



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 8. september 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0311(COD)

12755/23
ADD 5

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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	7. september 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 291 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega luuakse Euroopa puudega isiku kaart ja Euroopa puudega isiku parkimiskaart

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 291 final.

Lisatud: SWD(2023) 291 final

Brüssel, 6.9.2023
SWD(2023) 291 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

[...]

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega luuakse Euroopa puudega isiku kaart ja Euroopa puudega isiku parkimiskaart

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

A. Vajadus ELi meetmete järele

Mis on lahendamist vajav probleem?

ELi inimesed on üha liikuvamad ning kõigil on õigus ELis vabalt liikuda ja kõigis liikmesriikides teenustele juurde pääseda. Tegelikuses seisavad puuetega inimesed siiski endiselt silmitsi takistustega, mis võivad nende vaba liikumist pärssida või neid vabalt liikumast heidutada, eelkõige seetõttu, et alati ei tunnustata nende puudekaarte või riiklikul tasandil väljastatud tõendeid, kui nad püüavad lühikestel reisidel teistesse liikmesriikidesse kasutada teenuseid samadel soodustingimustel, mis on kättesaadavad puuetega inimestele küllastatavas riigis. Sellel olukorral on teistesse liikmesriikidesse reisida soovivatele puuetega inimestele praktiline mõju.

Regulatiivsete kohustuste puudumisel on riiklike puudekaartide ja mitteresidentide tõendite aktsepteerimine vabatahtlik ja seetõttu kogu ELis piiratud. Lisaks napib teadlikkust erinevate riiklike puudekaartide/-tõendite olemasolust ja teadmisi nende kohta. Seetõttu, **kui puuetega inimesed reisivad teistesse liikmesriikidesse või küllastavad neid, on takistatud nende juurdepääs soodustingimustele, sealhulgas tasuliste ja tasuta osutatavate teenustega seotud soodustingimustele.** See võib mõnel juhul põhjustada kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel või vähemalt ebakindlust selles osas, kas puuetega inimesed saavad teenustele juurdepääsul kasutada oma puudega isiku kaarte/tõendeid. Puuetega inimestel ja nende perekondadel võivad tekkida kulud sellistele teenustele juurdepääsul ja selliste teenuste kasutamisel, mis oleksid sihtriigi puuetega kodanikele tasuta, ning nad jäävad ilma soodustingimustest, nagu rahaline toetus, vabastus konkreetsete teenuste eest maksimisest ja muud liiki toetus. Seetõttu võivad puuetega inimesed teistesse liikmesriikidesse reisimisest hoiduda.

Riiklikud ametiasutused saavad puudega isiku kaartide või teises liikmesriigis väljastatud tõendite tunnustamist käsitlevaid teabetaotlusi, mis omakorda suurendab nende halduskoormust. Samuti seisavad nad silmitsi õiguskindlusetusega, kuna neil ei ole võimalik nende kaartide/tõendite kehtivust kinnitada.

Lisaks on teenuseosutajatel keeruline tunnustada erinevaid riiklikke puuetega inimeste kaarte ja tõendeid, mida on sooduskaartide andmiseks vaja. Turismisektor kannatab samuti majanduslikku kahju, kuna puuetega inimesed ei saa soovitud määral reisida.

ELis autoga reisisid on puuetega inimestel keeruline oma puuetega inimeste ELi parkimiskaarti kasutada. Puuetega inimeste jaoks on isikliku auto kasutamine sageli parim või isegi ainus võimalus iseseisvalt ringi liikuda. Seega on puuetega inimestele mõeldud parkimiskohtade kättesaadavus väga oluline. Selle hõlbustamiseks töötati välja nõukogu soovitusena 98/376/EÜ loodud ELi parkimiskaart puuetega inimestele. Selle tõhusust vähendavad siiski riiklikud erinevused kaardi jaoks kasutatavas vormingus, teabe puudumine kaardiomanikele antud tingimuste kohta eri liikmesriikides ning kaardipettuse ja võltsimise juhtumid. Seetõttu on kaardiomanikele sageli ebaselge, kuidas väljaspool oma elukohta kaarti kasutada, kus sõita ja parkida ning kuidas liikluseeskirju järgida. ELi parkimiskaardi tunnustamata jätmine toob puuetega inimeste jaoks kaasa praktilised ebasoodsad tingimused, näiteks nad ei saa parkida hoonete sissepääsu lähedal või tehakse neile rahatrahve. Seetõttu võivad nad teenuseid vähem kasutada, mis põhjustab nende puuetega inimestega võrreldes, kellel on küllastatavas riigis väljastatud parkimiskaart, ebavõrdset kohtlemist ning lõppkokkuvõttes heidutab neid inimesi reisimast.

Kui meetmeid ei võeta, on tõenäoline, et puuetega inimesed ei tea jätkuvalt, kas nende riiklikku puudega isiku kaarti või tõendit ELis reisides aktsepteeritakse või mitte.

ELi puudega isiku kaardi katseprojekti mõju on eeldatavasti tagasihoidlik, kuna see on vabatahtlik ning osalevate liikmesriikide ja sektorite arv on väike. Teisalt on ELi puuetega inimeste parkimiskaardil jätkuvalt positiivne mõju puuetega inimeste vaba liikumise ja parkimisõiguste edendamisele. Tehnilise ja digitaalse arengu tõttu, mis suurendab kaardimudelite lahknevust, suurenevad tõenäoliselt siiski probleemid, mis on seotud kaardi tunnustamisega liikmesriikides.

Eeldatakse, et elanikkonna vananemine suurendab probleemi, kuna üle 65-aastastel inimestel on puude levimus suurem (praegu 48,6 % sellesse vanuserühma kuuluvatest inimestest). Lisaks eeldatakse, et üldelanikkond hakkab rohkem reisima, nagu seda tehti enne COVID-19 pandeemiat kuni 2019. aastani. Puuetega inimeste puhul koostatakse neli stsenaariumi, mis põhinevad oletustel selle kohta, kuidas muutub selle inimrühma ja üldise elanikkonna vaheline lõhe seoses reisimisvalmidusega¹. Põhistsenaariumis eeldatakse, et lõhe püsib muutumatuna. Lõhe suurenemise stsenaariumis eeldatakse, et puuetega inimeste osalemine turismis ei kasva paralleelselt üldelanikkonnaga. Kahes optimistlikumas stsenaariumis eeldatakse kas reisilõhe minimaalset vähenemist või kadumist. Kui meetmeid ei võeta ja kui puudekaartide/-tõendite tunnustamisega seotud ebakindlus püsib, **on kõige tõenäolisem stsenaarium see, et hinnanguline lõhe puuetega inimeste ja elanikkonna reisimisel osalemise vahel ei muutu.**

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Euroopa puudega isiku kaardi algatuse üldeesmärk on hõlbustada vaba liikumist ja võrdset juurdepääsu soodustingimustele puuetega inimestele pakutavate teenuste puhul, olenemata sellest, kuhu nad ELis reisivad. Täpsemalt on selle eesmärk hõlbustada puudega isiku kaartide vastastikust tunnustamist teenustele juurdepääsul, kui puuetega inimesed reisivad teistesse liikmesriikidesse või külastavad neid. Samuti on selle eesmärk hõlbustada puuetega inimeste ELi parkimiskaardi kasutamist ja tagada selle kaardiga seotud õiguskindlus.

Selle kohaldamisalasse kuuluvatele teenustele tasu eest või tasuta juurdepääsul saavad Euroopa puudega isiku kaardi omanikud kasutada samu soodustingimusi, mis on ette nähtud puuetega inimestele liikmesriigis, mida nad külastavad. Lisaks on algatuse eesmärk parandada puuetega inimeste ELi parkimiskaardi toimimist, parandada selle vastastikust tunnustamist ja teadlikkust sellest ning ennetada selle võltsimist ja petturlikku kasutamist.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Kindlakstehtud probleemidel on piiriülene mõõde ja liikmesriigid ei suuda neid üksi lahendada. Vajadus ELi meetmete järele on otseselt seotud piiriülese reisimise ja sellega seotud probleemidega, millega puuetega inimesed ELis reisides silmitsi seisavad. On vaja tagada liikmesriikidevaheline kooskõlastatud lähenemisviis, et võimaldada puuetega inimestel, kellel on puudega isiku kaart või tõend, kasutada samu soodustingimusi, olenemata

¹ Stsenaariumid põhinevad 15–64aastaste elanike varasema reisivalmiduse suundumuste kohta kogutud teabel (Eurostati andmebaas, TOUR_DEM_TOTOT. Kättesaadav aadressil: [link](#)) ja uuringuandmetel puuetega inimeste kohta samas vanuserühmas (Economic impact and travel patterns of accessible tourism in Europe – Full Report (Juurdepääsetava turismi majanduslik mõju ja reisiharjumused Euroopas – täielik aruanne), 8.3.2015. DG GROW, Euroopa Komisjon. Kättesaadav aadressil: [link](#)).

sellest, kuhu nad ELis reisivad. Kui EL ei sekku, suureneksid praegused erinevused riiklikes puudega isiku kaartides/tõendites ning puuetega inimeste erinev kohtlemine liikmesriikides jätkuks või kasvaks, mis omakorda kahjustab nende vaba liikumise õigust.

B. Poliitikavariandid

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Hindamisel kaaluti poliitikavariante, mille eesmärk on võimaldada ELis puudestaatuse vastastikust tunnustamist teist liikmesriiki külastades teenustele juurdepääsul (A) ning hõlbustada ELi puuetega inimeste parkimiskaardi kasutamist ja kasutamise õiguskindlust (B), mis üheskoos lahendavad tuvastatud probleeme. Mitmed variandid, nagu vabatahtlikud kokkulepped või üksnes teatavate teenuste valik, jäeti kõrvale.

Eelistatud variant on kombinatsioon **poliitikavariandist A2** (kohustuslik Euroopa puudega isiku kaardi näidis kõigis liikmesriikides; kaart on ette nähtud reisimiseks ja/või külastamiseks ja hõlmab kõiki teenindussektoreid) ja **variandist B2** (kohustuslik Euroopa puudega isiku parkimiskaardi näidis).

Poliitikavariant A2 hõlbustab kõige tõhusamalt puudega isiku kaartide vastastikust tunnustamist teenuste kasutamisel teises liikmesriigis, kuna sellega kohustatakse looma Euroopa puudega isiku kaarti, mida kasutatakse just sel eesmärgil ja mida on lihtne tunnustada kõigis liikmesriikides. Kaart kõrvaldaks nii nende teenuseosutajate ebakindluse, kes peavad praegu kontrollima klientide puudestaatust, kui ka reisivate ja/või teisi liikmesriike külastavate puuetega inimeste kõhklused.

Poliitikavariant B2 on ELi puuetega inimeste parkimiskaardi tunnustamise hõlbustamiseks kõige tõhusam vahend. Siduva õigusaktina muudetakse sellega kohustuslikuks Euroopa ühise parkimiskaardi näidise ning selle turvavormingu ja -elementide miinimumnõuded. Riiklike parkimiskaartide ühtsem vorm vähendaks ELis autoga reisides puuetega inimeste ebakindlust kaartide tunnustamisel. See võimaldaks kaardiomanikel reisida autoga, riskimata sellega, et nende parkimiskaarti välismaal ei tunnustata. Lisaks väheneksid asjaomaste isikute kulud, kuna nad saaksid kasutada puuetega inimestele reserveeritud avalikke parkimiskohti.

Õigusakti valikul peetakse **direktiivi** sobivaks, proportsionaalseks ja tõhusaks vahendiks algatuse eesmärkide saavutamiseks ning see on kooskõlas kindlaksmääratud õiguslike alustega.

Kes millist varianti toetab?

Euroopa Parlament on oma [2022. aasta resolutsioonis](#) kindlalt veendunud, et Euroopa puudega isiku kaart peaks põhinema siduval ELi õigusaktil, mis hõlmab lisaks kultuurile, vaba aja veetmisele ja spordile erinevaid valdkondi.

Puuetega inimesed ja nende organisatsioonid toetavad peamiselt algatuse laiendamist ELi puudega isiku kaardi katseprojektiga hõlmatud valdkondadest väljapoole. Avalikus konsultatsioonis märkis enamik vastanutest (kokku 3 361), et peamised sektorid, mis tuleks Euroopa puudega isiku kaardile lisada, on ühistransport (1 821), kultuuritegevused (1 566) ja parkimine (1 534).

Liikmesriigid on üksmeelel, et probleem on olemas, et vaja on ELi meetmeid ning et siduv algatus on selle probleemi lahendamiseks asjakohane vahend. Samuti on kasutajad ja liikmesriigid üksmeelel, et Euroopa puudega isiku kaarti ja Euroopa puudega isiku parkimiskaarti tuleks hoida eraldi kaartidena ning et kaardiomanikele peaksid olema kättesaadavad nii füüsilised kui ka digitaalsed kaardid.

Ka sidusrühmad avaldavad õigusaktile tugevat toetust.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi eelised?

Analüüsist nähtub, et eelistatud variandi rakendamisel oleks puuetega inimestele, teenuseosutajatele ja riiklikele ametiasutustele mitmeid eeliseid.

Puuetega inimeste jaoks:

- vähenenud ebakindlus ja suurem osalemine turismis (hinnanguliselt vähendaks variant A2 reisirõhet **2,8–4,12 protsendipunkti** võrra);
- otsene rahaline kasu ligikaudu 44 %-le puuetega inimestest, kellele on avaliku konsultatsiooni tulemuste kohaselt teise liikmesriiki reisimisel varem keeldunud eelistingimusi pakkumast. Rahaline kasu on kuni 4-päevase reisi puhul vahemikus 30–120 eurot (kui reisitakse üksi) ja 80–250 eurot (kui reisitakse koos isikliku abistajaga) ning kuni kahe kuu pikkuste reiside puhul kuni 100–400 eurot ühe reisi kohta (isiku kohta);
- väiksem oht saada trahvi, kuna puuetega inimeste ELi parkimiskaarti ei tunnustata, ja väiksem oht, et parkimise eest tuleb tasuda. Tänu kogu ELis välditud parkimistrahvidele on sääst üldjuhul alla 300 euro. Sääst on 4 eurot päevas või 3 eurot tunnis.

Teenuseosutajate jaoks:

- vähenenud ebakindlus riiklike kaartide kehtivuse suhtes ja kaartide/tõendite, sealhulgas ELi puuetega inimeste parkimiskaardi kontrollimise kulude vähenemine, puuetega inimesi saatvatele isikutele maksimisega seotud käibe kasv² ning turul kasu sellest, et rohkem puuetega inimesi reisib. Juurdepääsetava turismi turg peaks Euroopa puudega isiku kaarti hõlmava eelistatud variandi puhul kasvama 2,1–3,1 miljardi euro võrra. Need arvud on seotud reisijate kogu tegevuse ja reisikuludega. Parkimiskaardi puhul võib eelistatud variant suurendada juurdepääsetava turismi lisaväärtust 0,2–0,3 miljardi euro võrra.

Riiklike ametiasutuste jaoks:

- juurdepääsetava turismi turumahu suurenemine ja ELi puuetega inimeste parkimiskaardi jõustamiskulude vähendamine. Juurdepääsetava turismi turu kasvanud suurusest tulenev suurem maksutulu.

Millised on eelistatud poliitikavariandi kulud?

² 2012. aastal hindas siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEdes peadirektoraadi (DG GROW) uuring juurdepääsetava turismi kohta, et kogu ELis reisivad puuetega inimesed suurema arvu kaaslastega (keskmiselt 2,2) kui eakad inimesed (keskmiselt 1,6). Need kaaslasted on asjaomaste teenuste täiendavad kliendid.

Eelistatud variandiga seotud hinnangulised kulud ja kulude laad on järgmised.

- Euroopa puudega isiku kaardi kulud on seotud järgmisega:
 - soodustingimuste pakkumine teenuseosutajatele, nt transpordikulude puhul, mis on sõltuvalt liikmesriigist ELis hinnanguliselt 116–161 miljonit eurot (mis moodustab 0,05–0,08 % muust reisijateveost kui lennutransport);
 - kaardi tootmine, hinnanguliselt 1,02–4,54 eurot kaardi kohta, ning
 - digikulud, halduskulud, riiklike veebisaitide kulud ja teadlikkuse suurendamise kulud, mis on hinnanguliselt 90 000 – 535 000 eurot liikmesriigi kohta.
- Euroopa puudega isiku parkimiskaardi kulud on seotud järgmisega:
 - kaardi tootmine, hinnanguliselt 1,02–4,54 eurot kaardi kohta;
 - sisse on arvestatud veebisaidi kulud;
 - eeldatakse, et muud poliitikavalikuga seotud kulud on null, sest neid saab lõimida olemasolevatesse süsteemidesse.

Milline on mõju ettevõtjatele ja VKEdele?

Konkurentsivõimele ja VKEdele ei ole märkimisväärset mõju oodata. Puuetega inimeste tihedam reisimine avaldab positiivset mõju turismile, mis on sektor, kus tegutsevad peamiselt VKEd.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Riiklikel ametiasutustel tekivad samuti teatavad kulud: Euroopa puudega isiku kaardi rakendamise kogukulud on ligikaudu 95 000 – 530 000 eurot (riigi kohta). Need hõlmaksid riikliku veebisaidi loomise ühekordseid kulusid (umbkaudu 7 500 – 23 000 eurot) ja teadlikkuse suurendamise kampaaniaid (ligikaudu 20 000 – 70 000 eurot). ELi 27 liikmesriigi ametiasutuste ühekordsed kogukulud digitaalse Euroopa puudega isiku kaardi IT-süsteemi ehitamisel on hinnanguliselt 1,67 miljonit eurot ning regulaarsed hoolduskulud on hinnanguliselt ligikaudu 250 000 eurot aastas, kui kaarte väljastatakse kõigile isikutele, kes teatavad tõsistest piirangutest (see on puuetega inimeste rühm, kellele tõenäoliselt väljastatakse Euroopa puudega isiku kaart).

Mis puudutab Euroopa puudega isiku parkimiskaarti, siis kaasnevad kaardinäidise ajakohastamisega kohandamiskulud ning riikliku andmebaasi ja riikliku veebisaidi loomise kulud (eespool nimetatutega sarnased kulud).

Kuna juurdepääsetava turismi turg on suurem, eriti variandi A2 puhul, siis toob see kaasa maksutulu suurenemise liikmesriikide eelarvetes.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Eeldatakse tugevat positiivset mõju põhiõigustele, nimelt liikumisvabadusele (ELi põhiõiguste harta artikkel 45), puuetega inimeste integreerimisele (ELi põhiõiguste harta artikkel 26) ja mittediskrimineerimisele (ELi põhiõiguste harta artikkel 21). Algatus tagaks lähtestsenaariumiga võrreldes puuetega inimeste suurema sotsiaalse kaasatuse ja lõimimise.

Milline on eelistatud poliitikavariandi kulude ja tulude netosaldo?

ET

ET

Võttes aluseks kättesaadava turismi lisaväärtuse minimaalse hinnangulise suuruse (2,1 miljardit eurot) Euroopa puudega isiku kaardi eelistatud variandi puhul ja arvates maha sellega seotud hinnangulised kulud, on selle variandi netokasu 1,56 miljardit eurot. Võttes aluseks lisaväärtuse minimaalse hinnangulise suuruse (0,2 miljardit eurot) ja arvates maha sellega seotud kulud, on Euroopa puudega isiku parkimiskaardi eelistatud variandi puhul tulemuseks 0,056 miljardit eurot. Kogusumma on **1,616 miljardit eurot**.

D. Järeldused

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Kooskõlas parema õigusloome suunistega hindab komisjon algatust viis aastat pärast selle jõustumist koostöös liikmesriikidega ja pärast asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimist.