

V Bruseli 8. septembra 2023
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2023/0311(COD)

12755/23
ADD 5

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	7. septembra 2023
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2023) 291 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa ustanovuje európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím a európsky parkovací preukaz pre osoby so zdravotným postihnutím

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2023) 291 final.

Príloha: SWD(2023) 291 final

V Bruseli 6. 9. 2023
SWD(2023) 291 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady,

**ktorou sa ustanovuje európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím a európsky
parkovací preukaz pre osoby so zdravotným postihnutím**

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

A. Potreba opatrení na úrovni EÚ

Aký problém sa rieši?

Ľudia v EÚ sú čoraz mobilnejší a majú právo na voľný pohyb v EÚ a na prístup k službám vo všetkých členských štátoch. V praxi však osoby so zdravotným postihnutím stále čelia prekážkam, ktoré im môžu brániť vo voľnom pohybe, prípadne ich od neho odrádzať, a to najmä preto, že ich preukazy osôb so zdravotným postihnutím alebo potvrdenia o zdravotnom postihnutí vydané na vnútroštátnej úrovni nie sú vždy uznané, keď sa počas krátkych ciest do iných členských štátov pokúšajú získať prístup k službám na základe rovnakých preferenčných podmienok, aké majú osoby so zdravotným postihnutím v navštívenej krajine. To má praktické dôsledky pre osoby so zdravotným postihnutím, ktoré chcú cestovať do iných členských štátov.

V prípade neexistencie regulačných povinností je prijímanie vnútroštátnych preukazov osôb so zdravotným postihnutím a potvrdení o zdravotnom postihnutí nerezidentov dobrovoľné, a preto v celej EÚ obmedzené. Okrem toho nie sú rozličné vnútroštátne preukazy osôb so zdravotným postihnutím alebo potvrdenia o zdravotnom postihnutí dostatočne dobre známe. V dôsledku toho sa **komplikuje prístup osôb so zdravotným postihnutím pri ceste do iného členského štátu alebo jeho návšteve k preferenčným podmienkam vrátane tých, ktoré sa týkajú služieb poskytovaných za odplatu aj bezodplatne**. To môže v niektorých prípadoch viesť k nepriamej diskriminácii na základe štátnej príslušnosti, prípadne minimálne k neistote v tom, či môže jednotlivec pri prístupe k službám použiť svoj preukaz osoby so zdravotným postihnutím alebo potvrdenie o zdravotnom postihnutí. Osobám so zdravotným postihnutím a ich rodinným príslušníkom môžu vzniknúť pri prístupe k službám a pri ich využívaní náklady, ktoré by nevznikli ich náprotivkom v cieľovej krajine, a môžu premeškať možnosť využitia preferenčných podmienok, ako napríklad peňažnej podpory, oslobodenia od platieb za určité služby a iných druhov podpory. To môže osoby so zdravotným postihnutím odrádzať od cestovania do iných členských štátov.

Subjekty verejného sektora prijímajú žiadosti o informácie týkajúce sa uznávania preukazov osôb so zdravotným postihnutím vydaných iným členským štátom, čím sa zvyšuje ich administratívne zaťaženie. Okrem toho sú vystavené právnej neistote, keďže nemajú prostriedky na potvrdenie platnosti takýchto preukazov alebo potvrdení.

Ďalej sú poskytovatelia služieb vystavení ťažkostiam pri uznávaní najrôznejších druhov vnútroštátnych preukazov osôb so zdravotným postihnutím a potvrdení o zdravotnom postihnutí, ktoré sú potrebné na poskytnutie preferenčných podmienok. Odvetvie cestovného ruchu okrem toho zaznamenáva aj hospodárske straty v dôsledku premeškaných príležitostí vyplývajúcich z cestovania osôb so zdravotným postihnutím.

Pri ceste automobilom v EÚ čelia osoby so zdravotným postihnutím ťažkostiam pri používaní svojho európskeho parkovacieho preukazu. Pre mnohé osoby so zdravotným postihnutím je osobná automobilová doprava najlepším alebo jediným spôsobom, ako sa samostatne premiestňovať. Dostupnosť parkovacieho vybavenia vyhradeného pre osoby so zdravotným postihnutím je preto kľúčová. Európsky parkovací preukaz pre osoby so zdravotným postihnutím zavedený odporúčaním Rady 98/376/ES bol navrhnutý na tento účel. Jeho účinnosť však oslabujú vnútroštátne rozdiely vo formáte preukazu, nedostatok informácií o podmienkach poskytnutých držiteľom preukazu v jednotlivých členských štátoch a prípady podvodov a falšovania preukazu. Preto držitelia preukazov často s istotou nevedia,

ako môžu mimo miesta svojho pobytu svoj preukaz použiť, kam môžu s autom vojsť a kde zaparkovať a ako dodržať pravidlá cestnej premávky. Neuznanie európskeho parkovacieho preukazu má za následok praktické znevýhodnenia pre osoby so zdravotným postihnutím, ako napríklad nemožnosť zaparkovať v blízkosti vchodu do príslušných priestorov alebo peňažné pokuty. Môže sa tým obmedziť ich možnosť využívania služieb, čo vedie k nerovnakému zaobchádzaniu v porovnaní so zaobchádzaním s osobami so zdravotným postihnutím, ktorým parkovací preukaz vydala navštívená krajina, a napokon môže týchto jednotlivcov odrádzať od cestovania.

V prípade neprijatia žiadneho opatrenia by osoby so zdravotným postihnutím pravdepodobne naďalej čelili neistote, pokiaľ ide o to, či sa bude prijímať ich vnútroštátny preukaz osoby so zdravotným postihnutím alebo potvrdenie o zdravotnom postihnutí pri cestovaní v rámci EÚ.

Vplyv pilotného projektu preukazu EÚ pre osoby so zdravotným postihnutím by mal byť podľa očakávaní mierny, a to z dôvodu jeho dobrovoľného charakteru a obmedzeného počtu členských štátov a odvetví, ktoré sa na ňom zúčastňujú. Na druhej strane však bude európsky parkovací preukaz naďalej zohrávať pozitívnu úlohu pri podpore voľného pohybu a parkovacích práv osôb so zdravotným postihnutím. Problémy s jeho uznávaním v členských štátoch sa však pravdepodobne budú prehlbovať v dôsledku technického a digitálneho vývoja, ktorý bude viesť k vzniku ďalších odlišných vzorov preukazu.

Na prehlbovaní problému sa bude podľa očakávaní podieľať aj starnutie populácie, keďže vo vekovej skupine 65+ je vyššia prevalencia zdravotného postihnutia (v súčasnosti ide o 48,6 % ľudí v tejto skupine). Okrem toho sa očakáva zintenzívnenie vzorcov cestovania bežnej populácie, čo bol trend do roku 2019 pred vypuknutím pandémie ochorenia COVID-19. Pre osoby so zdravotným postihnutím boli vypracované štyri scenáre na základe predpokladov týkajúcich sa možného vývoja rozdielov v trendoch v oblasti cestovania medzi touto skupinou a bežnou populáciou¹. V základnom scenári sa predpokladá, že tento rozdiel zostane konštantný. V scenári prehlbujúcich sa rozdielov sa predpokladá, že účasť osôb so zdravotným postihnutím na cestovnom ruchu sa nebude zvyšovať súbežne s účasťou bežnej populácie. V dvoch optimistickjších scenároch sa predpokladá buď určité zmiernenie, alebo odstránenie rozdielov v cestovaní. V prípade neprijatia žiadneho opatrenia je však **najpravdepodobnejším scenárom ten, podľa ktorého sa odhadovaný rozdiel medzi účasťou osôb so zdravotným postihnutím a bežnej populácie na cestovaní vôbec nezmení**, ak bude naďalej pretrvávajúť neistota, pokiaľ ide o uznávanie preukazov osôb so zdravotným postihnutím alebo potvrdení o zdravotnom postihnutí.

Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

Všeobecným cieľom iniciatívy európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím je zabezpečiť voľný pohyb a rovnaký prístup k preferenčným podmienkam pri službách poskytovaných osobám so zdravotným postihnutím bez ohľadu na to, kam v EÚ cestujú. Konkrétne je jej cieľom zabezpečiť vzájomné uznávanie preukazov osôb so zdravotným

¹ Scenáre vychádzajú z informácií o minulých trendoch cestovania populácie vo vekovej skupine 15 – 64 rokov (databáza Eurostatu, TOUR_DEM_TOTOT; k dispozícii na stránke: [odkaz](#)) a z údajov z prieskumu týkajúceho sa osôb so zdravotným postihnutím v rovnakej vekovej skupine [*Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe – Full Report* (Hospodársky vplyv a modely bezbariérového cestovného ruchu v Európe – úplná správa), 8.3.2015, GR GROW Európskej komisie; k dispozícii na stránke: [odkaz](#)].

postihnutím na účely prístupu k službám, keď osoby so zdravotným postihnutím cestujú do iného členského štátu alebo takýto štát navštívia. Takisto je jej cieľom uľahčiť používanie európskeho parkovacieho preukazu a zabezpečiť právnu istotu pri jeho používaní.

Pri prístupe k službám, ktoré patria do rozsahu jej pôsobnosti bez ohľadu na to, či sa poskytujú za odplatu alebo bezodplatne, by držiteľia európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím využívali rovnaké preferenčné podmienky, aké sa poskytujú osobám so zdravotným postihnutím v členskom štáte, ktorý navštívia. Okrem toho je cieľom iniciatívy zlepšiť fungovanie európskeho parkovacieho preukazu v prípade osôb so zdravotným postihnutím, ako aj jeho vzájomné uznávanie, zlepšiť informovanosť a predchádzanie jeho falšovaniu a podvodnému používaniu.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?

Zistené problémy majú cezhraničný aspekt, ktorý nemôžu vyriešiť členské štáty samostatne. Potreba opatrení na úrovni EÚ priamo súvisí s cezhraničným cestovaním a s tým súvisiacimi výzvami, ktorým čelia osoby so zdravotným postihnutím cestujúce v rámci EÚ. Treba zabezpečiť koordinovaný prístup členských štátov, aby mohli osoby so zdravotným postihnutím, ktoré sú držiteľmi preukazu osoby so zdravotným postihnutím alebo potvrdenia o zdravotnom postihnutí, využívať rovnaké preferenčné podmienky bez ohľadu na to, kam v rámci EÚ cestujú. Ak by EÚ nezasiahla, súčasné rozdiely vo vnútroštátnych preukazoch osôb so zdravotným postihnutím a potvrdeniach o zdravotnom postihnutí by sa prehĺbili a rozdielne zaobchádzanie s osobami so zdravotným postihnutím v jednotlivých členských štátoch by zostalo alebo sa ešte zintenzívnilo, čo by ohrozovalo ich právo na voľný pohyb.

B. Možnosti politiky

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

Pri posudzovaní sa zvažili možnosti politiky zamerané na uľahčenie vzájomného uznávania postavenia osôb so zdravotným postihnutím v EÚ, pokiaľ ide o prístup k službám pri návšteve iného členského štátu (A), a uľahčenie používania a zabezpečenie právnej istoty pri používaní európskeho parkovacieho preukazu pre osoby so zdravotným postihnutím (B), ktorými sa spoločne riešia zistené výzvy. Viaceré možnosti, ako napríklad dobrovoľné dohody alebo výber iba určitých služieb, boli zamietnuté.

Uprednostňovanou možnosťou je kombinácia **možnosti politiky A2** (povinný vzor európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím vo všetkých členských štátoch na účely cestovania a/alebo návštevy, ktorý sa týka všetkých oblastí služieb) s **možnosťou B2** (povinný vzor európskeho parkovacieho preukazu).

Možnosť A2 je najúčinnnejšia pri uľahčovaní vzájomného uznávania preukazov osôb so zdravotným postihnutím, pokiaľ ide o prístup k službám počas návštevy iného členského štátu, keďže sa ukladá povinnosť zaviesť európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím, ktorý sa má používať presne na daný účel a je ho možné jednoducho uznávať vo všetkých členských štátoch. Preukazom sa odstráni neistota v prípade poskytovateľov služieb, ktorí musia overovať postavenie zákazníkov ako osôb so zdravotným postihnutím, ako aj v prípade osôb so zdravotným postihnutím, ktoré cestujú do iného členského štátu a/alebo ho navštevujú.

Možnosť B2 je najúčinnnejšia pri uľahčovaní uznávania európskeho parkovacieho preukazu. Keďže ide o záväzný právny nástroj, ukladajú sa v ňom povinné minimálne požiadavky na spoločný vzor európskeho parkovacieho preukazu a jeho bezpečnostný formát a prvky. Homogénnejší formát vnútroštátnych parkovacích preukazov by prispel k zníženiu neistoty osôb so zdravotným postihnutím, pokiaľ ide o uznávanie týchto preukazov pri cestovaní automobilom v EÚ. Držitelia preukazov by tak mohli cestovať automobilom bez rizika, že ich parkovací preukaz nebude v zahraničí uznaný. Takisto by to viedlo k úspore nákladov dotknutých osôb, keďže by mohli využívať verejné parkovacie miesta vyhradené pre osoby so zdravotným postihnutím.

Pokiaľ ide o výber právneho nástroja, za vhodný, primeraný a účinný nástroj na dosiahnutie cieľov iniciatívy sa v súlade s určenými právnymi základmi považuje **smernica**.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Európsky parlament je vo svojom [uznesení z roku 2022](#) pevne presvedčený, že európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím by mal byť založený na záväznom legislatívnom akte EÚ, ktorý by sa mal vzťahovať na celý rad rôznych oblastí, nielen na oblasť kultúry, voľného času a športu.

Osoby so zdravotným postihnutím a ich organizácie podporujú hlavne rozšírenie iniciatívy nad rámec oblastí, ktorých sa týka pilotný projekt preukazu EÚ pre osoby so zdravotným postihnutím. V rámci verejnej konzultácie väčšina respondentov (z celkového počtu 3 361) uviedla, že hlavnými oblasťami, na ktoré by sa mal európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím uplatňovať, by mali byť verejná doprava (1 821), kultúrne aktivity (1 566) a parkovanie (1 534).

Členské štáty sa zhodujú na tom, že problém existuje, je potrebné opatrenie na úrovni EÚ a záväzná iniciatíva je vhodným nástrojom na jeho riešenie. Používatelia a členské štáty sa zhodujú aj na tom, že európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím a európsky parkovací preukaz by sa mali ponechať ako dva samostatné preukazy a že držitelia preukazov by ich mali mať k dispozícii vo fyzickej aj digitálnej podobe.

Zainteresované strany takisto intenzívne podporujú legislatívny nástroj.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti?

Z analýzy vyplýva, že vykonávanie uprednostňovanej možnosti by osobám so zdravotným postihnutím, poskytovateľom služieb a vnútroštátnym orgánom prinieslo viacero výhod.

Osoby so zdravotným postihnutím:

- Zníženie neistoty a zvýšenie účasti na cestovnom ruchu (podľa odhadov by mala možnosť A2 viesť k zmierneniu rozdielov na úrovni od **2,8 do 4,12 percentuálneho bodu**).
- Priame peňažné prínosy pre približne 44 % osôb so zdravotným postihnutím, ktorým bol podľa výsledkov verejnej konzultácie v minulosti odmietnutý prístup k preferenčným podmienkam pri ceste do iného členského štátu. Tie sa pohybujú

v rozpätí od 30 EUR do 120 EUR (pri individuálnej ceste) a 80 EUR až 250 EUR (pri ceste s osobným asistentom) v prípade ciest s maximálnou dĺžkou štyri dni a 100 EUR až 400 EUR na jednu cestu (na osobu) v prípade ciest na dva mesiace.

- Zníženie rizika pokuty alebo nutnosti platiť za parkovacie miesto z dôvodu neuznania európskeho parkovacieho preukazu. Úspory z dôvodu predchádzania pokutám za parkovanie možno v rámci EÚ vo všeobecnosti vyčísliť na úrovni do 300 EUR. Úspory vo výške 4 EUR za deň alebo 3 EUR za hodinu.

Poskytovatelia služieb:

- Zníženie neistoty, pokiaľ ide o platnosť vnútroštátnych preukazov, a zníženie nákladov na kontrolu preukazov alebo potvrdení vrátane európskeho parkovacieho preukazu, zvýšenie obratu² pochádzajúceho z platieb osôb sprevádzajúcich osoby so zdravotným postihnutím a trhovú prínos pochádzajúci z väčšieho počtu osôb so zdravotným postihnutím, ktoré cestujú. Trh s bezbariérovým cestovným ruchom by sa mal podľa očakávaní v prípade uprednostňovanej možnosti európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím zvýšiť o 2,1 až 3,1 mld. EUR. Tieto údaje sa týkajú všetkých aktivít a výdavkov uvedených osôb počas cestovania. V prípade parkovacieho preukazu má uprednostňovaná možnosť potenciál zvýšiť pridanú hodnotu bezbariérového cestovného ruchu o 0,2 až 0,3 mld. EUR.

Vnútroštátne orgány:

- Zväčšenie trhu s bezbariérovým cestovným ruchom a zníženie nákladov na presadzovanie práva v prípade európskeho parkovacieho preukazu. Vyššie daňové príjmy v dôsledku zväčšenia trhu s bezbariérovým cestovným ruchom.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť?

Odhadované náklady a charakter nákladov v súvislosti s uprednostňovanou možnosťou sú takéto:

- V prípade európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím sa náklady týkajú:
 - ponúkania preferenčných podmienok pre poskytovateľov služieb, pričom napr. v prípade nákladov EÚ na dopravu sa odhadujú na úrovni od 116 do 161 mil. EUR (čo zodpovedá 0,05 % až 0,08 % inej ako leteckej dopravy) a v jednotlivých členských štátoch sa líšia,
 - výroby preukazu, pričom sa odhadujú na úrovni 1,02 EUR až 4,54 EUR na preukaz, a
 - digitálnych nákladov, administratívnych nákladov, nákladov na vnútroštátne webové sídla a nákladov na zlepšovanie informovanosti, pričom sa odhadujú na úrovni 90 000 EUR až 535 000 EUR na členský štát.
- V prípade európskeho parkovacieho preukazu sa náklady týkajú:
 - výroby preukazu, pričom sa odhadujú na úrovni 1,02 EUR až 4,54 EUR na preukaz,
 - nákladov na webové sídlo,

² V štúdii GR GROW z roku 2012 o bezbariérovom cestovnom ruchu sa odhadovalo, že v EÚ osoby so zdravotným postihnutím cestujú s viacerými spoločníkmi (v priemere 2,2) ako starší ľudia (v priemere 1,6). Tieto osoby budú ďalšími klientmi dotknutých služieb.

- ostatné náklady, ktoré súvisia s možnosťou politiky, sa odhadujú na nulovej úrovni, keďže môžu byť začlenené do existujúcich systémov.

Aký bude vplyv na podniky a MSP?

Neočakávajú sa žiadne závažné vplyvy na konkurencieschopnosť a MSP. Zvýšená účasť osôb so zdravotným postihnutím na cestovnom ruchu bude mať pozitívny vplyv na cestovný ruch, čo je sektor, v ktorom prevažujú MSP.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Určité náklady vzniknú aj vnútroštátnym orgánom: celkové náklady na vykonávanie budú približne na úrovni 95 000 EUR až 530 000 EUR v prípade európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím (na jednu krajinu). Zahŕňali by jednorazové náklady na zriadenie webového sídla (približne 7 500 EUR až 23 000 EUR) a náklady na kampane na zlepšovanie informovanosti (približne 20 000 EUR až 70 000 EUR). Celkové jednorazové náklady subjektov verejného sektora 27 členských štátov EÚ na vybudovanie IT systému pre európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím sa odhadujú na 1,67 mil. EUR, pričom náklady na jeho pravidelnú údržbu sa odhadujú približne na 250 000 EUR ročne pri vydávaní preukazov všetkým osobám, ktoré majú závažné obmedzenia (ide o skupinu osôb so zdravotným postihnutím, ktorej bude pravdepodobne vydaný európsky preukaz osoby so zdravotným postihnutím).

V prípade európskeho parkovacieho preukazu vzniknú určité náklady na prispôsobenie, keďže bude potrebné aktualizovať vzor preukazu, a náklady na zavedenie vnútroštátnej databázy a vnútroštátneho webového sídla (náklady budú podobné uvedeným).

Zväčšenie trhu s bezbariérovým cestovným ruchom, a to najmä v prípade možnosti A2, bude viesť k vyšším daňovým príjmom do štátnych rozpočtov.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Očakávajú sa významné pozitívne vplyvy na základné práva, konkrétne práva na slobodu pohybu [článok 45 Charty základných práv EÚ (ďalej len „charta“)], práva na začlenenie osôb so zdravotným postihnutím do spoločnosti (článok 26 charty) a práva na nediskrimináciu (článok 21 charty). V porovnaní so základným scenárom by sa iniciatívou zabezpečilo lepšie začlenenie a zaradenie osôb so zdravotným postihnutím do spoločnosti.

Aký bude čistý pomer nákladov a prínosov uprednostňovanej možnosti?

Ak od odhadovanej dolnej hranice pridanej hodnoty pre bezbariérový cestovný ruch vo výške 2,1 mld. EUR za uprednostňovanú možnosť v prípade európskeho preukazu osoby so zdravotným postihnutím odpočítame súvisiace odhadované náklady, dostaneme čistý prínos tejto možnosti vo výške 1,56 mld. EUR. Ak od odhadovanej dolnej hranice pridanej hodnoty vo výške 0,2 mld. EUR odpočítame súvisiace náklady, dostaneme prínos uprednostňovanej možnosti v prípade európskeho parkovacieho preukazu vo výške 0,056 mld. EUR. To je spolu 1,616 mld. EUR.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

V súlade s usmerneniami pre lepšiu právnu reguláciu bude Komisia iniciatívu vyhodnocovať päť rokov od nadobudnutia jej účinnosti, a to v spolupráci s členskými štátmi a na základe konzultácie s dotknutými zainteresovanými stranami.