Valiokunnan lausunto LiVL 5/2016 vp– U 10/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (U 10/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Irja Vesanen-Nikitin, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Merja Heikkonen, sosiaali- ja terveysministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 määritelty. Direktiivillä parannetaan toimintarajoitteisille henkilöille, mukaan lukien 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 va-

paaehtoisia yhdenmukaistettuja standardeja, jotka on hyväksytty eurooppalaisesta standardoinnista 25 päivänä lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa yleisellä tasolla direktiiviehdotuksen tavoitteita. Tuotteiden ja palvelujen esteettömyyssääntelyn 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, jossa se edellytti varmistettavan, että eräät yleissopimuksen edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä vielä ennen ratifioinnin 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 säädetyt toiminnalliset esteettömyys-

vaatimukset eivät välttämättä edistä sisämarkkinoiden toimintaa toivotulla tavalla, mikäli tavoitteita ryhdytään toteuttamaan ja panemaan täytäntöön toisistaan poikkeavilla kansallisilla ratkaisuilla.

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 yhteydessä, 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää vammaisten ja muiden toimintarajoitteisten henkilöiden tasavertaisten oikeuksien toteutumista erittäin tärkeänä. Myös liikenteen ja viestinnän toimialoilla tulee edistää aktiivisesti tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä ja niiden tasavertaisia käyttömahdollisuuksia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu tuotteiden ja palveluiden esteettömyyttä koskeva sääntely on yleisluonteista ja yleisten tavoitteiden asettamiseen perustuvaa sääntelyä, jossa ei säädetä yksityiskohtaisesti tavoitteiden käytännön toteuttamisesta.

Saadun selvityksen mukaan ehdotukseen liittyy kuitenkin vielä selkeitä ongelmia. Direktiiviehdotuksen soveltamisala on erittäin laaja, mutta soveltamisala on osin tulkinnanvarainen erityisesti liikenne- ja viestintäsektoreiden osalta. Soveltamisalan laajuudesta johtuen tulee jatkovalmistelussa tarkkaan arvioida, ettei sääntely ole päällekkäistä muun esteettömyyttä koskevan sääntelyn kanssa.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että ehdotus ei johda yritysten velvoitteiden kohtuuttomaan lisääntymiseen, ottaen huomioon yleiset sääntelyn purkamista koskevat tavoitteet. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on olennaista varmistaa, että sääntely on teknologianeutraalia siten, että sääntelyllä ei rajoiteta tekniikan kehittymistä ja uuden tekniikan käyttöönottoa.

Valiokunta katsoo, että ehdotus vaatii edellä mainituilta osin vielä olennaisesti jatkovalmistelua ja sääntelyn täsmentämistä ja selkeyttämistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto LiVL 5/2016 vp

Helsingissä 21.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
varapuheenjohtaja Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula