

Bruxelles, 8. rujna 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0311(COD)

12755/23
ADD 5

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	7. rujna 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 291 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi europske iskaznice za osobe s invaliditetom i europske parkirne karte za osobe s invaliditetom

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 291 final.

Priloženo: SWD(2023) 291 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.9.2023.
SWD(2023) 291 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća
o uspostavi europske iskaznice za osobe s invaliditetom i europske parkirne karte za
osobe s invaliditetom

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

A. Potreba za djelovanjem na razini EU-a

Koji se problem rješava?

Ljudi u EU-u sve su mobilniji i svi imaju pravo na slobodno kretanje unutar EU-a i pristup uslugama u svim državama članicama. Međutim, u praksi se osobe s invaliditetom i dalje suočavaju s preprekama koje im mogu otežati slobodno kretanje ili ih odvratiti od njega, posebno zato što se njihove iskaznice za osobe s invaliditetom ili potvrde izdane na nacionalnoj razini ne priznaju uvijek kada pokušaju pristupiti uslugama pod istim povlaštenim uvjetima koji su dostupni osobama s invaliditetom u posjećenoj zemlji tijekom kratkih putovanja u druge države članice. To ima praktične posljedice za osobe s invaliditetom koje žele putovati u druge države članice.

Bez ikakvih regulatornih obveza prihvaćanje nacionalnih iskaznica za osobe s invaliditetom i potvrda nerezidenata je u EU-u dobrovoljno i prema tome ograničeno. Osim toga, ne postoji dovoljna svijest i znanje o različitim nacionalnim iskaznicama/potvrdama za osobe s invaliditetom. Zbog toga je **osobama s invaliditetom kad putuju u druge države članice ili ih posjećuju otežan pristup povlaštenim uvjetima, i to i za besplatne usluge i za one koje treba platiti**. To u nekim slučajevima može dovesti do neizravne diskriminacije na temelju državljanstva ili barem do nesigurnosti u pogledu toga hoće li moći koristiti svoje iskaznice/potvrde za osobe s invaliditetom kad se žele koristiti uslugama. Osobe s invaliditetom i njihove obitelji mogle bi biti izložene troškovima pristupa i korištenja uslugama koje bi bile besplatne za iste takve osobe u odredišnoj zemlji i lišene povlaštenih uvjeta kao što su novčana potpora, izuzeća od plaćanja određenih usluga i druge vrste potpore. Zbog toga bi osobe s invaliditetom mogle odustati od putovanja u druge države članice.

Javna tijela primaju zahtjeve za informacije o priznavanju iskaznica za osobe s invaliditetom ili potvrda koje je izdala druga država članica, što povećava njihovo administrativno opterećenje. Problem je i pravna nesigurnost jer nemaju načine za provjeru valjanosti tih kartica/certifikata.

Nadalje, pružatelji usluga imaju poteškoća u prepoznavanju različitih nacionalnih iskaznica za osobe s invaliditetom i potvrda potrebnih za odobravanje povlaštenih uvjeta. Turistički sektor također trpi gospodarske gubitke jer osobe s invaliditetom ne odlaze na putovanja.

Kad putuju automobilom u EU-u osobe s invaliditetom imaju poteškoće u korištenju parkirne karte EU-a. Za brojne osobe s invaliditetom osobni automobil najbolji je ili jedini način na koji se mogu neovisno kretati. Stoga je posebno bitna dostupnost parkirališta rezerviranih za osobe s invaliditetom. Kako bi se to olakšalo, osmišljena je parkirna karta EU-a za osobe s invaliditetom, koja je oblikovana Preporukom Vijeća 98/376/EZ. Međutim, njezinu djelotvornost narušavaju razlike između nacionalnih formata koji se koriste za tu kartu, nedostatak informacija o uvjetima koji se odobravaju nositeljima tih karata u državama članicama i slučajevi prijevare i krivotvorenja karte. Stoga je onima koji te karte imaju često nejasno kako ih mogu koristiti, gdje smiju voziti i parkirati i kako se mogu pridržavati prometnih pravila izvan svojeg mjesta boravišta. Nepriznavanje parkirne karte EU-a dovodi do praktičnih poteškoća za osobe s invaliditetom, kao što su nemogućnost parkiranja u blizini ulaza u prostore ili novčane kazne. To bi im moglo ograničiti korištenje usluga, što bi dovelo do nejednakog postupanja u odnosu na osobe s invaliditetom s parkirnom kartom koju je izdala posjećena zemlja, i u konačnici odvratiti te pojedince od putovanja.

Ako se ne poduzmu nikakve mjere, osobe s invaliditetom tijekom svojeg putovanja u EU-u vjerojatno i dalje neće biti sigurne hoće li njihova nacionalna iskaznica ili potvrda za osobe s invaliditetom biti prihvaćena.

Očekuje se da će učinak pilot-projekta iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom biti skroman zbog njezine dobrovoljne prirode i ograničenog broja država članica i sektora koji sudjeluju u njemu. S druge strane, parkirna karta EU-a nastaviti će pozitivno utjecati na promicanje slobodnog kretanja i prava parkiranja osoba s invaliditetom. Međutim, očekuje se da će se problemi s njezinim priznavanjem među državama članicama povećati zbog tehničkog i digitalnog razvoja, što povećava razlike među modelima.

Očekuje se da će se sa starenjem stanovništva problem pogoršati, s obzirom na to da je stopa invaliditeta veća među osobama starijima od 65 godina (sada 48,6 % osoba u toj dobnoj skupini). Osim toga, očekuje se da će opća populacija sve više putovati, što je bio trend do 2019. prije pandemije bolesti COVID-19. Za osobe s invaliditetom izrađena su četiri scenarija na temelju pretpostavki o tome kako će se razviti raskorak između te skupine ljudi i opće populacije u pogledu sklonosti putovanjima¹. U osnovnom scenariju pretpostavlja se da raskorak ostaje nepromijenjen. U scenariju sve većeg raskoraka pretpostavlja se da sudjelovanje osoba s invaliditetom u turizmu ne povećava usporedno sa sudjelovanjem opće populacije. U dva optimističnija scenarija pretpostavlja se postizanje minimalnog smanjenja raskoraka u putovanjima ili njegova nestajanja. Međutim, ako se ništa ne poduzme, **najvjerojatniji je scenarij da će procijenjeni raskorak u putovanjima između osoba s invaliditetom i opće populacije ostati nepromijenjen** ako i dalje postoji nesigurnost u pogledu priznavanja kartica ili potvrda za osobe s invaliditetom.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći cilj inicijative o europskoj iskaznici za osobe s invaliditetom je olakšati slobodno kretanje i jednak pristup povlaštenim uvjetima za osobe s invaliditetom, bez obzira na to gdje putuju u EU-u. Konkretno, cilj je olakšati uzajamno priznavanje iskaznica za osobe s invaliditetom radi pristupa uslugama kada osobe s invaliditetom putuju u druge države članice ili ih posjećuju. Cilj je i olakšati upotrebu parkirne karte EU-a i osigurati pravnu sigurnost za tu karticu.

Pri pristupu uslugama obuhvaćenima područjem njezine primjene, uz naknadu ili bez nje, nositelji europske iskaznice za osobe s invaliditetom imali bi koristi od istih povlaštenih uvjeta koji se pružaju osobama s invaliditetom u državi članici koju posjećuju. Osim toga, inicijativom se nastoji poboljšati funkcioniranje parkirne karte EU-a za osobe s invaliditetom poboljšavanjem njezina uzajamnog priznavanja, informiranosti i sprečavanja krivotvorenja i zlouporabe.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU- a?

Utvrđeni problemi imaju prekograničnu dimenziju zbog koje ih države članice ne mogu riješiti same. Potreba za djelovanjem EU-a izravno je povezana s prekograničnim

¹ Scenariji se temelje na informacijama prikupljenima o prošlim trendovima u sklonosti putovanjima stanovništva u dobi od 15 do 64 godine (baza podataka Eurostata, TOUR_DEM_TOTOT. Dostupno na: [poveznica](#)) i anketni podaci o osobama s invaliditetom u istoj dobnoj skupini (Gospodarski utjecaj i obrasci putovanja u pogledu inkluzivnog turizma u Europi – cjelovito izvješće, 8.3.2015., GU GROW, Europska komisija). Dostupno na: [poveznica](#)).

putovanjima i povezanim izazovima s kojima se suočavaju osobe s invaliditetom koje putuju unutar EU-a. Potrebno je osigurati koordinirani pristup među državama članicama kako bi se osobama s invaliditetom koje posjeduju iskaznicu za osobe s invaliditetom ili potvrdu o invaliditetu omogućilo da imaju iste povlaštene uvjete bez obzira na to gdje u EU-u putuju. Ako EU ne intervenira, povećale bi se postojeće razlike u nacionalnim iskaznicama/potvrdama za osobe s invaliditetom, a različito postupanje prema osobama s invaliditetom u državama članicama nastavilo bi se ili povećalo, čime bi se ugrozila njihova prava na slobodno kretanje.

B. Opcije politike

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

U procjeni su razmotrene opcije politike usmjerene na olakšavanje uzajamnog priznavanja statusa osobe s invaliditetom u EU-u u pogledu pristupa uslugama kad se posjećuje druga država članica (A) te na olakšavanje upotrebe europske parkirne karte za osobe s invaliditetom i povećanje s tim povezane pravne sigurnosti (B), što bi zajedno riješilo uočene probleme. Odbačeno je nekoliko mogućnosti, kao što su dobrovoljni aranžmani ili odabir usluga.

Najpoželjnija je kombinacija **opcije politike A2** (obvezni model europske iskaznice za osobe s invaliditetom za putovanja u svim državama članicama koji obuhvaća sve uslužne sektore) i **opcije B2** (obvezni model europske parkirne karte za osobe s invaliditetom).

Opcija politike A2 najviše olakšava uzajamno priznavanje statusa osobe s invaliditetom u pogledu pristupa uslugama kad se posjećuje druga država članica jer se njome predviđa uvođenje europske iskaznice za osobe s invaliditetom koja će se upotrebljavati upravo u tu svrhu i može se lako prepoznati u svim državama članicama. Iskaznica bi uklonila nesigurnost i pružatelja usluga, koji moraju provjeravati imaju li korisnici njihovih usluga status osobe s invaliditetom, i osoba s invaliditetom koje putuju u druge države članice ili ih posjećuju.

Opcija politike B2 najviše olakšava priznavanje parkirne karte EU-a. Tim obvezujućim zakonodavnim instrumentom propisuju se minimalni zahtjevi modela zajedničke parkirne karte EU-a te njezin sigurnosni format i značajke. Homogeniji obrazac nacionalnih parkirnih karti smanjio bi nesigurnost osoba s invaliditetom povezanu s njihovim priznavanjem kad putuju automobilom u EU-u. To bi nositeljima karte omogućilo da putuju automobilom, a da ne budu izloženi riziku da njihova parkirna karta neće biti priznata u inozemstvu. Donijelo bi i uštede osobama s invaliditetom jer bi mogle upotrebljavati javna parkirna mjesta rezervirana za osobe s invaliditetom.

Kad je riječ o odabiru pravnog instrumenta, **direktiva** se smatra prikladnim, proporcionalnim i učinkovitim instrumentom za ostvarivanje ciljeva inicijative i u skladu s utvrđenim pravnim osnovama.

Tko podržava koju opciju?

Europski parlament u svojoj je [Rezoluciji iz 2022.](#) čvrsto uvjeren da bi se europska iskaznica za osobe s invaliditetom trebala temeljiti na obvezujućem zakonodavnom aktu EU-a koji bi uz kulturu, razonodu i sportu obuhvatio i niz drugih područja.

Osobe s invaliditetom i njihove organizacije uglavnom podupiru proširenje inicijative izvan područja obuhvaćenih pilot-projektom iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom. U javnom savjetovanju većina ispitanika (od ukupno 3361) navela je da su glavni sektori koje bi trebalo uključiti u europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom javni prijevoz (821), kulturne aktivnosti (566) i parkiranje (534).

Sve se države članice slažu da problem postoji, da je potrebno djelovanje EU-a i da je obvezujuća inicijativa prikladno sredstvo za njegovo rješavanje. Među korisnicima i državama članicama postoji konsenzus da bi europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom i parkirnu iskaznicu EU-a trebalo zadržati kao zasebne kartice te da bi nositeljima kartica trebale biti dostupne fizičke i digitalne iskaznice.

Dionici snažno podupiru i zakonodavni instrument.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije?

Analiza upućuje na to da bi provedba najpoželjnije opcije bila na više načina korisna za osobe s invaliditetom, pružatelje usluga i nacionalna tijela.

Za osobe s invaliditetom:

- manja nesigurnost i veća stopa sudjelovanje u turizmu (procjenjuje se da bi opcija A2 smanjila raskorak u putovanjima za **2,8 do 4,12 postotnih bodova**);
- Izravna novčana korist za oko 44 % osoba s invaliditetom kojima su prema rezultatima javnog savjetovanja prethodno uskraćeni povlašteni uvjeti pri putovanju u drugu državu članicu. Ona iznosi 30 – 120 EUR (ako putuju same) i 80 – 250 EUR (ako putuju s osobnim asistentom) za putovanja u trajanju do četiri dana i 100 do 400 EUR po putovanju (po osobi) za putovanja koja traju do dva mjeseca.
- Smanjen rizik od plaćanja novčanih kazni zbog nepriznavanja parkirališne karte EU-a ili obveze plaćanja parkirnih mjesta. Uštede se mogu kvantificirati kao općenito manje od 300 EUR zbog izbjegnutih novčanih kazni za parkiranje diljem EU-a. Ušteda od 4 EUR dnevno ili 3 EUR po satu.

Za pružatelje usluga:

- manja nesigurnost u pogledu valjanosti nacionalnih kartica i smanjenje troškova za provjeru kartica/potvrda, uključujući parkirnu kartu EU-a, povećani promet² od plaćanja osoba u pratnji osoba s invaliditetom i tržišna korist od više osoba s invaliditetom koje putuju. Očekuje se da će tržište inkluzivnog turizma porasti za između 2,1 i 3,1 milijardu EUR u najpoželjnijoj opciji za europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom. Ti se podaci odnose na sve aktivnosti i potrošnju tijekom putovanja. Za parkirnu kartu najpoželjnija opcija mogla bi povećati dodanu vrijednost pristupačnog turizma za od 0,2 milijarde EUR do 0,3 milijarde EUR.

Za nacionalna tijela:

² U studiji GU-a GROW o inkluzivnom turizmu iz 2012. procijenjeno je da u EU-u osobe s invaliditetom putuju s više pratitelja (u prosjeku 2,2) nego starije stanovništvo (u prosjeku 1,6). Te će osobe biti dodatni klijenti za predmetne usluge.

- veće tržište inkluzivnog turizma i smanjenje troškova naplate kazni zahvaljujući parkirnoj karti EU-a. Povećani porezni prihodi zbog većeg tržišta inkluzivnog turizma.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije?

Procijenjeni troškovi i priroda troškova povezanih s najpoželjnjom opcijom su sljedeći:

- Za europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom odnose se na:
 - pružanje povlaštenih uvjeta za pružatelje usluga, npr. u slučaju troškova prijevoza procijenjenih na 116 do 161 milijun EUR za EU (što odgovara 0,05 – 0,08 % nezračnog putničkog prijevoza), s razlikama među državama članicama;
 - izradu kartice procijenjenu na 1,02 EUR do 4,54 EUR po kartici; i
 - troškove digitalizacije, administrativne troškove, troškove nacionalnih internetskih stranica i informiranja javnosti, procijenjene na od 90 000 EUR do 535 000 EUR po državi članici.
- Za europsku parkirnu kartu odnose se na:
 - izradu kartice procijenjenu na 1,02 EUR do 4,54 EUR po kartici;
 - uključeni su troškovi internetskih stranica;
 - pretpostavlja se da su ostali troškovi uključeni u opciju politike jednaki nuli jer se mogu integrirati u postojeće sustave.

Kako će to utjecati na poduzeća i MSP-ove?

Ne očekuju se znatni učinci na konkurentnost i MSP-ove. Povećano sudjelovanje osoba s invaliditetom u turizmu pozitivno će utjecati na turizam, sektor u kojem prevladavaju MSP-ovi.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Nacionalna tijela imat će i određene troškove: ukupni troškovi provedbe iznosit će od 95 000 EUR do 530 000 EUR za europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom (po zemlji). To bi uključivalo jednokratni trošak uspostave nacionalnih internetskih stranica (otprilike 7 500 EUR do 23 000 EUR) i kampanje informiranja javnosti (trošak otprilike 20 000 EUR do 70 000 EUR). Ukupni jednokratni troškovi za javna tijela u EU-27 za uspostavljanje informatičkog sustava za digitalnu europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom procjenjuju se na 1,67 milijuna EUR, pri čemu se troškovi redovitog održavanja procjenjuju na oko 250 000 EUR godišnje za izdavanje kartica za sve osobe koje prijavljuju „ozbiljna” ograničenja (to je skupina osoba s invaliditetom koja će vjerojatno dobiti europske iskaznice za osobe s invaliditetom).

Za parkirnu kartu EU-a postojat će određeni troškovi prilagodbe za ažuriranje modela kartice i troškovi uspostave nacionalne baze podataka i nacionalnih internetskih stranica (troškovi slični prethodno navedenima).

Veće tržište inkluzivnog turizma, posebno u slučaju opcije A2 uvećat će porezne prihode za nacionalne proračune.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Očekuju se snažni pozitivni učinci na temeljna prava, konkretno na slobodu kretanja (članak 45. Povelje EU-a o temeljnim pravima), integraciju osoba s invaliditetom (članak 26. Povelje) i nediskriminaciju (članak 21. Povelje). Inicijativa bi se osigurala veću socijalnu uključenost i integraciju osoba s invaliditetom u usporedbi s osnovnim scenarijem.

Koji će biti neto omjer troškova i koristi za najpoželjniju opciju?

Ako se uzme u obzir procjena donje granice dodane vrijednosti u inkluzivnom turizmu u iznosu od 2,1 milijarde EUR za najpoželjniju opciju za europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom i oduzimanje povezanih procijenjenih troškova, ta opcija stvara neto korist koja iznosi 1,56 milijardi EUR. Na temelju procjene dodane vrijednosti donje granice od 0,2 milijarde EUR i oduzimanja povezanih troškova dobiva se korist koja iznosi 0,056 milijardi EUR za najpoželjniju opciju za parkirnu kartu. **Ukupno to iznosi 1,616 milijardi eura.**

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

U skladu sa Smjernicama za bolju regulativu Komisija će evaluirati inicijativu pet godina nakon njezina stupanja na snagu, u suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s predmetnim dionicima.