

U 10/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivä joulukuuta 2015 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2015/0278/EU tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä liitteineen sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2016

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula

Johtaja Merja Mustonen

U 10/2016 vp

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2015/1648

10.3.2016

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TUOTTEIDEN JA PALVELUJEN ESTEETTÖMYYSVAATIMUKSIA KOSKEVIEN JÄSENVALTIOIDEN LAKIEN, ASETUSTEN JA HALLINNOLLISTEN MÄÄRÄYSTEN LÄHENTÄMISESTÄ

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 2 päivänä joulukuuta 2015 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on lähentää tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Tällä hetkellä talouden toimijoille asetetaan erilaisia ja usein ristiriitaisia kansallisia esteettömyysvaatimuksia, jotka estävät niitä hyödyntämästä sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia.

Ehdotetulla direktiivillä autetaan jäsenvaltioita täyttämään esteettömyysvelvoitteita, joihin ne ovat sitoutuneet kansallisella tasolla ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (vammaisyleissopimus). EU-maista Alankomaat, Irlanti ja Suomi eivät ole vielä ratifioineet yleissopimusta. Myös EU on vammaisyleissopimuksen osapuoli. Yleissopimuksen 9 artikla velvoittaa sopimuspuolia toteuttamaan asianmukaiset toimet esteettömyyden takaamiseksi. Yleissopimuksen 3 artiklan mukaan esteettömyys on yksi yleissopimuksen yleisistä periaatteista. Esteettömyys ohjaa yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja koko sopimustekstin tulkintaa. Esteettömyyttä on näin ollen tarkasteleva läpileikkaavasti kaikkien yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien kohdalla. Vammaisyleissopimusta valvoo sopimuksella perustettu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea. EU on yleissopimuksen sopimuspuolena velvollinen raportoimaan yleissopimuksen täytäntöönpanosta komitealle. EU:n ensimmäisen määräaikaisraportin johdosta antamissaan loppupäätelmissä komitea kiinnitti huomiota esteettömyyteen sekä erityisesti esteettömyysdirektiiviehdotukseen ja sen sisältöön (CRPD/C/EU/CO/1).

Esteettömyydellä tarkoitetaan sitä, että poistetaan tuotteiden ja palvelujen käytön esteet ja ehkäistään niiden synty. Esteettömyyden ansiosta toimintarajoitteiset henkilöt, kuten vammaiset henkilöt ja iäkkäät henkilöt, kykenevät havainnoimaan, käyttämään ja ymmärtämään tuotteita ja palveluja yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tuotteiden ja palvelujen esteettömyys lisää sosiaalista osallisuutta ja kansalaisten osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi se tukee itsenäistä elämää ja valinnanvapautta.

Euroopan vammaisstrategia 2010—2020 sisältää sitoumuksen esteettömyyteen, mikä on linjassa vammaisyleissopimuksen kanssa. Lisäksi komissio on työohjelmassaan vuodelle 2015 sitoutunut esteettömyyteen keinona lisätä sosiaalista osallisuutta. EU:n toimilla tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden toimia esteettömyyden toteuttamiseksi ja olemassa olevien esteiden poistamiseksi. Esteettömyyden konsepti sisältyy useisiin EU:n aloitteisiin. Tiettyjä tuotteita, palveluja tai toimialoja koskevissa EU:n säädöksissä säädetään joistakin yksityiskohtaisista esteettömyysvaatimuksista. Esteettömyyttä ei kuitenkaan ole määritelty yhtenäisesti Euroopan tasolla.

Kansalliset esteettömyysvaatimukset vaihtelevat, mikä voi estää taloudellisia toimijoita hyödyntämästä sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. Kansallisille rajat ylittävää toimintaa harjoittaville toimijoille aiheutuu ylimääräisiä tuotantokustannuksia siitä, että niiden on noudatettava toisistaan poikkeavia esteettömyyssääntöjä. Kilpailulle, kilpailukyvyille ja talouskasvulle aiheutuu haittaa, koska yrityksillä, varsinkaan pk-yrityksillä, ei välttämättä ole riittävästi asiantuntemusta ja valmiuksia, jotta ne voisivat tutustua jäsenvaltioiden erilaisiin kansallisiin vaatimuksiin ja menettelyihin ja noudattaa niitä.

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on lähentää tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskevia jäsenvaltioiden säädöksiä ja hallinnollisia määräyksiä ja parantaa näin osaltaan sisämarkkinoiden toimintaa sekä ehkäistä ja poistaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteitä. Tämä toteutetaan määrittelemällä yhtenäiset toiminnalliset esteettömyysvaatimukset valikoiduille tuotteille ja palveluille ja soveltamalla niitä EU:n lainsäädännössä. Esteettömyysvaatimusten yhtenäistämisen tavoitteena on vähentää ja ehkäistä rajat ylittävän kaupan esteitä ja osaltaan lisätä yritysten välistä kilpailua. Lisäksi ehdotuksella pyritään saattamaan EU:n säännöt yhdenmukaisiksi Yhdysvalloissa sovellettavien sitovien esteettömyyssäännösten kanssa, mikä voisi edistää laajempien markkinoiden luomista ja EU:n globaalia kilpailukykyä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla direktiivillä pyritään yhdenmukaistamaan tiettyjä tuotteita ja palveluja koskevat esteettömyysvaatimukset sekä konkretisoimaan näiden esteettömyysvaatimusten avulla esteettömyysvelvoitteet, joista on jo säädetty EU:n lainsäädännössä, mutta joita ei ole vielä määritetty. Direktiivillä parannetaan toimintarajoitteisille henkilöille, ml. vammaisille henkilöille ja ikääntyville ihmisille, tarjottavien esteettömien tuotteiden saatavuutta sisämarkkinoilla. Direktiiviehdotus tukee jo tehtyä vapaaehtoisuuteen perustuvaa eurooppalaista standardointityötä.

Direktiiviehdotuksessa vahvistetut esteettömyysvelvoitteet on annettu yleisten tavoitteiden muodossa. Direktiivissä ei siten säädetä yksityiskohtaisesti siitä, miten velvoite tehdä tuotteesta tai palvelusta esteetön esteettömyysvaatimusten mukaisesti on täytettävä käytännössä. Direktiivissä esteettömyys määritellään sen soveltamisalaan kuuluvien tavaroiden ja palveluiden toiminnallisin ominaisuuksin. Sen toimeenpanon seuranta nojautuu pitkälti markkinavalvonnan keinoihin. Lisäksi velvoitteiden vaatimusten mukaisuutta voidaan arvioida muun muassa soveltamalla vapaaehtoisia yhdenmukaistettuja standardeja, jotka on hyväksytty eurooppalaisesta standardoinnista 25 päivänä lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti.

2.1 Soveltamisala

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa säädetään direktiivin soveltamisalasta. Direktiiviä sovellettaisiin:

- 1) yleiskäyttöisiin tietokonelaitteisiin ja -käyttöjärjestelmiin
- 2) itsepalvelupäätteellä toimiviin pankki-, matkalippu ja lähtöselvitysautomaatteihin
- 3) kuluttajapäätelaitteisiin, joissa on puhelin- tai audiovisuaalisiin mediapalveluihin liittyvä kehittynyt tietojenkäsittelykapasiteetti
- 4) puhelinpalveluihin ja audiovisuaalisiin mediapalveluihin ja niihin liittyviin kuluttajalaitteisiin, joissa on kehittynyt tietojenkäsittelykapasiteetti
- 5) lento-, linja-auto-, rautatie- ja vesiliikenteen henkilöliikennepalveluihin

- 6) pankkipalveluihin
- 7) sähkökirjoihin
- 8) verkkokauppaan

Lisäksi direktiiviä sovellettaisiin

- 1) julkisiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin, jotka kuuluvat direktiivin 2014/23/EU (käyttöoikeussopimusdirektiivi), direktiivin 2014/24/EU (hankintadirektiivi) ja direktiivin 2014/25/EU (erityisalojen hankintadirektiivi) soveltamisalaan
- 2) niiden ohjelmien valmisteluun ja toteuttamiseen, joihin sovelletaan Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta koskevista yhteisistä säännöksistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013 sekä Euroopan sosiaalirahastosta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1304/2013
- 3) tarjousmenettelyihin, jotka koskevat rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisesti;
- 4) liikenneinfrastruktuuriin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1315/2013 mukaisesti.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti direktiiviä sovellettaisiin vain uusiin, direktiivin toimeenpanolle asetetun määräajan jälkeen lanseerattuihin tavaroihin ja palveluihin.

2.2 Esteettömyysvaatimukset ja vapaa liikkuvuus

Direktiiviehdotuksen 3 artiklassa säädetään esteettömyysvaatimuksista ja 4 artiklassa vapaasta liikkuvuudesta. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimusten sisällöstä säädetään liitteessä I. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa esteettömyysvaatimuksiin liittyvistä syistä estää direktiivin vaatimukset täyttävien tuotteiden ja palvelujen saattamista markkinoille alueellaan.

2.3 Talouden toimijoiden velvoitteet

Direktiiviehdotuksen 5—12 artikloissa säädetään valmistajien, tuojien, jakelijoiden ja palveluntarjoajien velvoitteista.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaan valmistajan on saattaessaan tuotteitaan markkinoille varmistettava, että tuotteet on suunniteltu ja valmistettu esteettömyysvaatimusten mukaiset. Valmistajien on laadittava liitteen II mukaiset tekniset asiakirjat ja tehtävä liitteessä vahvistettu vaatimustenmukaisuuden arviointimenettely. Valmistajien on laadittava EU-vaatimustenmukaisuusvakuutus ja kiinnitettävä CE-merkintä.

Direktiiviehdotuksen 7 artiklan perusteella markkinoille voidaan tuoda ainoastaan vaatimusten mukaisia tuotteita. Ennen tuotteen saattamista markkinoille tuojien on varmistettava, että valmistaja on täyttänyt 5 artiklan mukaiset esteettömyysvaatimukset.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan mukaan jakelijoiden on ennen tuotteen saattamista markkinoille todennettava, että tuotteessa on CE-merkintä, että sen mukana on vaaditut asiakirjat sekä käyttöohjeet ja tiedot kielellä, jota kuluttajat ja muut loppukäyttäjät ymmärtävät.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklan mukaan palveluntarjoajien on varmistettava, että niiden palvelut suunnitellaan ja tarjotaan 3 artiklan mukaisesti. Palveluntarjoajien on laadittava tarvittavat tiedot liitteen III mukaisesti ja selitettävä niissä, miten palvelut täyttävät esteettömyysvaatimukset. Tiedot on saatettava kirjallisesti ja suullisesti yleisön saataville.

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan mukaan talouden toimittajien on esitettävä markkinavalvontaviranomaisille pyynnöstä tunnistetiedot kaikista talouden toimijoista, jotka ovat toimittaneet niille tuotteen ja joille ne ovat toimittaneet tuotteen. Tiedot on kyettävä esittämään kymmenen vuoden ajan siitä, kun tuote on toimitettu niille tai kun ne ovat toimittaneet tuotteen.

Direktiiviehdotuksen 12 artikla rajaa direktiivin soveltamisalaa. Artiklan perusteella esteettömyysvaatimuksia sovelletaan siinä määrin kuin ne eivät muuta merkittävästi tuotteen tai palvelun jotakin näkökohtaa tai ominaispiirrettä, minkä seurauksena tuotteen tai palvelun perusluonne muuttuisi. Esteettömyysvaatimusten ei myöskään tulisi aiheuttaa kohtuutonta rasitetta asianomaisille talouden toimijoille. Arvioinnin esteettömyysvaatimusten aiheuttamasta perusteellisesta muutoksesta tai kohtuuttomasta rasitteesta tekee talouden toimija. Poikkeusjärjestelystä olisi ilmoitettava jäsenvaltion asianomaiselle markkinavalvontaviranomaiselle.

2.4 Yhdenmukaistetut standardit, yhteiset tekniset eritelvät sekä tuotteiden ja palveluiden vaatimustenmukaisuus

Direktiiviehdotuksen 13 artiklassa säädetään vaatimustenmukaisuusolettamasta. Artiklan mukaan direktiivissä tarkoitettut esteettömyysvaatimukset täyttyvät, jos tuote tai palvelu on sellaisten yhdenmukaisten standardien mukaisia, joiden viitetiedot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Direktiiviehdotuksen 14 artikla antaa komissiolle valtuuden antaa täytäntöönpanosäädöksiä esteettömyysvaatimusten yhteiset teknisten eritelmiä vahvistamiseksi, jos Euroopan unionin virallisessa lehdessä ei ole julkaistu viitettä yhdenmukaistettuihin standardeihin (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti.

2.5 Markkinavalvonta, vaatimustenmukaisuus ja unionin suojamenettely

Direktiiviehdotuksen 17 artiklassa säädetään tuotteiden markkinavalvonnasta. Markkinavalvontaviranomaisten on tarkistettava 12 artiklassa tarkoitettu arviointi esteettömyysvaatimusten aiheuttamasta perusteellisesta muutoksesta tai kohtuuttomasta rasitteesta.

Direktiiviehdotuksen 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on luotava ja toteutettava riittävät menettelyt sen turvaamiseksi, että palvelut ovat direktiivin vaatimusten mukaisia, sekä sen arvioimiseksi, onko 12 artiklassa säädetyistä poikkeusjärjestelyistä tehty arviointi ja seurata palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskevien valitusten ja raporttien käsittelyä sekä todeta, että talouden toimija on toteuttanut tarvittavat korjaavat toimet. Jäsenvaltioiden on myös nimettävä markkinavalvontaviranomaiset.

Direktiiviehdotuksen 19 artikla asettaa jäsenvaltioiden markkinavalvontaviranomaisille arviointivaltuutuksen tilanteissa, joissa markkinavalvontaviranomaisilla on riittävä syy olettaa, että

direktiivin soveltamisalaan kuuluva tuote aiheuttaa esteettömyysnäkökohtiin liittyvän riskin tai markkinavalvontaviranomaiset ovat ryhtyneet direktiiviehdotuksen 20 artiklan mukaisiin toimenpiteisiin. Jos markkinavalvontaviranomaiset toteavat arvioinnin perusteella, ettei tuote täytä direktiivin vaatimuksia, niiden on viipymättä vaadittava talouden toimijaa ryhtymään kohtuullisessa ajassa korjaaviin toimenpiteisiin tai tuotteen vetämiseen pois markkinoilta. Markkinavalvontaviranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille arvioinnin tuloksista ja vaadituista toimenpiteistä, jos vaatimustenvastaisuus ei rajoitu pelkästään oman jäsenvaltioiden alueeseen. Lisäksi on varmistuttava siitä, että korjaavat toimenpiteet toteutetaan kaikkien tuotteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille eri puolilla unionia.

Direktiiviehdotuksen 20 artiklassa säädetään unionin suojamenettelystä tilanteissa, joissa jonkin jäsenvaltion toteuttamia toimenpiteitä vastaan kohdistuu vaatimustenvastaisuusväitteitä eli vastalauseita tai komissio katsoo, että kansallinen toimenpide on unionin lainsäädännön vastainen. Komission on kuultava jäsenvaltiota ja asianomaista talouden toimijaa, arvioida kansallinen toimenpide ja tehdä tämän perusteella päätös kansallisen toimenpiteen oikeutuksesta. Jos kansallinen toimenpide katsotaan oikeutetuksi, kaikkien jäsenvaltioiden on toteuttava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vaatimustenvastainen tuote vedetään pois markkinoilta.

2.6 Esteettömyysvaatimuksen unionin muussa lainsäädännössä

Direktiivin 21 artiklassa säädetään esteettömyysvaatimusten sovellettavuudesta unionin muihin säädöksiin. Ehdotuksen mukaan liitteen I olevassa IX jaksossa vahvistettuja esteettömyysvaatimuksia on sovellettava vahvistettaessa teknisiä eritelmiä ja hankintasopimuksen tekopeusteita kaikkien sellaisten julkisten hankintasopimusten ja käyttöoikeussopimusten yhteydessä, joiden kohde on tarkoitettu henkilöiden käyttöön riippumatta siitä, onko kyse yleisöstä vai hankintaviranomaisen tai hankintayksikön henkilöstöstä, ja joihin sovelletaan direktiiviä 2014/23/EU (käyttöoikeusdirektiivi), direktiiviä 2014/24/EU (hankintadirektiivi) sekä direktiiviä 2014/25/EU (erityisalojen hankintadirektiivi). Lisäksi esteettömyysvaatimuksia sovellettaisiin vahvistettaessa esteettömyysvaatimuksia, joihin viitataan sellaisten ohjelmien valmistelun ja toteuttamisen yhteydessä, joihin sovelletaan Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä annettua asetusta (EU) N:o 1303/2013 sekä Euroopan sosiaalirahastosta annettua asetusta (EU) N:o 1304/2013. Esteettömyysvaatimuksia sovellettaisiin myös vahvistettaessa esteettömyysvaatimuksia sellaisten sosiaalisten ja laadullisten perusteiden yhteydessä, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat vahvistaneet tarjousmenettelyissä, jotka koskevat asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisia rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluja, sekä liikenneinfrastruktuuriin asetuksen (EU) 1315/2013 37 artiklan mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen 22 artiklan mukaan edellä tarkoitettuja esteettömyysvaatimuksia sovelletaan siinä määrin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta toimivaltaisille viranomaisille. Arvioinnin kohtuuttomasta rasituksesta tekisi asianomaiset toimivaltaiset viranomaiset ja siitä olisi ilmoitettava komissiolle. Kohtuutonta rasitetta arvioitaessa toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon toimintansa koko, resurssit ja luonne sekä kustannus- hyötyarvionsa verrattuna arvioon vammaisille aiheutuvasta hyödystä ottaen huomioon tietyn tuotteen tai palvelun käyttöikeys ja käytön kesto.

3 Direktiiviehdotuksen vaikutukset

3.1 Komission vaikutusarviointi

Komissio on arvioinut useita eri toimintavaihtoehtoja. Komission mukaan sääntelytavat vaikuttivat kaikkein tehokkaimmilla EU:n tason toimilta, kun on kyse sisämarkkinoiden toiminnan nykyisiin ja odotettuihin ongelmiin puuttumisesta. Sääntelytavoista erityisesti direktiivin todettiin olevan linjassa sen lähestymistavan kanssa, joka on esitetty komission aiemmissa tiedonannoissa ja välineissä. Sillä voitaisiin varmistaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ylittämättä sitä, mikä on välttämätöntä.

Komission arvion mukaan ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia useisiin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuihin oikeuksiin. Se helpottaisi suoraan tai välillisesti seuraavien perusoikeuskirjan oikeuksien, vapauksien ja periaatteiden toteuttamista: ihmisarvo (1 artikla), oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), oikeus koulutukseen (14 artikla), ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä töitä (15 artikla), ikääntyneiden henkilöiden oikeudet (25 artikla), vammaisten henkilöiden sopeutuminen yhteiskuntaan (26 artikla) sekä liikkumis- ja oleskeluvapaus (45 artikla).

Talouden toimijoihin direktiiviehdotuksella olisi komission mukaan ristiriitaisia vaikutuksia muuan muassa elinkeinovapauden (16 artikla) ja omistusoikeuden (17 artikla) osalta. Komission arvion mukaan direktiiviehdotus edistäisi elinkeinovapauden ja omistusoikeuden toteutumista, koska se poistaisi kaupan esteitä ja lisäisi siten sisämarkkinoiden potentiaalia. Ehdotus saattaisi kuitenkin myös jossain määrin rajoittaa niiden toteutumista sitä mukaa kuin jäsenvaltioissa annetaan uutta lainsäädäntöä. Uusista säännöistä johtuvat rajoitukset olisivat kuitenkin perusteltuja ja oikeasuhteisia. Ne myös lisäisivät EU:n sisäisen kaupan potentiaalia, mistä hyötyisivät talouden toimijat itse. Uudet säännöt olisivat perusteltuja myös muiden perusoikeuksien, muun muassa edellä mainittujen, edistämiseksi.

3.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomen lainsäädäntö pitää jo nykyisin sisällään esteettömyysvelvoitteita.

Rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevat säännökset sisältyvät maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) sekä sitä täydentävään asetukseen (895/1999). Ympäristöministeriön rakentamis-määräyskokoelma määrittelee tarkemmin lain ja asetuksen säädöksiä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 9 §:n perusteella kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987) 12 §:n perusteella korvattavia asunnon muutostöitä ovat henkilön vamman tai sairauden vuoksi suoritettavat välttämättömät rakennustyöt, kuten ovien levittäminen, luiskien rakentaminen, kylpyhuoneen, wc:n ja vesijohdon asentaminen, kiinteiden kalusteiden ja rakennus- ja sisustusmateriaalien muuttaminen sekä vastaavat muut henkilön vakituksessa asunnossa suoritettavat rakennustyöt. Asunnon muutostyöksi katsotaan myös muutostöiden suunnittelu sekä esteiden poistaminen asunnon välittömästä lähiympäristöstä.

Vuoden 2015 alusta voimaantulleessa tietoyhteiskuntakaareissa ja siihen liittyvissä asetuksissa säädetään osaltaan viestinnän esteettömyydestä. Tietoyhteiskuntakaaren perusteella yleispalveluyritykseksi nimetty teleyritys on velvollinen tarjoamaan sellaisen liittymän, että kaikki, myös vammaiset henkilöt, voivat käyttää hätäpalveluja, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluita sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluja. Teleyrityksen on tehokkaasti ja hyvissä ajoin tiedotettava tilaajille muun muassa vammaisille henkilöille tarkoitettuja tuotteita ja palveluja koskevista yksityiskohdista. Tämän lisäksi puhelinverkossa toimiva teleyritys on velvollinen osaltaan huolehtimaan siitä, että käyttäjät saavat puhelimitse sekä tekstiviestillä yhteyden maksutta yleiseen hätänumeroon 112. Tietoyhteiskuntakaareen tehty kirjaus edistää kommunikaation ja viestinnän esteettömyyden osalta YK:n vammaissopimuksen kansallista toimeenpanoa.

Liikennehallinnon alalla esteettömyysvelvoitteet perustuvat suurelta osin EU-lainsäädäntöön (kalusto, liikennepalveluiden hankinta, linja-auto- ja rautatiemarkkinoiden alalle tulo ja toiminnan harjoittaminen) tai laajoihin kansainvälisiin sopimuksiin (erityisesti lento- ja meriliikenne).

Olemassa olevasta kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta direktiivin toimeenpano tulee aiheuttamaan muutos- ja täydennystarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiiviehdotuksen artiklatekstit ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia, joten niiden pohjalta on vaikea päätellä, millaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi kansalliseen lainsäädäntöön.

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 15 § asettaa viranomaisille, koulutuksen järjestäjille, työnantajille sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajille velvoitteen tehdä asianmukaiset ja kulloisesakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Kohtuulliset mukautukset ovat konkreettisessa tilanteessa henkilöä varten tehtäviä toimenpiteitä, joten ne ovat eri asia kuin varsinaiset yleiset esteettömyystoimenpiteet.

3.3 Muut vaikutukset

Direktiivin toimeenpano tulee lisäämään talouden toimijoiden ja viranomaisten velvoitteita ja hallinnollista työtä. Direktiiviehdotuksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi ei kuitenkaan tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida yksityiskohtaisemmin velvoitteiden laajuutta. Tämän vuoksi ehdotuksen yksityiskohdista hankitaan tietoa ja vaikutuksia selvitetään jatkovalmistelun kuluessa. Jatkos valmistelussa pyritään myös aktiivisesti vaikuttamaan siihen, että direktiivin velvoitteet olisivat mahdollisimman selkeitä ja konkreettisia.

4 Oikeusperusta

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklan 1 kohta, koska ehdotuksen katsotaan koskevan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja palveluiden vapaata liikkuvuutta.

5 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asiat, joita ehdotus koskee, eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan a ja g alakohdan mukaan si-

sämarkkinat ja liikenne ovat aloja, joilla toimivalta on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Komissio katsoo, että EU:n toimia tarvitaan, koska jäsenvaltiot eivät voi ratkaista ongelmaa yksin. Komission mukaan direktiiviehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska painopiste asetettaisiin niihin tuotteisiin ja palveluihin, joihin liittyy todennetusti huomattavia sisämarkkinaongelmia kansallisten vaatimusten erojen luomien kaupan esteiden vuoksi. Komissio myös katsoo, että EU:n toimilla voidaan antaa lisäarvoa kansallisille esteettömyyssäädöksille, koska uudet säännöt takaavat esteettömien tuotteiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden sisämarkkinoilla ja koska resurssien käyttö tehostuu.

Komissio katsoo, että ehdotetun säädöksen sisältö ja muoto eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan tavoitteen saavuttamiseksi. Direktiiviehdotuksen esteettömyysvelvoitteet koskevat ainoastaan uusia tuotteita, jotka saatetaan markkinoille direktiivin täytäntöönpanon jälkeen ja palveluita, joita tarjotaan kyseisestä päivästä alkaen.

6 Toisten jäsenmaiden kannat

Useissa jäsenvaltioissa asian kansallinen valmistelu on vielä kesken.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Kirjelmän valmistelussa on kuultu ulkoasianministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, oikeusministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtiovarainministeriötä ja ympäristöministeriötä.

Direktiiviehdotusta on käsitelty kansallisesti sisämarkkinajaostossa 18.2.2016, sosiaali- ja terveys- ja työ- ja elinkeinonjaostossa 2.3.2016 sekä liikenne- ja viestintäjaostoissa kirjallisessa menettelyssä 25.2.–1.3.2016.

8 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä maakunnassa sijaitsevien kuntien hallintoa koskevissa asioissa.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa yleisellä tasolla direktiiviehdotuksen tavoitteita. Tuotteiden ja palvelujen esteettömyyssäätelyn vahvistaminen ja yhtenäistäminen voi tukea markkinoiden toimivuutta ja varmistaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen liikkuvuutta ja saantia koko EU:n alueella. Samalla edistettäneen esteettömien tuotteiden innovaatiota ja niiden tuottamiseen liittyvää työllisyyttä ja talouskasvua sekä tuetaan toimintarajoitteisten henkilöiden työkykyä. Direktiivi on myös linjassa Euroopan vammaisstrategian 2010—2020 kanssa. Lisäksi direktiivi tukee digitalisointia koskevan hallituksen kärkihankkeen tavoitteita. Direktiivillä edistetään sähköisten palvelujen esteettömyyttä ja siten varmistetaan, että sähköiset peruspalvelut olisivat myös vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden käytettävissä.

Valtioneuvosto katsoo, että edistämällä esteettömyyttä vahvistetaan vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunta hyväksyi vammaisyleissopimuksen ja tasavallan presidentti päätti ratifioinnista keväällä 2015. Eduskunta hyväksyi myös lausuman, jos-

sa se edellytti varmistettavan, että eräät yleissopimuksen edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä vielä ennen ratifiointin loppuun saattamista. Asianomainen hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä. Esteettömyysdirektiivi voi osaltaan helpottaa sopimuksen täytäntöönpanoa, erityisesti sopimuksen esteettömyysartiklan osalta (artikla 9). Kaikille tarkoitettujen tuotteiden ja palvelujen esteettömyys tukee vammaisten henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja vähentää vain vammaisille henkilöille tarkoitettujen erityispalvelujen, kuten subjektiivisina oikeuksina turvattujen henkilökohtaisen avun ja kuljetuspalvelujen, tarvetta.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jatkovalmistelussa tulee selkeyttää direktiiviehdotuksen sisältöä sekä selvittää tarkemmin valitun sääntelytavan tarkoituksenmukaisuus sekä direktiiviehdotuksen vaikutukset.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivi ei johda yritysten velvoitteiden kohtuuttomaan lisääntymiseen. Hallitusohjelmassa on sitouduttu yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan vähentämiseen. Hallitusohjelman mukaan hallitus myös arvioi kaikkea EU-sääntelyä talouskasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden näkökulmasta ja edellyttää vastaavaa käytäntöä myös EU:n toimielinten tasolla. Sääntelyn sujuvoittaminen on yksi hallituksen kärkitavoitteista. Myös EU:n paremman sääntelyn ohjelma edellyttää sääntelyn yksinkertaistamista ja yrityksille lainsäädännöstä aiheutuvien kustannusten vähentämistä.

Direktiiviehdotuksen mukainen menettely esteettömyyttä koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta koskee valikoituja uusia tuotteita ja palveluita. Soveltamisala on lähtökohtaisesti varsin laaja ja jossain määrin tulkinnanvarainen. Valtioneuvosto katsookin, että direktiivin soveltamisalaa tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa.

Direktiivillä ei säädetä teknisistä yksityiskohdista, vaan yleisellä tasolla uusien tuotteiden ja yksilöityjen palveluiden toiminnallisuudesta. Yleisellä tasolla säädetty toiminnalliset esteettömyysvaatimukset eivät välttämättä edistä sisämarkkinoiden toimintaa toivotulla tavalla, mikäli tavoitteita ryhdytään toteuttamaan ja panemaan täytäntöön toisistaan poikkeavilla kansallisilla ratkaisulla.

Direktiiviehdotuksen mukaan Euroopan komissio voisi yhdenmukaistettujen standardien puuttuessa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistettaisiin esteettömyysvaatimusten yhteiset tekniset eritelmät. Valtioneuvosto pitää tätä komission täytäntöönpanopäätöksiä koskevaa toimivaltaa laajana.

Valtioneuvosto katsoo myös, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää, soveltuuko direktiiviehdotuksessa valittu säätämismalli, EU:n tuotesääntelyn harmonisoinnissa nykyään yleisesti noudatettava niin kutsuttu NLF-sääntelyn malli ("new legislative framework"; asetus (EY) N:o 765/2008 ja päätös N:o 768/2008), ehdotetun kaltaiseen, yleisellä tasolla asetettavista vaatimuksista säätämiseen. NLF-sääntelymalli lähtee tuotteita koskevien vaatimusten harmonisoinnista EU:ssa ja tätä koskevasta markkinavalvonnasta, jossa jäsenvaltioiden markkinavalvontaviranomaiset valvovat tuotteiden vaatimustenmukaisuutta. Nyt ehdotetussa direktiivissä on säätämisen muodoksi paljolti otettu kyseinen NLF-malli, vaikka direktiiviehdotuksessa ei käytännössä harmonisoida itse tuotteille ja palveluille asetettavia varsinaisia vaatimuksia. Näin ollen sekä direktiivin velvoittamien talouden toimijoiden että sen edellyttämien markkinavalvontaviranomaisten saattaa olla vaikea tietää, milloin tuotteen tai palvelun on katsottava täyttävän direktiivin vaatimukset.

Ehdotuksen mukaan myös hankintaviranomaisten tulisi soveltaa direktiiviehdotuksen liitteessä vahvistettuja esteettömyysvaatimuksia vahvistettaessa teknisiä eritelmiä ja hankintasopimuksen tekoperusteita kaikkien julkisten hankintasopimusten ja käyttöoikeussopimusten yhteydes-

sä, joiden kohde on tarkoitettu henkilöiden käyttöön. Mainitut esteettömyysvaatimukset edellyttänevät käytännössä sitä, että hankintaviranomaisten tulisi kyetä täsmentämään, minkä teknisten vaatimusten mukaan nämä velvoitteet täyttyisivät. Koska yhdenmukaisia eritelmiä ei toistaiseksi ole käytettävissä, on vaatimus käytännössä hankintamenettelyjen kannalta mahdollisesti haasteellista ja aiheuttanee siten hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei hankintaviranomaisten hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti lisätä. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen vaatimuksia tulisi voida arvioida hankinnan kohdetta määriteltäessä. Ehdotuksessa tulisi lisäksi ottaa huomioon se, että esityksen vaatimukset ovat tosiasiallisesti sovellettavissa erilaisten hankintojen määritelmiin. Sovellettavien vaatimusten tulisi olla avoimesti ja vaivattomasti hankintayksikköjen saatavilla.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa direktiivin vaikutusten arviointia tulisi täydentää ja täsmentää ja perusteluita avata. Vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa huomioon direktiiviehdotuksen vaikutukset palveluiden ja tuotteiden valmistajiin, tarjoajiin ja erilaisia palveluhankintoja hoitaviin tahoihin sekä viranomaisiin. Lisäksi direktiivin työllisyysvaikutuksia tulisi täsmentää ja selvittää, mitkä ovat ne tarpeet, jotka ovat jääneet täyttymättä ilman direktiiviä.

Direktiivillä pyritään esteettömyyttä edistämällä vahvistamaan myös EU:n globaalia kilpailukykyä, mutta direktiiviehdotuksessa ei arvioida direktiivin vaikutuksia kilpailukykyyn tilanteissa, joissa EU:n ulkopuolisessa valtiossa on matalammat esteettömyysvaatimukset kuin EU:n sisämarkkinoilla. Lisäksi tulisi tarkentaa direktiiviehdotuksen suhdetta jo nyt voimassa olevaan ja valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön, erityisesti liikenne- ja viestintäalan tuotteita ja palveluja koskevaan yhteisölainsäädäntöön, yleispalveludirektiivin esteettömyyttä koskeviin säännöksiin sekä verkkopalveluiden saavutettavuutta koskevaan direktiiviehdotukseen ja yhdenvertaisuusdirektiiviehdotukseen. Päällekkäistä lainsäädäntöä tulee välttää.

Direktiivin ehdotettu kuuden vuoden voimaantuloaika ja viiden vuoden raportointiaika ovat kannatettavia.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottamaa oikeusperustan (SEUT114 artiklan 1 kohta) asianmukaisuutta on vielä tarkemmin selvitettävä direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Komission ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimusten kansallisten erojen aiheuttamia ongelmia ei voida ratkaista yksin kansallisilla säädöksillä.