

POZIV NA OČITOVANJE ZA PROCJENU UČINKA

NAZIV INICIJATIVE	Iskaznica EU-a za osobe s invaliditetom
VODEĆA GLAVNA UPRAVA – NADLEŽNI ODJEL	GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, Odjel D3
VJEROJATNA VRSTA INICIJATIVE	Zakonodavna
OKVIRNI ROK	Četvrto tromjesečje 2023.
DODATNE INFORMACIJE	https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=hr
<p><i>Ovaj je dokument isključivo informativne prirode. Njegov sadržaj ne prejudicira konačnu odluku Europske komisije o nastavku rada na inicijativi ni o njezinu konačnom sadržaju. Svaki element inicijative opisan u ovom dokumentu može se promijeniti, među ostalim i rokovi.</i></p>	

A. Politički kontekst, definicija problema i provjera supsidijarnosti

Politički kontekst

U dokumentu [Unija ravnopravnosti – Strategija o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021. – 2030.](#) Komisija je najavila da će do kraja 2023. predložiti uvođenje europske iskaznice za osobe s invaliditetom, koja će biti priznata u svim državama članicama. Predsjednica von der Leyen u svojem je govoru o stanju Unije 2022. navela europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom kao jednu od ključnih inicijativa za 2023. Stoga je Komisija tu iskaznicu uključila u svoj program rada.

Iskaznicom će se promicati pravo osoba s invaliditetom na slobodno kretanje i boravak bilo gdje u EU-utako što će se nositeljima iskaznice olakšati uzajamno priznavanje invaliditeta. Temeljit će se na iskustvima s [parkinom kartom EU-a za osobe s invaliditetom](#) i pilot-projektom [iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom](#). Taj je projekt proveden u razdoblju 2016. – 2018. u osam država članica (Belgija, Cipar, Estonija, Finska, Italija, Malta, Rumunjska i Slovenija). U okviru projekta uvedena je iskaznica za dobrovoljno uzajamno priznavanje invaliditeta u svrhu pristupa pogodnostima i uslugama u području kulture, razonode, sporta i prijevoza (prijevoz nije bio uključen u svim državama). U [studiji u kojoj se ocjenjuje provedba pilot-aktivnosti u vezi s iskaznicom EU-a za osobe s invaliditetom i povezanim koristima](#) zaključeno je da postoji potencijal za šire djelovanje.

Inicijativa će pridonijeti provedbi 3., 17. i 20. načela [europskog stupa socijalnih prava](#) o jednakim mogućnostima, uključivanju osoba s invaliditetom i pristupu osnovnim uslugama. Ona je također u skladu s člankom 26. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima](#). Odgovor je na prijedlog [Konferencije o budućnosti Europe](#) o suzbijanju diskriminacije te jednakosti i kvaliteti života, čiji je cilj poduzeti mjere za usklađivanje životnih uvjeta diljem EU-a i poboljšanje socioekonomskih uvjeta života građana.

Inicijativa će doprinijeti provedbi [Konvencije o pravima osoba s invaliditetom](#) ciljevima održivog razvoja (cilj 10: „Smanjenje nejednakosti unutar i između država”).

Problem na koji se inicijativa odnosi

Približno 87 milijuna osoba u EU-u živi s nekim oblikom invaliditeta. One se i dalje suočavaju s preprekama koje bi ih mogle spriječiti ili odvratiti od slobodnog kretanja, posebno zato što među državama članicama ne postoji uzajamno priznavanje invaliditeta. Pri preseljenju u drugu državu članicu, na primjer radi rada ili studiranja, osobe s invaliditetom obično moraju proći posebnu procjenu kako bi država domaćin priznala njihov invalidski status. Neki pružatelji usluga osobama s invaliditetom nude povlaštene uvjete, ali ne pružaju uvijek takve uvjete osobama s invaliditetom iz drugih država članica, uz obrazloženje da nemaju priznat invalidski status u državi domaćinu.

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (članak 21.) utvrđuje se pravo svih građana EU-a na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica. UFEU-om (članak 56.) i Direktivom o uslugama na unutarnjem tržištu (2006/123/EZ) zabranjuje se diskriminacija na temelju državljanstva. Međutim, pružatelji usluga nisu izričito obvezni priznati invaliditet potvrđen u drugoj zemlji podrijetla. To u nekim slučajevima može dovesti do neizravne diskriminacije na temelju državljanstva ili barem do neizvjesnosti u pogledu toga hoće li pružatelji usluga osobi priznati status invaliditeta.

Takvi bi se problemi mogli riješiti osiguravanjem pristupa određenim povlaštenim uvjetima ili popustima, na primjer

onima koji se automatski pružaju diljem EU-a starijim osobama na temelju njihove dobi ili u obliku obiteljskih ulaznica ili popusta. Pilot-projekt iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom pokazao je da se na te izazove može uspješno odgovoriti. Međutim, dobrovoljna priroda iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom značila je i da je njome obuhvaćen samo ograničen broj država članica i usluga.

Slobodno kretanje osoba s invaliditetom unutar EU-a također može biti otežano kada je riječ o njihovoj neovisnoj mobilnosti. Za mnoge osobe s invaliditetom prijevoz osobnim automobilom najbolja je ili jedina mogućnost samostalnog kretanja. Stoga im treba omogućiti parkiranje što je bliže moguće odredištu. Neophodna je dostupnost parkirališta rezerviranih za osobe s invaliditetom. Parkirna karta EU-a za osobe s invaliditetom osmišljena je u svrhu rješavanja tog problema. Trenutačno postoji zajednički format za države članice temeljen na dobrovoljnoj bazi. Međutim, čak i ako su dostupne, neke nacionalne parkirne karte odstupaju od preporučenog modela za EU, izdaju se na lokalnoj razini (što znači da se format može razlikovati i unutar iste države članice) ili sadržavaju značajke koje bi mogle ometati njihovo prekogranično priznavanje.

Temelj za djelovanje EU-a (pravna osnova i provjera supsidijarnosti)

Pravna osnova

S obzirom na definiciju problema i predložene ciljeve, članak 21. UFEU-a (o slobodnom kretanju osoba) mogao bi biti odgovarajuća pravna osnova (ovisno o konačnom području primjene inicijative).

Praktična potreba za djelovanjem EU-a

Inicijativa je u podijeljenoj nadležnosti EU-a. Njome će se u potpunosti poštovati načelo supsidijarnosti i nacionalne ovlasti jer neće utjecati na mehanizme uspostavljene na nacionalnoj razini za priznavanje statusa invaliditeta temeljen na nacionalnim procjenama (uključujući izdavanje nacionalnih iskaznica/potvrda) niti će dovesti do usklađivanja procjene invaliditeta ili definicije invaliditeta na razini EU-a.

Djelovanje EU-a potrebno je i opravdano kako bi se olakšalo slobodno kretanje osoba s invaliditetom i uzajamno priznavanje invalidskog statusa, posebno u pogledu pristupa uslugama u svim državama članicama, i time poboljšalo funkcioniranje jedinstvenog tržišta usluga, što se može učiniti samo na razini EU-a.

Djelovanjem na razini EU-a omogućit će se nadogradnja priznatih dobrih praksi na nacionalnoj razini i razini EU-a, a očekuje se da će države članice pojačati svoju potporu uključivanju osoba s invaliditetom u skladu s europskim stupom socijalnih prava i Strategijom o pravima osoba s invaliditetom te s obzirom na Povelju o temeljnim pravima i Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Djelovanjem na razini EU-a uvela bi se jedinstvena pravila te olakšalo izdavanje, poboljšala djelotvornost i učinkovitost priznavanja iskaznice za osobe s invaliditetom prema jedinstvenom europskom modelu.

B. Ciljevi i opcije politika

Cilj je europske iskaznice za osobe s invaliditetom osigurati slobodno kretanje i jednakost uživanja prava osoba s invaliditetom u EU-u olakšavanjem uzajamnog priznavanja invalidskog statusa u svim državama članicama. Nositelji europske iskaznice za osobe s invaliditetom imali bi jednake povlaštene uvjete za pristup relevantnim uslugama u svim državama članicama, bez obzira na to gdje im je odobren status invaliditeta.

Europska iskaznica za osobe s invaliditetom neće zamijeniti nacionalne iskaznice za osobe s invaliditetom. Njezino područje primjene neće obuhvaćati naknade u području socijalne sigurnosti/socijalne zaštite (tj. (ne)doprinosna novčana davanja ili davanja u naravi) kojima je pristup uređen nacionalnim pravilima i, u prekograničnom kontekstu, uredbama (EZ) br. 883/2004 i br. 987/2009 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

Inicijativa će se temeljiti na području primjene pilot-projekta iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom. Njezina pravna osnova, točno područje primjene i priroda planiranog zakonodavnog instrumenta utvrdit će se na temelju analize procjene učinka.

Razmatra se više opcija o širini područja primjene i vrsti instrumenta, za koje će se provesti procjena učinka. **Osnovni scenarij** značio bi zadržavanje dviju postojećih iskaznica – parkirne karte EU-a temeljene na Preporuci Vijeća iz 1998. i iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom uvedene kroz pilot-projekt u osam država članica s dobrovoljnim sudjelovanjem pružatelja usluga u području kulture, razonode, sporta i (u manjoj mjeri) prijevoza. Međutim, naša društva stare i provode se nova pravila EU-a (naročito Europski akt o pristupačnosti). Zbog toga države članice posebnu pozornost trebaju posvetiti potrebama osoba s invaliditetom u prekograničnim situacijama. Mala je vjerojatnost da će se to svugdje dogoditi u jednakoj mjeri i jednakom brzinom. Ispitanim **opcijama politike** razmotrit će se mogućnosti da primjena jedne ili objiju iskaznica postane obvezujuća, mogućnosti korištenja iskaznice za sve usluge koje se nude uz povlaštene uvjete na jedinstvenom tržištu i spajanje objiju iskaznica u jednu.

U procjeni učinka razmotrit će se i alternativni, neobvezujući zakonodavni instrumenti, kao što je preporuka. Razmotrit će se i moguća digitalizacija kartice.

C. Vjerojatni učinci

Općenito se ne očekuju znatni **gospodarski** učinci i očekivano je da će uglavnom utjecati na kategorije dionika navedene u nastavku.

- **Pružatelji usluga** koji osobama s invaliditetom iz drugih država članica nude povlaštene uvjete i povlastice (npr. besplatne ili jeftinije ulaznice). Svako povećanje troškova za pružatelje usluga moglo bi se nadoknaditi povećanjem broja klijenata s invaliditetom i njihovih obitelji/prijatelja. U procjeni učinka istražiti će se posljedice za mala i srednja poduzeća, uključujući posljedice za male pružatelje usluga prijevoza.
- **Javna tijela** odgovorna za izradu/ispisivanje novih iskaznica i potencijalno subvencioniranje određenih usluga (kao što su javni prijevoz, kultura, razonoda, sportske aktivnosti itd.). Procjena pilot-projekta iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom pokazala je da su troškovi izrade niski. Mogli bi se dodatno smanjiti obuhvaćanjem europske iskaznice za osobe s invaliditetom i parkirne karte EU-a u jedinstvenu karticu.
- **Građani/potrošači, posebno osobe s invaliditetom.** Zahvaljujući inicijativi smanjili bi se njihovi troškovi za usluge na jedinstvenom tržištu koje se nude uz povlaštene uvjete, uključujući prodaju voznih karata ili usluga.

Kad je riječ o **socijalnim učincima**, očekuje se da će se ovom inicijativom povećati dobrobit osoba s invaliditetom jer će one moći bolje iskoristiti svoje pravo na slobodno kretanje, posebno u pogledu povlaštenih uvjeta za pristup nekim uslugama, koji bi bili jednaki onima koji se nude nositeljima nacionalnih kartica. To bi vjerojatno imalo pozitivan učinak i na putovanja osoba s invaliditetom te bi se time potaknuo razvoj kvalitetnijih usluga zbog potreba za pristupačnošću. Očekuje se da će mogući pozitivni učinak na zapošljavanje biti zanemariv.

Ne očekuju se znatni **učinci na okoliš**.

D. Instrumenti bolje regulative

Procjena učinka

Procjenom učinka istražiti će se opcije politike za europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom i odgovarajući učinci u odnosu na osnovni scenarij bez novih mjera. U procjeni učinka posebnu pozornost posvetit će se supsidijarnosti, proporcionalnosti, fleksibilnosti, operativnoj izvedivosti, jednostavnosti zakonodavstva i administrativnim troškovima provedbe. Kako bi se poduprla analiza Komisije i procjena učinka provest će se vanjska studija za prikupljanje najnovijih i ažuriranih informacija. U obzir će se uzeti i podaci o funkcioniranju pilot-projekta iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom i sustava parkirne karte EU-a. To uključuje [studiju u kojoj se ocjenjuje provedba pilot-aktivnosti u vezi s iskaznicom EU-a za osobe s invaliditetom i povezanim koristima](#) i radni dokument službi Komisije naslovljen [Evaluacija Europske strategije za osobe s invaliditetom 2010.–2020.](#)

Strategija savjetovanja

U okviru savjetovanja prikupit će se mišljenja o novoj inicijativi, posebno o mogućim područjima usluga koje treba uključiti i o mogućnosti spajanja pilot-projektne kartice EU-a za osobe s invaliditetom s parkirnom kartom EU-a radi stvaranja jedinstvene europske iskaznice za osobe s invaliditetom.

Komisija će promicati aktivnosti savjetovanja na internetskim stranicama „Iznesite svoje mišljenje” i drugim relevantnim kanalima koji će biti dostupni osobama s invaliditetom. U nastavku navodimo metode koje će se primjenjivati:

- ovaj **poziv na očitovanje** bit će otvoren četiri tjedna na 24 jezika i dostupan na internetskim stranicama „Iznesite svoje mišljenje” kao i
- **javno savjetovanje na internetu** u trajanju od 12 tjedana bit će objavljeno na 24 službena jezika EU-a na internetskim stranicama „Iznesite svoje mišljenje” početkom 2023.

Upitnici će biti dostupni osobama s invaliditetom kako bi se osigurao pristup na ravnopravnoj osnovi s drugima.

Posebne aktivnosti savjetovanja bit će usmjerene na tijela država članica, organizacije EU-a za osobe s invaliditetom (posebno putem platforme za pitanja invaliditeta) i organizacije pružatelja usluga na razini EU-a, uključujući pružatelje usluga prijevoza.

Komisija će promicati savjetovanja putem [platforme za pitanja invaliditeta](#). Od predstavnika država članica tražit će se da promiču savjetovanja među nacionalnim dionicima (tu se prvenstveno misli na osobe s invaliditetom i pružatelje usluga na jedinstvenom tržištu, uključujući pružatelje usluga prijevoza). Od organizacija civilnog društva tražit će se da promiču savjetovanja među svojim nacionalnim članovima.

Komisija će rezultate savjetovanja učiniti javno dostupnima. Sažeto činjenično izvješće objavit će se na internetu u roku od osam tjedana nakon završetka javnog savjetovanja. Sažeto izvješće o svim aktivnostima savjetovanja bit će priloženo procjeni učinka.

Zašto provodimo savjetovanje?

Komisija želi osigurati da procjena učinka i prijedlog o europskoj iskaznici za osobe s invaliditetom na odgovarajući

način odražavaju opći javni interes diljem EU-a.

Cilj je savjetovanja: i. prikupiti stajališta pružatelja usluga i šire javnosti o inicijativi; ii. prikupiti mišljenja i dokaze o tom problemu i različitim rješenjima (opcijama politike); iii. izraditi pouzdanu analizu utemeljenu na dokazima. Savjetovanjem će se osigurati ukupna kvaliteta procjene učinka.

Ciljani dionici

Utvrđene su tri glavne kategorije dionika:

- osobe s invaliditetom i njihove organizacije;
- javna tijela (nacionalna, regionalna i lokalna) odgovorna za:
 - pristup uslugama, slobodno kretanje, politike za osobe s invaliditetom i, u slučaju zemalja koje sudjeluju u pilot-projektima za iskaznicu EU-a za osobe s invaliditetom, upravljanje pilot-projektima iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom u državama članicama i izdavanje iskaznice;
 - parkirnu kartu EU-a;
 - osiguravanje subvencija za usluge itd.; kao i
- pružatelji usluga na jedinstvenom tržištu, uključujući javne i privatne pružatelje usluga prijevoza.

Građani koji su zainteresirani za to područje i osobe povezane s osobama s invaliditetom (npr. članovi obitelji, prijatelji, njihovi poslodavci itd.) također mogu biti važni ciljani dionici.