření EU je přímo spojena s přeshraničním cestováním a souvisejícími výzvami, jimž čelí osoby se zdravotním postižením, které cestují v rámci EU. Je nutné zajistit koordinovaný přístup mezi členskými státy, který by umožnil osobám se zdravotním postižením, jež jsou držitelé průkazu osob se zdravotním postižením nebo osvědčení o zdravotním postižení, využívat stejných preferenčních podmínek bez ohledu na to, kam v EU cestují. Pokud by EU nezasáhla, zvýšily by se stávající rozdíly ve vnitrostátních průkazech osob se zdravotním postižením / osvědčeních o zdravotním postižení a nadále by pokračovalo nebo by se zvýšilo rozdílné zacházení s osobami se zdravotním postižením v jednotlivých členských státech, čímž by se narušila jejich práva na volný pohyb.

B. Možnosti politiky

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

V rámci posouzení byly zvaženy možnosti politiky zaměřené na usnadnění vzájemného uznávání statusu osoby se zdravotním postižením v EU v souvislosti s přístupem ke službám při návštěvě jiného členského státu (A) a na usnadnění používání parkovací karty EU pro osoby se zdravotním postižením a právní jistoty při jejím používání (B), které společně řeší zjištěné problémy. Několik možností, jako jsou dobrovolné dohody nebo výběr služeb, bylo zamítnuto.

Upřednostňovanou možností je kombinace **možnosti politiky A2** (povinný vzor evropského průkazu osob se zdravotním postižením ve všech členských státech pro cesty za účelem cestování a/nebo návštěvy – platný pro všechna odvětví služeb) s **možností B2** (povinný vzor parkovací karty EU).

Možnost A2 je nejúčinnější pro usnadnění vzájemného uznávání průkazů osob se zdravotním postižením v souvislosti s přístupem ke službám při návštěvě jiného členského státu, protože nařizuje vytvoření evropského průkazu osob se zdravotním postižením, který se bude používat právě pro tento účel a který lze snadno uznávat ve všech členských státech. Průkaz by odstranil nejistotu jak pro poskytovatele služeb, kteří musí ověřovat status osoby se zdravotním postižením svých zákazníků, tak pro osoby se zdravotním postižením cestující do jiných členských států a/nebo je navštěvující.

Možnost B2 je nejúčinnější pro usnadnění uznávání parkovací karty EU. Jako závazný legislativní nástroj stanoví povinné minimální požadavky na společný vzor parkovací karty EU a její bezpečnostní formát a prvky. Homogennější formát vnitrostátních parkovacích karet by snížil nejistotu spojenou s jejich uznáváním pro osoby se zdravotním postižením cestující autem po EU. Držitelům karet by se tak umožnilo cestovat autem bez rizika, že jejich parkovací karta nebude v zahraničí uznána. Vedlo by to také k úspoře nákladů pro dotčené osoby díky využívání veřejných parkovacích míst vyhrazených pro osoby se zdravotním postižením.

Pokud jde o výběr právního nástroje, za vhodný, přiměřený a účinný nástroj k dosažení cílů této iniciativy je považována **směrnice**, přičemž je v souladu s určenými právními základy.

Kdo podporuje kterou možnost?

Evropský parlament ve svém [usnesení z roku 2022](#) je pevně přesvědčen, že evropský průkaz osob se zdravotním postižením by měl vycházet ze závazného právního aktu EU, který by pokrýval celou škálu různých oblastí, nejen kulturu, volný čas a sport.

Osoby se zdravotním postižením a jejich organizace podporují především rozšíření této iniciativy mimo oblasti, na které se vztahuje pilotní projekt evropského průkazu osob se zdravotním postižením. V rámci veřejné konzultace většina respondentů (z celkového počtu 3 361) uvedla, že hlavními odvětvími, která by měla být zahrnuta do evropského průkazu osob se zdravotním postižením, jsou veřejná doprava (1 821), kulturní aktivity (1 566) a parkování (1 534).

Členské státy se shodují na tom, že existuje problém, že je zapotřebí opatření EU a že závazná iniciativa je vhodným prostředkem k jeho řešení. Uživatelé a členské státy se rovněž shodují na tom, že evropský průkaz osob se zdravotním postižením a parkovací karta EU by měly být zachovány jako samostatný průkaz/karta a že jejich držitelé by měli mít k dispozici jak fyzické, tak digitální průkazy/karty.

Legislativní nástroj má silnou podporu rovněž mezi zúčastněnými stranami.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti?

Z analýzy vyplývá, že zavedení upřednostňované možnosti by mělo několik výhod pro osoby se zdravotním postižením, poskytovatele služeb a vnitrostátní orgány.

Pro osoby se zdravotním postižením:

- snížení nejistoty a zvýšení účasti na cestovním ruchu (odhaduje se, že možnost A2 by snížila rozdíl v cestování o **2,8 až 4,12 procentního bodu**),
- přímé peněžní výhody pro přibližně 44 % osob se zdravotním postižením, kterým byly podle výsledků veřejné konzultace odepřeny preferenční podmínky při cestování do jiného členského státu. Pohybují se v rozmezí 30–120 EUR (pokud osoba cestuje sama) a 80–250 EUR (pokud cestuje s osobním asistentem) za cestu do čtyř dnů a až 100–400 EUR za cestu (na osobu) do dvou měsíců,
- snížení rizika, že bude nutné platit pokuty při neuznání parkovací karty EU nebo že bude nutné platit za parkovací místa. Úspory lze vyčíslit na obecně méně než 300 EUR v důsledku neudělených pokut za parkování v celé EU. Úspora 4 EUR za den nebo 3 EUR za hodinu.

Pro poskytovatele služeb:

- snížení nejistoty ohledně platnosti vnitrostátních průkazů/karet a snížení nákladů na kontrolu průkazů/osvědčení, včetně parkovací karty EU, zvýšení obrátu² z placení osob doprovázejících osoby se zdravotním postižením a přínos pro trh z většího počtu cestujících osob se zdravotním postižením. Očekává se, že trh přístupného cestovního ruchu vzroste v případě upřednostňované možnosti evropského průkazu osob se zdravotním postižením o 2,1 až 3,1 miliardy EUR. Tyto údaje se týkají všech jejich aktivit a výdajů při cestování. V případě parkovací karty má upřednostňovaná možnost potenciál zvýšit přidanou hodnotu přístupného cestovního ruchu o 0,2 až 0,3 miliardy EUR.

Pro vnitrostátní orgány:

- zvýšení objemu trhu přístupného cestovního ruchu a snížení nákladů na vymáhání, pokud jde o parkovací kartu EU. Zvýšení daňových příjmů z většího objemu trhu přístupného cestovního ruchu.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost?

Odhadované náklady a povaha nákladů souvisejících s upřednostňovanou možností jsou následující:

- V případě evropského průkazu osob se zdravotním postižením se náklady týkají:
 - nabídky preferenčních podmínek pro poskytovatele služeb, např. v případě nákladů na dopravu, které se pro EU odhadují na 116 až 161 milionů EUR (což představuje 0,05–0,08 % neletecké osobní dopravy), přičemž se mezi členskými státy liší,
 - výroby karty, která se odhaduje na 1,02 až 4,54 EUR na kartu, a
 - digitálních nákladů, administrativních nákladů, nákladů na vnitrostátní webové stránky a nákladů na zvyšování informovanosti, které se odhadují na 90 000 až 535 000 EUR na členský stát.
- V případě parkovací karty se náklady týkají:
 - výroby karty, která se odhaduje na 1,02 až 4,54 EUR na kartu,
 - náklady na webové stránky jsou zahrnuty,
 - ostatní náklady zahrnuté v této možnosti politiky se považují za nulové, protože je lze začlenit do stávajících systémů.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků?

Neočekávají se žádné významné dopady na konkurenceschopnost a malé a střední podniky. Zvýšená účast osob se zdravotním postižením na cestovním ruchu bude mít pozitivní dopad na cestovní ruch, což je odvětví, v němž převažují malé a střední podniky.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

² Studie GRĚ GROW o přístupném cestovním ruchu z roku 2012 odhadovala, že v EU cestují osoby se zdravotním postižením v doprovodu více osob (v průměru 2,2) než starší obyvatelstvo (v průměru 1,6). Tyto osoby budou pro příslušné služby dalšími zákazníky.

Určité náklady budou mít i vnitrostátní orgány: celkové náklady na zavedení evropského průkazu osob se zdravotním postižením se budou pohybovat zhruba mezi 95 000 a 530 000 EUR (na jednu zemi). Zahrnovaly by jednorázové náklady na zřízení vnitrostátních webových stránek (zhruba 7 500 až 23 000 EUR) a kampaně na zvyšování informovanosti (o ceně zhruba 20 000 až 70 000 EUR). Celkové jednorázové náklady orgánů veřejné správy v EU-27 na vybudování informačního systému pro digitální evropský průkaz osob se zdravotním postižením se odhadují na 1,67 milionu EUR, přičemž náklady na pravidelnou údržbu se odhadují na zhruba 250 000 EUR za rok při vydání karet všem osobám, které uvádějí „závažná“ omezení (což je skupina osob se zdravotním postižením, které pravděpodobně bude vydán evropský průkaz osob se zdravotním postižením).

Pokud jde o parkovací kartu EU, vzniknou určité náklady na přizpůsobení za účelem aktualizace vzoru karty a náklady na vytvoření vnitrostátní databáze a vnitrostátních webových stránek (náklady podobné výše uvedeným).

Zvýšený objem trhu přístupného cestovního ruchu, zejména v případě možnosti A2, povede ke zvýšení daňových příjmů do státních rozpočtů.

Očekávají se jiné významné dopady?

Očekávají se výrazné pozitivní dopady na základní práva, zejména v oblasti svobody pohybu (článek 45 Listiny základních práv EU, dále jen „Listina“), začlenění osob se zdravotním postižením (článek 26 Listiny) a zákazu diskriminace (článek 21 Listiny). Iniciativa by ve srovnání s výchozím stavem zajistila větší sociální začlenění a integraci osob se zdravotním postižením.

Jaká bude čistá bilance nákladů a přínosů upřednostňované možnosti?

Vezmeme-li dolní hranici odhadu přidané hodnoty přístupného cestovního ruchu ve výši 2,1 miliardy EUR pro upřednostňovanou možnost evropského průkazu osob se zdravotním postižením a odečteme-li související odhadované náklady, dostaneme čistý přínos ve výši 1,56 miliardy EUR pro tuto možnost. Vezmeme-li v úvahu dolní hranici odhadu přidané hodnoty ve výši 0,2 miliardy EUR a odečteme-li související náklady, dostaneme částku 0,056 miliardy EUR pro upřednostňovanou možnost parkovací karty. Po sečtení činí **celková částka 1,616 miliardy EUR**.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

V souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy Komise tuto iniciativu vyhodnotí ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami pět let po jejím vstupu v platnost.