

Brussel, 8 september 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0311(COD)**

**12755/23
ADD 5**

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	7 september 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 291 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van de Europese gehandicaptenkaart en de Europese parkeerkaart voor personen met een handicap

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 291 final.

Bijlage: SWD(2023) 291 final

Brussel, 6.9.2023
SWD(2023) 291 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot invoering van de Europese gehandicaptenkaart en de Europese parkeerkaart voor
personen met een handicap

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

A. De behoefte aan maatregelen van de EU

Wat is het probleem?

De mensen in de EU zijn steeds mobieler en iedereen heeft het recht zich vrij in de EU te verplaatsen en toegang tot diensten in alle lidstaten te krijgen. Niettemin worden personen met een handicap in de praktijk nog steeds geconfronteerd met belemmeringen die hen kunnen afschrikken of ontmoedigen om zich vrij te verplaatsen, met name omdat hun op nationaal niveau afgegeven gehandicaptenkaarten of -certificaten niet altijd worden erkend wanneer ze toegang proberen te krijgen tot diensten onder dezelfde preferentiële voorwaarden die gelden voor personen met een handicap in de lidstaat waar ze op bezoek zijn. Dit heeft praktische gevolgen voor personen met een handicap die naar andere lidstaten willen reizen.

Bij gebrek aan wettelijke verplichtingen worden nationale gehandicaptenkaarten en -certificaten van niet-ingezetenen vrijwillig en daarom slechts in beperkte mate overal in de EU aanvaard. Bovendien is er onvoldoende kennis van de verschillende nationale gehandicaptenkaarten en -certificaten. **Het gevolg is dat de toegang van personen met een handicap tot preferentiële voorwaarden, onder meer bij diensten (ook wanneer deze niet tegen een vergoeding worden aangeboden), wordt belemmerd, wanneer ze op reis of op bezoek zijn in andere lidstaten.** Dit kan in sommige gevallen tot indirecte discriminatie op grond van nationaliteit leiden of ten minste tot onzekerheid over de vraag of een gehandicaptenkaart of -certificaat kan worden gebruikt bij de toegang tot diensten. Personen met een handicap en hun gezinnen kunnen te maken krijgen met kosten voor de toegang tot en het gebruik van diensten die gratis zijn voor personen met een handicap in het land van bestemming. Het kan ook gebeuren dat ze niet in aanmerking komen voor preferentiële voorwaarden zoals financiële steun, kosteloze diensten en andere vormen van steun. Personen met een handicap kunnen zo worden ontmoedigd om naar andere lidstaten te reizen.

Overheidsinstanties krijgen vragen over de erkenning van door andere lidstaten afgegeven gehandicaptenkaarten of -certificaten, waardoor hun administratieve lasten toenemen. Ze worden ook met rechtsonzekerheid geconfronteerd, aangezien ze niet over de middelen beschikken om de geldigheid van die kaarten/certificaten te bevestigen.

Bovendien ondervinden dienstverleners moeilijkheden bij de erkenning van de grote verscheidenheid aan nationale gehandicaptenkaarten en -certificaten die nodig zijn voor het verlenen van preferentiële voorwaarden. Ook de toeristische sector boekt economische verliezen als gevolg van gemiste reismogelijkheden voor personen met een handicap.

Personen met een handicap die met de auto in de EU reizen, ondervinden moeilijkheden bij het gebruik van hun EU-parkeerkaart. Voor veel mensen met een handicap is hun eigen auto de beste of enige manier om zich zelfstandig te verplaatsen. De beschikbaarheid van voor mensen met een handicap gereserveerde parkeerfaciliteiten is daarom van cruciaal belang. Doel van de EU-parkeerkaart voor personen met een handicap, die bij Aanbeveling 98/376/EG van de Raad is ingevoerd, was de situatie te verbeteren. De doeltreffendheid van de kaart wordt echter ondermijnd door verschillende nationale formaten van de kaart, een gebrek aan informatie over de voorwaarden die kaarthouders in de lidstaten worden geboden, en gevallen van fraude en vervalsing van de kaart. Kaarthouders weten daarom vaak niet hoe ze hun kaart kunnen gebruiken, waar ze kunnen parkeren, en hoe ze zich buiten hun land van verblijf aan de verkeersregels kunnen houden. Wanneer de EU-parkeerkaart niet wordt erkend, worden personen met een handicap met praktische nadelen geconfronteerd. Ze kunnen bijvoorbeeld niet bij de ingang van een gebouw parkeren of krijgen geldboetes. Hun

gebruik van diensten kan worden beperkt, wat leidt tot een ongelijke behandeling vergeleken met personen met een handicap met een door het bezochte land afgegeven parkeerkaart. Uiteindelijk kunnen ze ervan afzien op reis te gaan.

Als er geen maatregelen worden genomen, zullen personen met een handicap waarschijnlijk met onzekerheid geconfronteerd blijven over de vraag of hun nationale gehandicaptenkaart of -certificaat zal worden aanvaard wanneer ze in de EU op reis zijn.

Het effect van het proefproject rond de EU-gehandicaptenkaart zal naar verwachting bescheiden zijn vanwege het vrijwillige karakter van de kaart en het beperkte aantal deelnemende lidstaten en sectoren. De EU-parkeerkaart zal echter een positieve rol blijven spelen bij het bevorderen van het vrije verkeer en de parkeerrechten van personen met een handicap. De problemen bij de erkenning van de kaart door de lidstaten zullen naar verwachting echter toenemen als gevolg van technische en digitale ontwikkelingen, waardoor de verschillen tussen de modellen toenemen.

Verwacht wordt dat door de vergrijzing van de bevolking het probleem nog groter zal worden, aangezien mensen van 65 jaar en ouder (momenteel 48,6 % van de mensen in die leeftijdsgroep) vaker een handicap hebben. Daarnaast zullen de mensen naar verwachting meer reizen, zoals de trend was tot 2019, d.w.z. vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie. Voor personen met een handicap worden vier scenario's opgesteld op basis van veronderstellingen over de wijze waarop de kloof tussen deze groep en de algemene bevolking zich zal ontwikkelen bij de bereidheid tot reizen¹. In het basisscenario wordt ervan uitgegaan dat de kloof constant blijft. Het scenario waarbij de kloof groter wordt, gaat ervan uit dat de deelname van personen met een handicap aan toerisme niet parallel loopt met die van de algemene bevolking. Twee optimistischere scenario's gaan ervan uit dat de reiskloof ietwat kleiner wordt of verdwijnt. Als geen maatregelen worden genomen, **is het meest waarschijnlijke scenario echter dat de verwachte kloof tussen de deelname van personen met een handicap aan reizen en de algemene bevolking ongewijzigd zal blijven** als de onzekerheid over de erkenning van gehandicaptenkaarten en -certificaten blijft bestaan.

Wat is het doel van dit initiatief?

De algemene doelstelling van het initiatief rond de Europese gehandicaptenkaart bestaat erin het vrije verkeer en de gelijke toegang tot preferentiële voorwaarden bij diensten voor personen met een handicap te vergemakkelijken, ongeacht waar ze in de EU op reis zijn. Specifiek heeft het tot doel de wederzijdse erkenning van gehandicaptenkaarten bij de toegang tot diensten te vergemakkelijken, wanneer personen met een handicap op reis of op bezoek zijn in andere lidstaten. Het beoogt ook het gebruik van de EU-parkeerkaart te vergemakkelijken en voor rechtszekerheid rond die kaart te zorgen.

Bij de toegang tot al dan niet kosteloze diensten die onder het toepassingsgebied van het initiatief vallen, zouden houders van de Europese gehandicaptenkaart dezelfde preferentiële voorwaarden genieten als personen met een handicap in de lidstaat die ze bezoeken. Daarnaast heeft het initiatief tot doel het gebruik van de EU-parkeerkaart voor personen met

¹ De scenario's zijn gebaseerd op de verzamelde informatie over eerdere trends bij de bereidheid tot reizen van de bevolking van 15 tot en met 64 jaar (Eurostat database, TOUR_DEM_TOTOT. Beschikbaar op: [link](#)) en enquêtegegevens over personen met een handicap in dezelfde leeftijdsgroep (Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe - Full Report, 8/3/2015, DG GROW van de Europese Commissie. Beschikbaar op: [link](#)).

een handicap te verbeteren, de wederzijdse erkenning van en de voorlichting over de kaart te bevorderen en de vervalsing en het frauduleuze gebruik van de kaart te voorkomen.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De geconstateerde problemen hebben een grensoverschrijdende dimensie die niet door de lidstaten alleen kan worden opgelost. De noodzaak van EU-maatregelen houdt rechtstreeks verband met grensoverschrijdend reizen en daarmee samenhangende problemen voor personen met een handicap die binnen de EU reizen. Er moet voor een gecoördineerde aanpak tussen de lidstaten worden gezorgd zodat alle personen met een handicap die houder zijn van een gehandicaptenkaart of -certificaat, dezelfde preferentiële voorwaarden kunnen genieten, ongeacht waar ze in de EU op reis zijn. Als de EU geen maatregelen neemt, zullen de huidige verschillen tussen de nationale gehandicaptenkaarten en -certificaten toenemen. Bovendien zouden de verschillen bij de behandeling van personen met een handicap in de lidstaten blijven bestaan of toenemen, waardoor hun recht op vrij verkeer zou worden ondermijnd.

B. Beleidsopties

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Is er een voorkeursoptie? Waarom?

Bij de beoordeling werden beleidsopties onderzocht om de wederzijdse erkenning van de gehandicaptenstatus in de EU met betrekking tot de toegang tot diensten bij bezoeken aan een andere lidstaat te vergemakkelijken (A) en het gebruik en de rechtszekerheid bij het gebruik van de EU-parkeerkaart voor personen met een handicap te vergemakkelijken (B). Samen pakken deze beleidsopties de problemen aan. Verschillende opties (bijvoorbeeld vrijwillige regelingen of een selectie van diensten) werden verworpen.

De voorkeursoptie is een combinatie van **optie A2** (verplicht model van een Europese gehandicaptenkaart in alle lidstaten voor reizen en/of bezoeken en voor alle dienstensectoren) met **optie B2** (verplicht model van een EU-parkeerkaart).

Optie A2 is de meest doeltreffende manier om de wederzijdse erkenning van gehandicaptenkaarten bij de toegang tot diensten bij een bezoek aan een andere lidstaat te vergemakkelijken, aangezien wordt voorzien in de invoering van de Europese gehandicaptenkaart, die specifiek voor dat doel moet worden gebruikt en die gemakkelijk in alle lidstaten kan worden erkend. De kaart zou de onzekerheid wegnemen zowel voor dienstverleners die de gehandicaptenstatus van klanten moeten controleren, als voor personen met een handicap die op reis of op bezoek zijn in andere lidstaten.

Optie B2 is de meest doeltreffende manier om de erkenning van de EU-parkeerkaart te vergemakkelijken. Als bindend wetgevingsinstrument worden de minimumeisen van het gemeenschappelijke EU-model voor parkeerkaarten en het beveiligingsformaat en de beveiligingskenmerken ervan verplicht gesteld. Een meer homogeen model van nationale parkeerkaarten zou de onzekerheid over de erkenning ervan voor personen met een handicap verminderen wanneer ze met de auto in de EU onderweg zijn. Hierdoor zouden kaarthouders met de auto kunnen reizen zonder het risico te lopen dat hun parkeerkaart in het buitenland niet wordt erkend. Het zou ook kostenbesparingen voor de betrokken personen opleveren, aangezien ze voor personen met een handicap gereserveerde openbare parkeerplaatsen zouden kunnen gebruiken.

Een **richtlijn** wordt als een geschikt, evenredig en doeltreffend rechtsinstrument in overeenstemming met de rechtsgrondslagen beschouwd om de doelstellingen van het initiatief te verwezenlijken.

Wie steunt welke optie?

Het Europees Parlement is er in zijn [resolutie uit 2022](#) stellig van overtuigd dat de EU-gehandicaptenkaart gebaseerd moet zijn op een bindende wetgevingshandeling van de Unie die behalve cultuur, vrijetijdsbesteding en sport een breed scala aan gebieden moet bestrijken.

Personen met een handicap en hun organisaties steunen voornamelijk de uitbreiding van het initiatief tot andere gebieden dan de gebieden die onder het proefproject met betrekking tot een EU-gehandicaptenkaart vallen. Tijdens de openbare raadpleging vond een meerderheid van de in totaal 3361 respondenten dat de Europese gehandicaptenkaart vooral moet kunnen worden gebruikt in het openbaar vervoer (1821), bij culturele activiteiten (1566) en bij het parkeren (1534).

De lidstaten zijn het erover eens dat er een probleem is, dat EU-maatregelen nodig zijn en dat een bindend initiatief een geschikt middel is om het probleem aan te pakken. De gebruikers en de lidstaten zijn het er ook over eens dat de Europese gehandicaptenkaart en de EU-parkeerkaart afzonderlijke kaarten moeten zijn en dat de kaarthouders zowel over fysieke als digitale kaarten moeten kunnen beschikken.

Ook de belanghebbenden zijn sterk voorstander van een wetgevingsinstrument.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

Uit de analyse blijkt dat de voorkeursoptie verschillende voordelen heeft voor personen met een handicap, dienstverleners en nationale autoriteiten.

Voor personen met een handicap:

- minder onzekerheid en een grotere deelname aan toerisme (optie A2 zou de reiskloof naar schatting met **2,8 tot 4,12 procentpunten** verkleinen);
- directe financiële voordelen voor ongeveer 44 % van de personen met een handicap die – volgens de resultaten van de openbare raadpleging – tot dusver niet van preferentiële voorwaarden hebben kunnen profiteren bij een reis naar een andere lidstaat. Deze voordelen variëren: van 30 tot 120 EUR (als ze alleen reizen) en 80 tot 250 EUR (bij reizen met een persoonlijke assistent) bij reizen van maximaal vier dagen tot maximaal 100 tot 400 EUR per reis (per persoon) voor reizen van maximaal twee maanden.
- wanneer de EU-parkeerkaart wordt erkend, is het risico op boetes kleiner en dalen de kosten voor het betalen van parkeerplaatsen. De besparingen bedragen doorgaans minder dan 300 EUR als gevolg van vermeden parkeerboetes in de EU. Besparingen van 4 EUR per dag of 3 EUR per uur.

Voor dienstverleners:

- minder onzekerheid over de geldigheid van nationale kaarten, minder kosten voor het controleren van kaarten/certificaten, (onder meer de EU-parkeerkaart), een grotere

omzet² dankzij de begeleiders van personen met een handicap, en marktvoordelen doordat meer personen met een handicap op reis gaan. De markt voor toegankelijk toerisme zal naar verwachting met 2,1 à 3,1 miljard EUR groeien bij de voorkeursoptie voor de Europese gehandicaptenkaart. Deze cijfers hebben betrekking op al hun activiteiten en uitgaven tijdens reizen. Wat de parkeerkaart betreft, kan de voorkeursoptie de toegevoegde waarde van toegankelijk toerisme met 0,2 tot 0,3 miljard EUR doen toenemen.

Voor de nationale autoriteiten:

- Groei van de markt voor toegankelijk toerisme en minder kosten voor de handhaving van de EU-parkeerkaart. Meer belastinginkomsten dankzij de groei van de markt voor toegankelijk toerisme.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie mee?

De geraamde kosten en de aard van de kosten bij de voorkeursoptie zijn als volgt:

- Bij de Europese gehandicaptenkaart gaat het om de volgende kosten:
 - de kosten van preferentiële voorwaarden voor dienstverleners (bijvoorbeeld bij het vervoer), die worden geraamd op 116 tot 161 miljoen EUR voor de hele EU (goed voor 0,05 à 0,08 % van het niet-luchtvervoer van passagiers) en variëren van lidstaat tot lidstaat;
 - de kosten voor de productie van de kaart, die geraamd worden op 1,02 tot 4,54 EUR per kaart; en
 - digitale kosten, administratieve kosten, kosten van nationale websites en kosten van voorlichting, die geraamd worden op 90 000 tot 535 000 EUR per lidstaat.
- Bij de parkeerkaart gaat het om de volgende kosten:
 - de kosten voor de productie van de kaart, die geraamd worden op 1,02 tot 4,54 EUR per kaart;
 - de kosten van de website;
 - andere kosten zal de beleidsoptie naar verwachting niet meebrengen, omdat ze in bestaande systemen kunnen worden geïntegreerd.

Wat zijn de gevolgen voor ondernemingen en kmo's?

Er worden geen significante gevolgen voor het concurrentievermogen en het mkb verwacht. De grotere deelname van personen met een handicap aan toerisme zal een positief effect hebben op het toerisme, een sector waarin vooral kmo's actief zijn.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er zijn ook enkele kosten voor de nationale autoriteiten: de totale uitvoeringskosten bedragen ongeveer 95 000 tot 530 000 EUR voor de Europese gehandicaptenkaart (per land). Daarbij gaat het onder meer om de eenmalige kosten van de nationale website (ongeveer 7 500 tot 23 000 EUR) en de voorlichtingscampagnes (ongeveer 20 000 tot 70 000 EUR). De totale eenmalige kosten voor overheidsinstanties in de EU-27 om een IT-systeem voor de digitale

² In 2012 werd in de studie van DG GROW over toegankelijk toerisme geschat dat personen met een handicap in de EU met meer begeleiders (gemiddeld 2,2) reizen dan ouderen (gemiddeld 1,6). Deze personen zullen extra klanten zijn voor de betrokken dienstverleners.

Europese gehandicaptenkaart op te zetten, worden op 1,67 miljoen EUR geraamd en de kosten voor regelmatig onderhoud worden op ongeveer 250 000 EUR per jaar geraamd, wanneer aan alle personen die melding maken van “ernstige” beperkingen (d.w.z. de groep personen met een handicap die waarschijnlijk een Europese gehandicaptenkaart krijgen), een kaart wordt afgegeven.

Bij de EU-parkeerkaart zullen er enkele aanpassingskosten zijn voor een update van het kaartmodel en kosten voor het opzetten van een nationale databank en een nationale website (kosten die vergelijkbaar zijn met bovenvermelde kosten).

De groei van de markt voor toegankelijk toerisme – met name bij optie A2 – zal leiden tot hogere belastinginkomsten voor de nationale begrotingen.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Er worden sterke positieve effecten verwacht voor de grondrechten, namelijk het vrije verkeer (artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de EU), de integratie van personen met een handicap (artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en non-discriminatie (artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Het initiatief zal zorgen voor meer sociale inclusie en integratie van personen met een handicap in vergelijking met het referentiescenario.

Wat is de balans tussen de nettokosten en -baten bij de voorkeursoptie?

De voorkeursoptie bij de Europese gehandicaptenkaart levert een nettovoordeel van 1,56 miljard EUR op bij een geraamde ondergrens van de toegevoegde waarde voor toegankelijk toerisme van 2,1 miljard EUR en na aftrek van de geraamde kosten. De voorkeursoptie bij de Europese parkeerkaart levert een voordeel van 0,056 miljard EUR op bij een geraamde ondergrens van de toegevoegde waarde van 0,2 miljard EUR en na aftrek van de kosten. Het totale voordeel bedraagt dus 1,616 miljard EUR.

D. Follow-up

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

In overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving zal de Commissie het initiatief 5 jaar na de inwerkingtreding ervan evalueren in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van de belanghebbenden.