



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 8. syyskuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0311(COD)

12755/23
ADD 5

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

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	7. syyskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 291 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisen vammaiskortin ja eurooppalaisen vammaisten henkilöiden pysäköintiluvan vahvistamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 291 final.

Liite: SWD(2023) 291 final

Bryssel 6.9.2023
SWD(2023) 291 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja ehdotukseen

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

**eurooppalaisen vammaiskortin ja eurooppalaisen vammaisten henkilöiden
pysäköintiluvan vahvistamisesta**

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

A. EU:n toimien tarve

Mihin ongelmaan puututaan?

Unionin kansalaisten liikkuvuus lisääntyy jatkuvasti, ja kaikilla on oikeus liikkua vapaasti EU:ssa ja käyttää palveluja kaikissa jäsenvaltioissa. Käytännössä vammaiset henkilöt kohtaavat kuitenkin edelleen esteitä, joiden takia he eivät voi tai rohkene liikkua vapaasti. Näin käy etenkin siksi, että heille kansallisella tasolla myönnettyjä vammaiskortteja tai -todistuksia ei aina tunnusteta muissa jäsenvaltioissa, kun he yrittävät lyhyillä matkoilla käyttää palveluja samoin erityisehdoin kuin kyseisessä maassa asuvat vammaiset henkilöt. Tällä on käytännön vaikutuksia vammaisille henkilöille, jotka haluaisivat matkustaa muihin jäsenvaltioihin.

Koska lakisääteisiä velvoitteita ei ole, ulkomailla asuvien henkilöiden kansallisten vammaiskorttien ja -todistusten hyväksyminen on vapaaehtoista ja sen vuoksi rajallista eri puolilla EU:ta. Erilaisista kansallisista vammaiskorteista ja -todistuksista ei myöskään ole riittävästi tietoa. Tästä seuraa, että **kun vammaiset henkilöt matkustavat tai vierailevat muissa jäsenvaltiossa, heillä on vaikeuksia hyödyntää erityisehtoja, myös maksuttomien palvelujen yhteydessä.** Tämä voi joissakin tapauksissa johtaa kansalaisuuteen perustuvaan välilliseen syrjintään tai ainakin epävarmuuteen siitä, voiko vammaiskortilla tai -todistuksella päästä käyttämään palveluja. Vammaisille henkilöille ja heidän perheilleen voi aiheutua kustannuksia sellaisten palvelujen saamisesta ja käytöstä, jotka olisivat maksuttomia kohdemaassa asuville vammaisille henkilöille. He eivät myöskään pääse hyödyntämään erityisehtoja, kuten rahallista ja muun tyyppistä tukea ja vapautuksia joistain palvelumaksuista. Tämän seurauksena vammaiset henkilöt saattavat olla haluttomia matkustamaan muihin jäsenvaltioihin.

Viranomaiset saavat toisten jäsenvaltioiden myöntämien vammaiskorttien tai -todistusten tunnustamista koskevia tietopyyntöjä, mikä lisää niiden hallinnollista rasitetta. Ongelmana on myös oikeudellinen epävarmuus, sillä viranomaisilla ei ole keinoja todentaa tällaisten korttien ja todistusten pätevyyttä.

Myös palveluntarjoajilla on vaikeuksia tunnistaa erilaisia kansallisia vammaiskortteja ja -todistuksia, joita erityisehtojen saaminen edellyttää. Lisäksi matkailuala menettää tuloja, kun vammaiset henkilöt eivät voi matkustaa haluamassaan määrin.

EU:ssa autolla matkustavat vammaiset henkilöt kohtaavat ongelmia käyttäessään heille myönnettyä EU:n pysäköintilupaa. Monille vammaisille henkilöille henkilöauto on paras tai ainoa keino matkustaa itsenäisesti. Vammaisille henkilöille varattujen pysäköintijärjestelyjen saatavuus on siksi keskeisen tärkeää. Neuvoston suosituksella 98/376/EY luodun vammaisille henkilöille tarkoitetun EU:n pysäköintiluvan tarkoituksena oli helpottaa tilannetta. Lupa ei kuitenkaan toimi parhaalla mahdollisella tavalla siksi, että sen muoto vaihtelee eri maissa, luvan käyttöehdoista eri EU-maissa ei ole tarpeeksi tietoa ja lupia väärennetään ja käytetään vilpillisesti. Sen vuoksi luvanhaltijoille on usein epäselvää, miten lupaa käytetään, missä saa ajaa ja pysäköidä ja millaisia liikennesääntöjä heidän on noudatettava asuinmaansa ulkopuolella. EU:n pysäköintiluvan tunnustamatta jääminen aiheuttaa vammaisille henkilöille käytännön ongelmia: he eivät voi esimerkiksi pysäköidä sisäänkäynnin lähelle tai heille määrätään sakkoja. Tämän vuoksi he eivät voi käyttää kaikkia haluamiaan palveluja, mikä johtaa eriarvoiseen kohteluun verrattuna niihin vammaisiin

henkilöihin, joilla on vierailumaan myöntämä pysäköintilupa. Viime kädessä tällaiset ongelmat estävät vammaisia henkilöitä matkustamasta.

Jos toimenpiteitä ei toteuteta, vammaisilla henkilöillä on todennäköisesti edelleen epävarmuutta siitä, hyväksytäänkö heidän kansallinen vammaiskorttinsa tai -todistuksensa heidän matkustaessaan EU:ssa.

EU:n vammaiskorttia koskevan pilottihankkeen vaikutusten odotetaan olevan vaatimattomia, koska hanke oli luonteeltaan vapaaehtoinen ja siihen osallistui vain vähän jäsenvaltioita ja toimialoja. Toisaalta EU:n pysäköintilupa edistää edelleen vammaisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja pysäköintioikeuksia. Luvan tunnustamiseen eri jäsenvaltioissa liittyvien ongelmien odotetaan kuitenkin lisääntyvän, sillä teknisen ja digitaalisen kehityksen myötä lupamallien erot kasvavat.

Väestön ikääntymisen odotetaan kasvattavan ongelmaa, sillä yli 65-vuotiailla (joiden osuus väestöstä on tällä hetkellä 48,6 prosenttia) toimintarajoitteisuus on yleisempää. Lisäksi koko väestön matkustusmäärien odotetaan kasvavan covid-19-pandemiaa edeltäneelle vuoden 2019 tasolle. Vammaisten henkilöiden osalta on olemassa neljä skenaariota, jotka perustuvat oletuksiin siitä, miten tämän henkilöryhmän ja koko väestön välinen matkustusalttiutta koskeva ero kehittyy.¹ Perusskenaariossa oletetaan, että ero pysyy muuttumattomana. Kasvavan eron skenaariossa oletetaan, ettei vammaisten henkilöiden matkustaminen kasva samaa tahtia kuin koko väestön. Kahdessa optimistisemmässä skenaariossa oletetaan, että ero pienenee tai kurottaa umpeen. Jos toimenpiteitä ei toteuteta, **todennäköisin skenaario on kuitenkin se, että matkustamista koskeva vammaisten henkilöiden ja koko väestön välinen arvioitu ero pysyy ennallaan**, jos vammaiskorttien tai -todistusten tunnustamiseen liittyvä epävarmuus jatkuu.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Eurooppalaista vammaiskorttia koskevan aloitteen yleisenä tavoitteena on helpottaa vammaisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja yhtäläistä oikeutta hyödyntää palveluihin liittyviä erityisehtoja riippumatta siitä, missä EU-maassa he matkustavat. Sen tavoitteena on erityisesti helpottaa vammaiskorttien vastavuoroista tunnustamista, kun vammaiset henkilöt matkustavat tai vierailevat muissa jäsenvaltioissa. Sillä pyritään myös helpottamaan EU:n pysäköintiluvan käyttöä ja takaamaan siihen liittyvä oikeusvarmuus.

Kun eurooppalaisen vammaiskortin haltijat käyttävät direktiivin soveltamisalaan kuuluvia maksullisia tai maksuttomia palveluja, heille myönnettäisiin samat erityisehdot kuin kyseisessä jäsenvaltiossa asuville vammaisille henkilöille. Lisäksi aloitteella pyritään tehostamaan vammaisille henkilöille tarkoitettua EU:n pysäköintiluvan toimivuutta, parantamaan sen vastavuoroista tunnustamista ja tietoisuutta luvasta sekä ehkäisemään sen väärentämistä ja vilpillistä käyttöä.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

¹ Skenaariot perustuvat tietoihin, jotka on kerätty 15–64-vuotiaan väestön matkustusalttiuden aiemmista suuntauksista (Eurostatin tietokanta, TOUR_DEM_TOTOT). Saatavilla osoitteessa [linkki](#) ja samaan ikäryhmään kuuluvien vammaisten henkilöiden kyselytutkimustietoihin ("Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe – Final Report", 8.3.2015, PO GROW, Euroopan komissio. Saatavilla osoitteessa [linkki](#)).

Havaitut ongelmat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, eivätkä jäsenvaltiot voi ratkaista niitä yksin. EU:n toimien tarve liittyy suoraan rajat ylittävään matkustamiseen ja siihen liittyviin vammaisten henkilöiden kohtaamiin haasteisiin heidän matkustaessaan EU:ssa. On tarpeen varmistaa jäsenvaltioiden välinen koordinoitu lähestymistapa, jotta vammaiset henkilöt, joilla on vammaiskortti tai -todistus, voivat hyötyä samoista erityisehdoista riippumatta siitä, mihin he matkustavat EU:ssa. Jos EU ei puutu asiaan, kansallisten vammaiskorttien tai -todistusten nykyiset erot kasvaisivat ja vammaisten henkilöiden erilainen kohtelu jäsenvaltioissa jatkuisi tai lisääntyisi, mikä heikentäisi heidän oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

B. Toimenpidevaihtoehdot

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Arvioinnissa tarkasteltiin toimintavaihtoehtoja, joilla pyritään helpottamaan vammaisaseman vastavuoroista tunnustamista EU:ssa, jotta vammaiset henkilöt voisivat saada palveluja toisessa jäsenvaltiossa vieraillessaan (A) ja jotta helpotettaisiin eurooppalaisen vammaisten henkilöiden pysäköintiluvan käyttöä ja oikeusvarmuutta (B). Nämä kaksi yhdistämällä voidaan vastata havaittuihin haasteisiin. Monia vaihtoehtoja hylättiin, esimerkiksi vapaaehtoiset järjestelyt tai vain tiettyjen palvelujen valitseminen.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on yhdistelmä **vaihtoehdosta A2** (malli pakollisesta eurooppalaisesta vammaiskortista, joka kelpaa matkustettaessa ja/tai vierailtaessa kaikissa jäsenvaltioissa ja kattaa kaikki palvelualat) ja **vaihtoehdosta B2** (malli pakollisesta eurooppalaisesta vammaisten henkilöiden pysäköintiluvasta).

Toimintavaihtoehto A2 helpottaa tehokkaimmin vammaiskorttien vastavuoroista tunnustamista palvelujen käyttämiseksi vierailtaessa toisessa jäsenvaltiossa, koska siinä annetaan valtuudet sellaisen eurooppalaisen vammaiskortin luomiseen, jota käytetään nimenomaan tähän tarkoitukseen ja joka voidaan helposti tunnustaa kaikissa jäsenvaltioissa. Kortti poistaisi epävarmuutta sekä palveluntarjoajilta, joiden on tarkistettava asiakkaiden vammaisasema, että muissa jäsenvaltioissa matkustavilta tai vierailevilta vammaisilta henkilöiltä.

Toimintavaihtoehto B2 on tehokkain tapa helpottaa EU:n pysäköintiluvan tunnustamista. Velvoittavalla säädöksellä tehtäisiin pakollisiksi EU:n yhteisen pysäköintilupamallin ja sen turvaominaisuuksien vähimmäisvaatimukset. Kansallisten pysäköintilupien yhdenmukaisempi muoto vähentäisi vammaisten henkilöiden epävarmuutta lupien tunnustamisen osalta heidän matkustaessaan autolla EU:ssa. Luvanhaltijat voisivat näin ollen matkustaa autolla ilman riskiä siitä, että heidän pysäköintilupaansa ei ehkä tunnusteta ulkomailla. Lisäksi heidän kustannuksensa pienenisivät, koska he voisivat käyttää vammaisille henkilöille varattuja julkisia pysäköintipaikkoja.

Sääntelytavan valinnan osalta **direktiiviä** pidetään sopivana, oikeasuhteisena ja tehokkaana välineenä aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja se on määritettyjen oikeusperustojen mukainen.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Euroopan parlamentti on [vuonna 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) vahvasti sitä mieltä, että eurooppalaisen vammaiskortin olisi perustuttava sitovaan EU:n säädökseen, joka kattaa kulttuurin, vapaa-ajan ja urheilun lisäksi useita muita aloja.

Vammaiset henkilöt ja heidän järjestönsä pääasiassa kannattavat aloitteen laajentamista EU:n vammaiskortin kattamien alojen ulkopuolelle. Julkisessa kuulemisessa suurin osa vastaajista (joita oli yhteensä 3 361) totesi, että tärkeimmät alat, jotka olisi sisällytettävä eurooppalaiseen vammaiskorttiin, ovat julkinen liikenne (1 821), kulttuuri (1 566) ja pysäköinti (1 534).

Jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siitä, että ongelma on olemassa, että EU:n toimia tarvitaan ja että sitova säädös on asianmukainen keino puuttua ongelmaan. Käyttäjät ja jäsenvaltiot ovat lisäksi yhtä mieltä siitä, että eurooppalainen vammaiskortti ja EU:n pysäköintilupa olisi pidettävä erillisinä ja sekä fyysisten että digitaalisten korttien ja lupien olisi oltava kortin- ja luvanhaltijoiden saatavilla.

Säädös sai myös sidosryhmissä selvää kannatusta.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Analyysi viittaa siihen, että parhaaksi arvioidun vaihtoehdon täytäntöönpanosta olisi useita etuja vammaisille henkilöille, palveluntarjoajille ja kansallisille viranomaisille.

Vammaiset henkilöt:

- Epävarmuuden väheneminen ja matkailun lisääntyminen (arvioiden mukaan vaihtoehto A2 kaventaisi matkustukseen liittyvää väestöryhmien välistä eroa **2,8–4,12 prosenttiyksikköä**).
- Julkisen kuulemisen tulosten mukaan suoria rahallisia etuja koituisi noin 44 prosentille niistä vammaisista henkilöistä, joilta on aiemmin evätty erityisehdot heidän matkustaessaan toiseen jäsenvaltioon. Etujen arvo on noin 30–120 euroa (yksin matkustettaessa) ja 80–250 euroa (henkilökohtaisen avustajan kanssa matkustettaessa) enintään neljän päivän matkoilla ja 100–400 euroa (henkeä kohti) enintään kahden kuukauden pituisilla matkoilla.
- Pienempi riski joutua maksamaan pysäköintipaikoista tai saada sakkoja siksi, että EU:n pysäköintilupaa ei tunnusteta. Vältettyjen pysäköintisakkojen ansioista säästyneeksi määräksi voidaan arvioida yleensä alle 300 euroa eri puolilla EU:ta. Säästöt olisivat 4 euroa päivässä tai 3 euroa tunnilta.

Palveluntarjoajat:

- Kansallisten korttien voimassaoloon liittyvän epävarmuuden väheneminen ja korttien/todistusten, myös EU:n pysäköintiluvan, tarkastamisesta aiheutuvien kustannusten aleneminen, vammaisten henkilöiden saattajien maksuista saatava liikevaihdon kasvu² ja markkinoille koituva hyöty siitä, että useammat vammaiset

² Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (GROW) vuonna 2012 tekemässä esteetöntä matkailua koskevassa tutkimuksessa arvioitiin, että vammaisilla henkilöillä on mukanaan enemmän matkakumppaneita (keskimäärin 2,2) kuin ikääntyneellä väestönosalla (keskimäärin 1,6). Nämä matkakumppanit ovat lisäasiakkaita kyseisille palveluille.

henkilöt matkustavat. Eurooppalaisen vammaiskortin parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa odotetaan, että esteettömän matkailun markkinat kasvavat 2,1–3,1 miljardilla eurolla. Lukuihin sisältyvät kaikki vammaisten henkilöiden matkustamiseen liittyvät toiminnot ja menot. Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla voidaan kasvattaa esteettömän matkailun lisäarvoa 0,2–0,3 miljardilla eurolla.

Kansalliset viranomaiset:

- Esteettömän matkailun markkinoiden kasvu ja EU:n pysäköintiluvan täytäntöönpanokustannusten väheneminen. Verotulojen kasvu esteettömän matkailun markkinoiden kasvaessa.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon liittyvät kustannukset ja kustannusten luonne:

- Eurooppalaisen vammaiskortin kustannukset liittyvät seuraaviin:
 - palveluntarjoajille edullisten ehtojen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset, esimerkiksi kuljetusalalla niiden arvioidaan olevan EU:ssa 116–161 miljoonaa euroa (mikä vastaa 0,05–0,08 prosentin osuutta muun kuin lentoliikenteen henkilöliikenteestä) – luku vaihtelee jäsenvaltioittain,
 - kortin valmistaminen, arviolta 1,02–4,54 euroa korttia kohden,
 - digitaaliset kustannukset, hallintokustannukset, kansallisten verkkosivustojen kustannukset ja tiedotuskustannukset, arviolta 90 000–535 000 euroa jäsenvaltiota kohden.
- Pysäköintiluvan kustannukset liittyvät seuraaviin:
 - lupakortin valmistaminen, arviolta 1,02–4,54 euroa korttia kohden,
 - verkkosivuston kustannukset on laskettu mukaan,
 - muiden toimintavaihtoehtoon sisältyvien kustannusten oletetaan olevan nolla, koska ne voidaan integroida olemassa oleviin järjestelmiin.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk-yritykset?

Kilpailukykyyn ja pk-yrityksiin ei odoteta kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia. Vammaisten henkilöiden lisääntyvä matkustaminen vaikuttaa myönteisesti matkailuun, joka on pk-yritysvaltainen ala.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisille viranomaisille aiheutuu myös joitain kustannuksia: eurooppalaisen vammaiskortin täytäntöönpanokustannukset ovat yhteensä noin 95 000–530 000 euroa (maata kohden). Kustannuksiin sisältyvät kansallisen verkkosivuston perustamisesta aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset (noin 7 500–23 000 euroa) ja tiedotuskampanjat (noin 20 000–70 000 euroa). EU-27:n viranomaisten kertaluonteiset kokonaiskustannukset digitaalisen eurooppalaisen vammaiskortin tietojärjestelmän rakentamisesta ovat arviolta 1,67 miljoonaa euroa. Säännölliset ylläpitokustannukset ovat arviolta 250 000 euroa vuodessa, kun kortteja myönnetään kaikille henkilöille, jotka ilmoittavat vakavista toimintarajoitteista (tämä on vammaisten henkilöiden ryhmä, joka todennäköisesti saa eurooppalaisen vammaiskortin).

EU:n pysäköintiluvan osalta mallin päivittämisestä aiheutuu joitakin mukautuskustannuksia. Lisäksi kustannuksia koituu kansallisen tietokannan ja kansallisen verkkosivuston perustamisesta (kustannukset vastaavat edellä mainittuja summia).

Esteettömän matkailun markkinoiden kasvu erityisesti vaihtoehdossa A2 lisää kansallisia verotuloja.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Perusoikeuksiin odotetaan kohdistuvan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia, joita ovat vapaa liikkuvuus (EU:n perusoikeuskirjan 45 artikla), vammaisten henkilöiden sopeutuminen yhteiskuntaan (EU:n perusoikeuskirjan 26 artikla) ja syrjimättömyys (EU:n perusoikeuskirjan 21 artikla). Aloitteella varmistettaisiin vammaisten henkilöiden parempi sosiaalinen osallisuus ja sopeutuminen yhteiskuntaan perustasoon verrattuna.

Mikä on parhaaksi arvioidun vaihtoehdon nettokustannus-hyötysuhde?

Jos esteettömän matkailun lisäarvoksi eurooppalaisen vammaiskortin parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa otetaan arvioitu alaraja eli 2,1 miljardia euroa ja siitä vähennetään arvioidut kustannukset, tämän vaihtoehdon nettohyödyksi saadaan 1,56 miljardia euroa. Kun EU:n pysäköintiluvan osalta otetaan huomioon 0,2 miljardin euron arvonalisäys ja vähennetään lupaan liittyvät kustannukset, parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyksi saadaan 0,056 miljardia euroa. Tämä on **yhteensä 1 616 miljardia euroa**.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio arvioi aloitetta paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja asianomaisia sidosryhmiä kuultuaan.