



Bruxelles, den 6.9.2023
SWD(2023) 291 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om indførelse af EU-handicapkortet og EU-parkeringskortet for personer med handicap

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

A. Behov for en indsats på EU-plan

Hvad er problemstillingen?

Folk i EU bliver stadig mere mobile, og alle har ret til at bevæge sig frit i EU og få adgang til tjenester i samtlige medlemsstater. I praksis står personer med handicap dog stadig over for forhindringer, der kan afskrække eller afholde dem fra at bevæge sig frit, navnlig fordi deres handicapkort eller -attester udstedt på nationalt plan ikke altid anerkendes, når de forsøger at få adgang til tjenester på samme gunstige betingelser som dem, der gælder for personer med handicap i det besøgte land, under kortvarige rejser til andre medlemsstater. Dette har praktiske konsekvenser for personer med handicap, som ønsker at rejse til andre medlemsstater.

I mangel af reguleringsmæssige forpligtelser er anerkendelsen af nationale handicapkort og -attester for personer, som ikke er fastboende i medlemsstaten, frivillig og derfor begrænset i hele EU. Desuden er der ikke tilstrækkeligt kendskab til og viden om de forskellige nationale handicapkort/-attester. Som følge heraf **hæmmes adgangen til gunstige betingelser for personer med handicap, når de rejser til eller besøger andre medlemsstater, også når det gælder tjenester mod eller uden betaling.** Dette kan i nogle tilfælde føre til indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller i det mindste til usikkerhed om, hvorvidt enkeltpersoner vil kunne anvende deres handicapkort/-attest, når de benytter tjenester. For personer med handicap og deres familier kan det være forbundet med omkostninger at få adgang til og anvende tjenester, der ville være gratis for deres modparter i bestemmelseslandet, og de kan gå glip af gunstige betingelser såsom økonomisk støtte, fritagelse for at betale for bestemte tjenesteydelser og andre former for støtte. Af den grund kan personer med handicap blive afskrækket fra at rejse til andre medlemsstater.

Offentlige myndigheder modtager anmodninger om oplysninger vedrørende anerkendelse af handicapkort eller -attester udstedt af en anden medlemsstat, hvilket øger deres administrative byrde. De oplever også retsusikkerhed, da de ikke har midlerne til at bekræfte gyldigheden af disse kort/attester.

Desuden har tjenesteydere vanskeligt ved at anerkende de forskellige nationale handicapkort og -attester, der er nødvendige for at indrømme gunstige betingelser. Turismesektoren står også over for økonomiske tab på grund af mistede rejsemuligheder for personer med handicap.

Når personer med handicap rejser med bil i EU, støder de på vanskeligheder, når de skal anvende deres EU-parkeringskort. For mange personer med handicap er privat bilkørsel den bedste eller eneste metode til at komme rundt på egen hånd. Tilgængeligheden af parkeringsfaciliteter, der er forbeholdt personer med handicap, er således af central betydning. EU-parkeringskortet for personer med handicap blev indført ved Rådets henstilling 98/376/EF for at fremme dette. Kortets effektivitet undergraves imidlertid af nationale forskelle i kortets format, manglende oplysninger om, hvilke betingelser der gælder for kortindehavere på tværs af medlemsstaterne, og tilfælde af svig og forfalskning af kortet. Det er derfor ofte uklart for kortindehaverne, hvordan de kan bruge deres kort, hvor de kan køre og parkere, og hvordan de overholder færdselsreglerne uden for deres bopælsland. Den manglende anerkendelse af EU-parkeringskortet resulterer i praktiske ulemper for personer med handicap, f.eks. manglende mulighed for at parkere i nærheden af indgangen til en facilitet, eller i bødepålæg. Dette kan begrænse deres brug af tjenester, hvilket fører til forskelsbehandling i forhold til personer med handicap, der har et parkeringskort, som er udstedt i det besøgte land, og kan i sidste ende afholde de pågældende personer fra at rejse.

DA

Hvis der ikke træffes foranstaltninger, vil personer med handicap sandsynligvis fortsat være usikre på, om deres nationale handicapkort eller -attest vil blive godkendt, når de rejser i EU.

Virksomheden af pilotprojektet for EU-handicapkort forventes at være beskeden på grund af dets frivillige karakter og det begrænsede antal deltagende medlemsstater og sektorer. På den anden side vil EU-parkeringskortets positive rolle med hensyn til at fremme den frie bevægelighed og parkeringsrettighederne for personer med handicap fortsætte. Det må dog forventes, at problemerne med anerkendelse blandt medlemsstaterne vil skærpes som følge af den tekniske og digitale udvikling, som øger forskellene mellem modellerne.

Befolkningens aldring forventes at forværre problemet, da der er en højere forekomst af handicap blandt personer på 65 år og derover (i øjeblikket 48,6 % af befolkningen i denne aldersgruppe). Desuden forventes den almindelige befolknings rejseaktivitet at stige, hvilket også var tendensen frem til 2019 før covid-19-pandemien. For personer med handicap opstilles fire scenarier baseret på antagelser om, hvordan forskellen mellem denne gruppe af mennesker og den almindelige befolkning vil udvikle sig med hensyn til rejsetilbøjelighed¹. I grundscenariet antages det, at forskellen forbliver konstant. I scenariet med den stigende forskel antages det, at deltagelsen i turisme blandt personer med handicap ikke vokser parallelt med den almindelige befolknings deltagelse. I de to mere optimistiske scenarier forudsættes enten et minimalt fald eller en udligning af forskellen i rejseaktivitet. I tilfælde af manglende handling er **det mest sandsynlige scenarie imidlertid, at personer med handicap fortsat vil rejse mindre end den almindelige befolkning**, hvis der fortsat hersker usikkerhed om anerkendelsen af handicapkort/-attester.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Det overordnede mål med initiativet om EU-handicapkortet er at fremme fri bevægelighed og lige adgang til gunstige betingelser inden for tjenester, som udbydes til personer med handicap, uanset hvor de rejser i EU. Formålet er navnlig at fremme den gensidige anerkendelse af handicapkort, således at personer med handicap kan få adgang til forskellige tjenester, når de rejser til eller besøger en anden medlemsstat. Det har også til formål at lette anvendelsen af EU-parkeringskortet og sikre retssikkerheden med hensyn til dette kort.

Når indehavere af et EU-handicapkort benytter tjenester, der er omfattet af initiativets anvendelsesområde, uanset om det sker mod eller uden betaling, vil de nyde godt af de samme gunstige betingelser som for personer med handicap i den medlemsstat, de besøger. Desuden har initiativet til formål at forbedre den måde, EU-parkeringskortet for personer med handicap fungerer på, og dermed forbedre den gensidige anerkendelse af kortet og kendskabet til kortet og forebygge forfalskning og svigagtig anvendelse heraf.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

De konstaterede problemer har et grænseoverskridende aspekt, som medlemsstaterne ikke kan løse hver for sig. Behovet for en EU-indsats hænger direkte sammen med rejser på tværs af grænserne og dermed forbundne udfordringer for personer med handicap, der rejser inden for

¹ Scenarierne er baseret på de indsamlede oplysninger om tidligere tendenser for rejseaktiviteten blandt befolkningen i alderen 15-64 år (Eurostats database, TOUR_DEM_TOTOT. Kan tilgås på: [link](#)) og undersøgelsesdata om personer med handicap i samme aldersgruppe (Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe - Full Report, 8.3.2015. GD GROW Europa-Kommissionen. Kan tilgås på: [link](#)).

EU. Det er nødvendigt at sikre en koordineret tilgang mellem medlemsstaterne for at gøre det muligt for personer med handicap, der er i besiddelse af et handicapkort eller en attest, at nyde godt af de samme gunstige betingelser, uanset hvor i EU de rejser hen. Hvis EU ikke griber ind, vil de nuværende forskelle i de nationale handicapkort/-attester blive større, og forskelsbehandlingen af personer med handicap i medlemsstaterne vil fortsætte eller øges, hvilket undergraver deres ret til fri bevægelighed.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning? Hvorfor?

Vurderingen omfattede løsningsmodeller, der havde til formål at fremme den gensidige anerkendelse af handicapstatus i EU i forbindelse med adgangen til tjenester under besøg i en anden medlemsstat (A), og fremme anvendelsen af og retssikkerheden i forbindelse med anvendelsen af EU-parkeringskortet for personer med handicap (B), og som samlet set tager fat på de konstaterede udfordringer. Flere muligheder såsom frivillige ordninger eller udvalgte tjenester blev forkastet.

Den foretrukne løsning er en kombination af **løsningsmodel A2** (obligatorisk EU-handicapkort i alle medlemsstater for rejser og/eller besøg, som dækker alle servicesektorer) og **løsningsmodel B2** (obligatorisk EU-handicapkort).

Løsningsmodel A2 er mest effektiv, når det gælder om at fremme den gensidige anerkendelse af handicapkort i forbindelse med adgang til tjenester under besøg i en anden medlemsstat, da den giver mulighed for at indføre et EU-handicapkort, som skal anvendes præcist til dette formål, og som let kan anerkendes i alle medlemsstater. Kortet vil fjerne usikkerheden både for tjenesteydere, der skal kontrollere kundernes handicapstatus, og for personer med handicap, der rejser til og/eller besøger andre medlemsstater.

Løsningsmodel B2 er mest effektiv, når det gælder om at fremme anerkendelsen af EU-parkeringskortet. Som et bindende lovgivningsmæssigt instrument gør den minimumskravene til den fælles EU-parkeringskortmodel og dens sikkerhedsformat og sikkerhedselementer obligatoriske. Et mere homogent, ensartet format for de nationale parkeringskort vil mindske den usikkerhed, der er forbundet med at få dem anerkendt, når personer med handicap rejser med bil i EU. Dette ville gøre det muligt for kortindehaverne at rejse med bil uden risiko for, at deres parkeringskort ikke anerkendes i udlandet. Det vil også føre til omkostningsbesparelser for de berørte personer, da der kan anvendes offentlige parkeringspladser, som er forbeholdt personer med handicap.

Med hensyn til valget af retsakt anses et **direktiv** for at være et egnet, forholdsmæssigt og effektivt instrument til at opfylde initiativets mål og er i overensstemmelse med de fastlagte retsgrundlag.

Hvem støtter hvilken løsning?

Europa-Parlamentet udtrykte i sin [beslutning fra 2022](#) sin overbevisning om, at EU-handicapkortet bør være baseret på bindende EU-lovgivning, der dækker en række forskellige områder ud over kultur, fritid og sport.

Personer med handicap og deres organisationer støtter primært en udvidelse af initiativet ud over de områder, der er omfattet af pilotprojektet for EU-handicapkort. I den offentlige høring anførte et flertal af respondenterne (ud af i alt 3 361), at de vigtigste sektorer, der bør være omfattet af EU-handicapkortet, er offentlig transport (1 821), kulturelle aktiviteter (1 566) og parkering (1 534).

Der er enighed blandt medlemsstaterne om, at problemet eksisterer, at der er behov for en EU-indsats, og at et bindende initiativ er et passende middel til at løse det. Der er også enighed blandt brugerne og medlemsstaterne om, at EU-handicapkortet og EU-parkeringskortet bør bevares som særskilte kort, og at både fysiske og digitale kort bør være tilgængelige for kortindehaverne.

Der er også stærk opbakning blandt interessenterne til et lovgivningsmæssigt instrument.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Analysen tyder på, at gennemførelsen af den foretrukne løsningsmodel vil have adskillige fordele for personer med handicap, tjenesteydere og nationale myndigheder.

For personer med handicap:

- Mindre usikkerhed og øget deltagelse i turisme (det anslås, at løsningsmodel A2 vil mindske forskellen i rejseaktivitet med mellem **2,8 og 4,12 procentpoint**).
- Direkte økonomiske fordele for ca. 44 % af de personer med handicap, der tidligere er blevet nægtet gunstige betingelser, når de rejser til en anden medlemsstat, ifølge resultaterne af den offentlige høring. Disse ligger i størrelsesordenen 30-120 EUR (hvis personen rejser alene) og 80-250 EUR (hvis personen rejser med en personlig assistent) for rejser på op til fire dage og op til 100-400 EUR pr. rejse (pr. person) for rejser på op til to måneder.
- Nedsat risiko for at skulle betale bøder, fordi EU-parkeringskortet ikke anerkendes, eller for at skulle betale for en parkeringsplads. Besparelserne kan generelt kvantificeres til under 300 EUR som følge af undgåede parkeringsbøder i hele EU. Besparelser på 4 EUR pr. dag eller 3 EUR pr. time.

For tjenesteudbydere:

- Mindre usikkerhed om gyldigheden af nationale kort og færre omkostninger til kontrol af kort/attester, herunder EU-parkeringskortet, øget omsætning² fra betaling af de personer, der ledsager personer med handicap, og markedet drager fordel af større rejseaktivitet blandt personer med handicap. Den foretrukne løsning for EU-handicapkortet forventes at skabe vækst på markedet for tilgængelig turisme i størrelsesordenen 2,1-3,1 mia. EUR. Disse tal vedrører alle deres aktiviteter og udgifter

² I 2012 fremgik det af GD GROW-undersøgelsen om tilgængelig turisme, at personer med handicap i hele EU skønnes at rejse med flere ledsagere (i gennemsnit 2,2) end den ældre befolkning (i gennemsnit 1,6), og disse personer vil være yderligere kunder til de pågældende tjenester.

under rejsen. For parkeringskortet vil den foretrukne løsning kunne øge merværdien af tilgængelig turisme med mellem 0,2 mia. EUR og 0,3 mia. EUR.

For de nationale myndigheder:

- Et større marked for tilgængelig turisme og færre håndhævelsesomkostninger i forbindelse med EU-parkeringskortet. Øgede skatteindtægter som følge af et større marked for tilgængelig turisme.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

De anslåede omkostninger og typen af omkostninger i forbindelse med den foretrukne løsning er som følger:

- For EU-handicapkortet vedrører omkostningerne:
 - tilbud om gunstige betingelser for tjenesteydere, f.eks. i forbindelse med transportomkostninger, der anslås til mellem 116 EUR og 161 mio. EUR i hele EU (0,05-0,08 % af den ikke-lufttransporterede passagertransport), som varierer fra medlemsstat til medlemsstat
 - fremstilling af kortet, anslået til mellem 1,02 EUR og 4,54 EUR pr. kort, og
 - digitale omkostninger, administrative omkostninger, omkostninger forbundet med nationale websteder og oplysningskampagner, der anslås til mellem 90 000 EUR og 535 000 EUR pr. medlemsstat.
- For parkeringskortet vedrører omkostningerne:
 - fremstilling af kortet, anslået til mellem 1,02 EUR og 4,54 EUR pr. kort
 - omkostninger forbundet med webstedet er indregnet
 - andre omkostninger, der indgår i løsningsmodellen, antages at være nul, fordi de kan integreres i eksisterende systemer.

Hvordan påvirker løsningen virksomhederne og SMV'erne?

Der forventes ingen væsentlige virkninger for konkurrenceevnen og SMV'erne. Den øgede deltagelse blandt personer med handicap i turismesektoren vil have en positiv indvirkning på turismen, som er en sektor hovedsageligt bestående af SMV'er.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der vil også være visse omkostninger for de nationale myndigheder, hvor de samlede gennemførelsesomkostninger ca. vil ligge på mellem 95 000 EUR og 530 000 EUR for EU-handicapkortet (pr. land). Dette omfatter engangsomkostninger til oprettelse af det nationale websted (ca. mellem 7 500 EUR og 23 000 EUR) og oplysningskampagner (ca. mellem 20 000 EUR og 70 000 EUR). De samlede engangsomkostninger for de offentlige myndigheder i EU-27 til opbygningen af et IT-system for det digitale EU-handicapkort anslås til 1,67 mio. EUR, og omkostningerne til regelmæssig vedligeholdelse anslås til ca. 250 000 EUR om året i forbindelse med udstedelse af kort til samtlige personer, der melder om "alvorlige" begrænsninger (gruppen af personer med handicap, der sandsynligvis vil få udstedt et EU-handicapkort).

Hvad angår EU-parkeringskortet, vil der være visse tilpasningsomkostninger vedrørende opdatering af kortmodellen og omkostninger forbundet med oprettelse af en national database og et nationalt websted (omkostninger svarende til dem, der er nævnt ovenfor).

Et større marked for tilgængelig turisme, navnlig i løsningsmodel A2, vil føre til øgede skatteindtægter på de nationale budgetter.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Der forventes stærke positive virkninger for de grundlæggende rettigheder, nemlig fri bevægelighed (artikel 45 i EU's charter om grundlæggende rettigheder), integration af personer med handicap (artikel 26 i EU's charter om grundlæggende rettigheder) og ikkeforskelsbehandling (artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder). Initiativet vil sikre større social inklusion og integration af personer med handicap i forhold til referencescenariet.

Hvad er cost/benefit-nettosaldoen for den foretrukne løsning?

Hvis man tager det laveste skøn for værditilvæksten inden for tilgængelig turisme på 2,1 mia. EUR for den foretrukne løsning i forbindelse med EU-handicapkortet og fratrækker de dermed forbundne anslåede omkostninger, vil det medføre en nettofordel på 1,56 mia. EUR for denne løsning. Hvis man tager det laveste skøn for værditilvæksten på 0,2 mia. EUR og fratrækker de dermed forbundne omkostninger, resulterer det i 0,056 mia. EUR for den foretrukne løsning i forbindelse med parkeringskortet. Dette beløber sig til **i alt 1 616 mia. EUR.**

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

I overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering vil Kommissionen evaluere initiativet fem år efter dets ikrafttræden i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interessenter.