

Bruksela, 8 września 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0311(COD)

12755/23
ADD 5

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	7 września 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 291 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej europejską kartę osoby z niepełnosprawnością i europejską kartę parkingową dla osób z niepełnosprawnościami

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 291 final.

Załącznik: SWD(2023) 291 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.9.2023 r.
SWD(2023) 291 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
ustanawiającej europejską kartę osoby z niepełnosprawnością i europejską kartę
parkingową dla osób z niepełnosprawnościami**

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

A. Zasadność działań UE

Na czym polega problem?

Mobilność osób w UE jest coraz większa i każdy ma prawo do swobodnego poruszania się w UE i dostępu do usług we wszystkich państwach członkowskich. W praktyce jednak osoby z niepełnosprawnościami wciąż napotykają przeszkody, które mogą zniechęcać je do swobodnego przemieszczania się, zwłaszcza że ich karty osoby z niepełnosprawnością lub orzeczenia o niepełnosprawności wydawane na szczeblu krajowym nie zawsze są uznawane, gdy podczas krótkich podróży do innych państw członkowskich osoby te próbują uzyskać dostęp do usług na takich samych preferencyjnych warunkach jak te dostępne dla osób z niepełnosprawnościami w odwiedzanym kraju. Niesie to ze sobą praktyczne konsekwencje dla osób z niepełnosprawnościami, które chcą podróżować do innych państw członkowskich.

Wobec braku jakichkolwiek obowiązków regulacyjnych akceptacja krajowych kart osoby z niepełnosprawnością i orzeczeń o niepełnosprawności osób niebędących rezydentami jest dobrowolna, a zatem ograniczona w całej UE. Co więcej, świadomość i wiedza na temat różnych krajowych kart osoby z niepełnosprawnością/orzeczeń o niepełnosprawności jest niezadowalająca. W rezultacie, **gdy osoby z niepełnosprawnościami podróżują do innych państw członkowskich lub je odwiedzają, ich dostęp do preferencyjnych warunków, w tym związanych z usługami odpłatnymi i nieodpłatnymi, jest utrudniony.** W niektórych przypadkach może to prowadzić do pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub co najmniej do niepewności co do tego, czy dana osoba będzie mogła skorzystać ze swojej karty osoby z niepełnosprawnością lub swojego orzeczenia o niepełnosprawności przy dostępie do usług. Osoby z niepełnosprawnościami i ich rodziny mogą ponosić koszty związane z dostępem do usług, które byłyby bezpłatne dla osób o takim samym statusie w kraju docelowym, i korzystaniem z takich usług, a także być pozbawione możliwości korzystania z preferencyjnych warunków, takich jak wsparcie finansowe, zwolnienia z opłat za określone usługi i inne rodzaje wsparcia. W efekcie osoby z niepełnosprawnościami mogą się zniechęcić do podróżowania do innych państw członkowskich.

Do organów publicznych wpływają wnioski o informacje dotyczące uznawania kart osoby z niepełnosprawnością lub orzeczeń o niepełnosprawności wydanych przez inne państwo członkowskie, co zwiększa obciążenie administracyjne tych organów. Nie mają również pewności prawa, ponieważ brakuje im środków, aby potwierdzić ważność tych kart/orzeczeń.

Usługodawcy mają ponadto trudności z uznawaniem różnych krajowych kart osoby z niepełnosprawnością i orzeczeń o niepełnosprawności, które są niezbędne do przyznania preferencyjnych warunków. Sektor turystyki także odnotowuje straty gospodarcze w związku z niewykorzystanymi możliwościami podróżowania przez osoby z niepełnosprawnościami.

Podróżując samochodem po UE, osoby z niepełnosprawnościami napotykają trudności w korzystaniu z unijnej karty parkingowej Dla wielu osób z niepełnosprawnością prywatny transport samochodowy jest najlepszym lub jedynym sposobem samodzielnego poruszania się. Kluczowe znaczenie ma zatem dostępność miejsc parkingowych zarezerwowanych dla osób z niepełnosprawnościami. Aby to ułatwić, w zaleceniu Rady 98/376/WE wprowadzono unijną kartę parkingową dla osób z niepełnosprawnościami. Jej skuteczność ograniczają jednak różnice w formacie karty między państwami, brak informacji na temat warunków przyznawanych posiadaczom kart w poszczególnych państwach członkowskich oraz przypadki nadużycia i fałszowania kart. W związku z tym dla posiadaczy

kart często nie jest jasne, w jaki sposób mogą korzystać z karty, gdzie mogą jeździć i parkować oraz jak postępować, aby przestrzegać przepisów ruchu drogowego poza miejscem zamieszkania. Nieuznawanie unijnej karty parkingowej skutkuje praktycznymi niedogodnościami dla osób z niepełnosprawnościami, takimi jak brak możliwości zaparkowania w pobliżu wejścia do lokalu lub kary finansowe. Może to ograniczyć korzystanie przez te osoby z usług i prowadzić do nierównego traktowania w porównaniu z osobami z niepełnosprawnościami posiadającymi kartę parkingową wydaną przez odwiedzany kraj, a ostatecznie zniechęcić te osoby do podróżowania.

Jeśli nie zostaną podjęte żadne działania, osoby z niepełnosprawnościami prawdopodobnie nadal nie będą miały pewności co do tego, czy karta osoby z niepełnosprawnością lub orzeczenie o niepełnosprawności wydane w ich kraju będą akceptowane podczas podróży w UE.

Oczekuje się, że wpływ projektu pilotażowego dotyczącego unijnej karty osoby z niepełnosprawnością będzie umiarkowany ze względu na dobrowolność uczestnictwa w projekcie i niewielką liczbę uczestniczących państw członkowskich i branż. Unijna karta parkingowa będzie natomiast nadal odgrywać pozytywną rolę w promowaniu swobodnego przemieszczania się osób z niepełnosprawnościami i przysługujących im praw związanych z parkowaniem. Należy się jednak spodziewać, że problemy z jej uznawaniem przez państwa członkowskie będą się nasilać ze względu na rozwój technologiczny i cyfrowy, który skutkuje większą rozbieżnością wzorów karty.

Oczekuje się, że problem ten będzie narastał wraz ze starzeniem się społeczeństwa, ponieważ niepełnosprawność występuje częściej u osób w wieku 65 lat i starszych (obecnie 48,6 % osób w tej grupie wiekowej). Ponadto przewiduje się, że tendencje w zakresie podróżowania wśród ogółu populacji wzrosną, podobnie jak to miało miejsce do 2019 r. przed pandemią COVID-19. W przypadku osób z niepełnosprawnościami opracowano cztery scenariusze oparte na założeniach dotyczących tego, jak będzie się rozwijać różnica między tą grupą osób a populacją ogólną pod względem skłonności do podróżowania¹. W scenariuszu podstawowym przyjmuje się, że różnica ta pozostanie bez zmian. W scenariuszu powiększającej się różnicy zakłada się, że udział osób z niepełnosprawnościami w turystyce nie wzrośnie równoległe z udziałem populacji ogólnej. Dwa bardziej optymistyczne scenariusze zakładają minimalne zmniejszenie albo zniwelowanie różnicy w poziomie uczestnictwa w podróżach. W przypadku niepodjęcia żadnych działań **najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest jednak to, że szacowana różnica w poziomie uczestnictwa w podróżach między osobami z niepełnosprawnościami a populacją ogólną pozostanie bez zmian**, jeśli utrzyma się niepewność co do uznawania kart osoby z niepełnosprawnością/orzeczeń o niepełnosprawności.

Jaki jest cel inicjatywy?

Ogólnym celem inicjatywy dotyczącej europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością jest ułatwienie swobodnego przemieszczania się i równego dostępu do preferencyjnych warunków w odniesieniu do usług świadczonych na rzecz osób z niepełnosprawnościami, niezależnie od

¹ Scenariusze oparto na zebranych informacjach na temat przeszłych tendencji w zakresie skłonności do podróżowania wśród ludności w wieku od 15 do 64 lat (baza danych Eurostatu, TOUR_DEM_TOTOT, dostępna na stronie internetowej: [link](#)) oraz na danych ankietowych dotyczących osób z niepełnosprawnościami w tej samej grupie wiekowej („Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe – Full Report” [Wpływ gospodarczy i wzorce podróżowania w ramach dostępnej turystyki w Europie – pełne sprawozdanie], 8.03.2015 r., DG GROW, Komisja Europejska, dostępne na stronie internetowej: [link](#)).

tego, gdzie odbywają podróże w UE. W szczególności ma ona na sprzyjać ułatwieniu wzajemnego uznawania kart osoby z niepełnosprawnością w celu uzyskania dostępu do usług przez osoby z niepełnosprawnościami, gdy podróżują one do innych państw członkowskich lub je odwiedzają. Ma ona również na celu ułatwienie korzystania z unijnej karty parkingowej i zapewnienie pewności prawa w związku z tą kartą.

Przy dostępie do usług objętych jej zakresem, oferowanych zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, posiadacze europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością mogliby korzystać z takich samych preferencyjnych warunków, jakie przewidziano dla osób z niepełnosprawnościami w odwiedzanym państwie członkowskim. Celem inicjatywy jest ponadto poprawa funkcjonowania unijnej karty parkingowej dla osób z niepełnosprawnościami, poprawa jej wzajemnego uznawania, zwiększenie świadomości na jej temat oraz zapobieganie jej fałszowaniu i nieuczciwemu wykorzystywaniu.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Zidentyfikowane problemy mają wymiar transgraniczny, przez co państwa członkowskie nie mogą ich rozwiązać samodzielnie. Potrzeba działania na szczeblu UE ma bezpośredni związek z podróżami transgranicznymi i wynikającymi z nich wyzwaniem, jakie napotykają osoby z niepełnosprawnościami podróżujące po UE. Konieczne jest zapewnienie skoordynowanego podejścia państw członkowskich, aby umożliwić osobom z niepełnosprawnościami posiadającym kartę osoby z niepełnosprawnością lub orzeczenie o niepełnosprawności korzystanie z takich samych preferencyjnych warunków, niezależnie od tego, dokąd podróżują w UE. W przypadku braku działań ze strony UE obecne różnice w krajowych kartach osoby z niepełnosprawnością/orzeczeniach o niepełnosprawności zwiększą się, a problem nierównego traktowania osób z niepełnosprawnościami w państwach członkowskich utrzyma się lub pogłębi, ograniczając prawa do swobodnego przemieszczania się.

B. Warianty strategiczne

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W ocenie uwzględniono warianty strategiczne mające na celu ułatwienie wzajemnego uznawania statusu osoby z niepełnosprawnością w UE w zakresie dostępu do usług podczas wizyty w innym państwie członkowskim (A) oraz ułatwienie korzystania z unijnej karty parkingowej dla osób z niepełnosprawnościami i zwiększenie pewności prawa w tym zakresie (B), które to warianty łącznie stanowią odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania. Odrzucono szereg wariantów, np. dotyczących dobrowolnych porozumień czy wybranych usług.

Preferowanym wariantem jest połączenie wariantu **strategicznego A2** (obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich wzór europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością na potrzeby podróży lub wizyty – w odniesieniu do wszystkich sektorów usług) z **wariantem B2** (obowiązkowy wzór unijnej karty parkingowej).

Wariant A2 jest najskuteczniejszy w ułatwianiu wzajemnego uznawania kart osoby z niepełnosprawnością w zakresie dostępu do usług podczas wizyty w innym państwie członkowskim, ponieważ zakłada obowiązkowe utworzenie europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością, która jest przeznaczona właśnie do tego celu i która będzie mogła być łatwo uznawana we wszystkich państwach członkowskich. Karta wyeliminowałaby

niepewność zarówno dla usługodawców, którzy muszą sprawdzać, czy klienci mają przyznany status osoby z niepełnosprawnością, jak i dla osób z niepełnosprawnościami podróżujących do innych państw członkowskich lub je odwiedzających.

Wariant B2 jest najskuteczniejszy w ułatwianiu uznawania unijnej karty parkingowej. Jako wiążący instrument ustawodawczy wprowadza obowiązkowe minimalne wymogi dotyczące wspólnego wzoru unijnej karty parkingowej oraz jej formatu i funkcji zabezpieczających. Bardziej jednolity format krajowych kart parkingowych przyczyniłby się do zmniejszenia niepewności związanej z ich uznawaniem w przypadku osób z niepełnosprawnościami podróżujących samochodem w UE. Dzięki temu posiadacze kart mogliby podróżować samochodem bez ryzyka, że ich karta parkingowa nie zostanie uznana za granicą. Takie rozwiązanie doprowadziłoby również do oszczędności kosztów dla zainteresowanych osób w związku z korzystaniem z miejsc parkingowych zarezerwowanych dla osób z niepełnosprawnościami.

Jeśli chodzi o wybór instrumentu prawnego, **dyrektywę** uznaje się za odpowiedni, proporcjonalny i skuteczny instrument służący osiągnięciu celów tej inicjatywy, a wybór tego właśnie instrumentu jest zgodny ze wskazanymi podstawami prawnymi.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Parlament Europejski w swojej [rezolucji z 2022 r.](#) wyraża głębokie przekonanie, że europejska karta osoby z niepełnosprawnością powinna opierać się na wiążącym akcie prawnym UE obejmującym szereg różnych obszarów wykraczających poza kulturę, rekreację i sport.

Osoby z niepełnosprawnościami i ich organizacje popierają głównie rozszerzenie inicjatywy poza obszary objęte pilotażową unijną kartą osoby z niepełnosprawnością. W konsultacjach publicznych większość respondentów (z łącznej liczby 3 361) stwierdziła, że głównymi sektorami, które należy objąć europejską kartą osoby z niepełnosprawnością, są transport publiczny (1 821), działalność kulturalna (1 566) i parkowanie (1 534).

Państwa członkowskie są zgodne co do tego, że problem istnieje, że potrzebne są działania UE i że wiążąca inicjatywa jest odpowiednim środkiem do rozwiązania tego problemu. Wśród użytkowników i państw członkowskich panuje również zgoda co do tego, że europejską kartę osoby z niepełnosprawnością i unijną kartę parkingową należy traktować jako oddzielne karty, a ich posiadacze powinni mieć dostęp zarówno do kart fizycznych, jak i cyfrowych.

Zainteresowane strony wyrażają również silne poparcie dla instrumentu prawnego.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Wyniki analizy pokazują, że wdrożenie preferowanego wariantu przyniosłoby szereg korzyści osobom z niepełnosprawnościami, usługodawcom i organom krajowym.

Dla osób z niepełnosprawnościami:

- mniejsza niepewność i większy udział w turystyce (szacuje się, że wariant A2 zmniejszyłby różnicę w poziomie uczestnictwa w podróżach o **2,8–4,12 punktu procentowego**);

- bezpośrednie korzyści pieniężne dla około 44 % osób z niepełnosprawnościami, którym w przeszłości odmówiono preferencyjnych warunków podczas podróży do innego państwa członkowskiego, zgodnie z wynikami konsultacji publicznych. Mogą one wynieść od 30 do 120 EUR (w przypadku podróży w pojedynkę) i od 80 do 250 EUR (w przypadku podróży z asystentem osobistym) podczas podróży trwających do czterech dni oraz od 100 do 400 EUR za podróż (na osobę) trwającą do dwóch miesięcy;
- zmniejszone ryzyko konieczności uiszczania kar pieniężnych z powodu nieuznania unijnej karty parkingowej lub konieczności wnoszenia opłat za miejsca parkingowe. Oszczędności można określić ilościowo na poziomie poniżej 300 EUR i wynikałyby one z uniknięcia kar pieniężnych za parkowanie w całej UE. Oszczędności mogą wynieść 4 EUR na dzień lub 3 EUR na godzinę.

Dla usługodawców:

- mniejsza niepewność co do ważności kart krajowych i obniżone koszty sprawdzania kart/orzeczeń, w tym unijnej karty parkingowej, większe obroty² wynikające z opłacania osób towarzyszących osobom z niepełnosprawnościami oraz korzyści rynkowe wynikające z większej liczby podróżujących osób z niepełnosprawnościami. W przypadku preferowanego wariantu europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością oczekuje się, że rynek dostępnej turystyki odnotuje wzrost o 2,1–3,1 mld EUR. Dane te dotyczą wszystkich czynności i wydatków podczas podróży. W przypadku karty parkingowej preferowany wariant może potencjalnie zwiększyć wartość dodaną dostępnej turystyki o 0,2–0,3 mld EUR.

Dla organów krajowych:

- zwiększenie wielkości rynku dostępnej turystyki i zmniejszenie kosztów egzekwowania unijnej karty parkingowej. Większe dochody podatkowe wynikające ze wzrostu rynku dostępnej turystyki.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Szacunkowe koszty i charakter kosztów związanych z preferowanym wariantem są następujące:

- w przypadku europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością koszty związane są z:
 - oferowaniem preferencyjnych warunków w przypadku usługodawców, np. w zakresie transportu koszty szacuje się na 116–161 mln EUR w odniesieniu do UE (co stanowi 0,05–0,08 % przewozu osób innego niż transport lotniczy), przy czym różnią się one w zależności od państwa członkowskiego;
 - wyprodukowaniem karty, co szacuje się na 1,02–4,54 EUR za kartę; oraz
 - kosztami cyfrowymi, kosztami administracyjnymi, kosztami krajowych stron internetowych i kosztami podnoszenia świadomości, przy czym szacuje się je na 90 000–535 000 EUR na państwo członkowskie.
- W przypadku karty parkingowej koszty związane są z:
 - wyprodukowaniem karty, co szacuje się na 1,02–4,54 EUR za kartę;

² W 2012 r. w badaniu DG GROW dotyczącym dostępnej turystyki oszacowano, że w całej UE osoby z niepełnosprawnościami podróżują z większą liczbą osób towarzyszących (średnio 2,2) niż osoby starsze (średnio 1,6). Osoby te będą dodatkowymi klientami odpowiednich usług.

- koszty strony internetowej zostały uwzględnione;
- pozostałe koszty uwzględnione w wariantcie strategicznym przyjmuje się jako zerowe, ponieważ można je włączyć w istniejące systemy.

Jaki będzie mieć to wpływ na przedsiębiorstwa i MŚP?

Nie oczekuje się żadnego szczególnego wpływu na konkurencyjność i MŚP. Zwiększony udział osób z niepełnosprawnościami w turystyce będzie miał pozytywny wpływ na turystykę, czyli na sektor, w którym dominują MŚP.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Koszty poniosą również organy krajowe: całkowite koszty wdrożenia europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością wyniosą od 95 000 do 530 000 EUR (na państwo). Obejmują one jednorazowy koszt utworzenia krajowej strony internetowej (w przybliżeniu od 7 500 do 23 000 EUR) oraz koszt kampanii podnoszących świadomość (w przybliżeniu od 20 000 do 70 000 EUR). Całkowite jednorazowe koszty poniesione przez organy publiczne w UE-27 w celu utworzenia systemu informatycznego na potrzeby cyfrowej europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością szacuje się na 1,67 mln EUR, a regularne koszty utrzymania szacuje się na około 250 000 EUR rocznie w przypadku wydawania kart wszystkim osobom zgłaszającym „poważne” ograniczenia (jest to grupa osób z niepełnosprawnościami, które prawdopodobnie otrzymają europejskie karty osoby z niepełnosprawnością).

W przypadku unijnej karty parkingowej wystąpią pewne koszty dostosowania związane z aktualizacją wzoru karty oraz koszty utworzenia krajowej bazy danych i krajowej strony internetowej (koszty podobne do powyższych).

Zwiększona wielkość rynku dostępnej turystyki, szczególnie w wariantcie A2, doprowadzi do wzrostu dochodów podatkowych dla budżetów państw.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Oczekuje się zdecydowanie pozytywnych skutków dla praw podstawowych, a mianowicie swobody przemieszczania się (art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta")), integracji osób niepełnosprawnych (art. 26 Karty) i niedyskryminacji (art. 21 Karty). Inicjatywa zapewni większe włączenie społeczne i integrację osób z niepełnosprawnościami w porównaniu ze scenariuszem podstawowym.

Jaki będzie bilans kosztów i korzyści netto w przypadku preferowanego wariantu?

Przyjmując dolną granicę szacunkowej wartości dodanej dla dostępnej turystyki w wysokości 2,1 mld EUR w przypadku preferowanego wariantu dotyczącego europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością i odejmując powiązane szacunkowe koszty, otrzymujemy korzyść netto w wysokości 1,56 mld EUR w przypadku tego wariantu. Przyjmując dolną granicę szacowanej wartości dodanej w wysokości 0,2 mld EUR w przypadku preferowanego wariantu dotyczącego karty parkingowej i odejmując powiązane koszty, otrzymujemy 0,056 mld EUR. Daje to **łącznie 1 616 mld EUR**.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa Komisja oceni inicjatywę w ciągu pięciu lat od jej wejścia w życie, we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacji z zainteresowanymi stronami.