



Brüssel, den 3. Juni 2016

9627/16

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2015/0278 (COD)**

---

**SOC 361  
MI 398  
ANTIDISCRIM 33  
AUDIO 72  
CODEC 777**

## **BERICHT**

---

des	Vorsitzes
an den	Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil) / Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz)
Nr. Komm.dok.:	14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2015) 615 final
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen – Sachstandsbericht

---

## **EINLEITUNG**

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) enthält unter anderem die Verpflichtung zur Verbesserung der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen. Da die meisten Mitgliedstaaten das Übereinkommen bereits ratifiziert haben, müssen sie nun Maßnahmen zu seiner Umsetzung treffen. Die Kommission befürchtet, dass unterschiedliche Rechtsvorschriften entstehen könnten, wenn diejenigen Teile des Übereinkommens, die im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen stehen, von jedem einzelnen Mitgliedstaaten gesondert umgesetzt werden. Diese Unterschiede könnten sich auf den Binnenmarkt auswirken und zusätzliche Kosten verursachen.

Vor diesem Hintergrund legte die Kommission im Dezember 2015 ihren Vorschlag für einen "europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit" vor, der einheitliche Barrierefreiheitsanforderungen für bestimmte Produkte und Dienstleistungen enthält, bei denen die Kommission das Risiko der Divergenz für am größten hält. Diese Anforderungen sollen auch als Richtschnur für die Umsetzung anderer Rechtsakte der Union dienen, die die Verpflichtung oder die Möglichkeit vorsehen, die Barrierefreiheit zu verbessern.

Während des niederländischen Vorsitzes ist die Gruppe "Sozialfragen" acht Mal zusammengetreten, um den Vorschlag und die Folgenabschätzung (FA) der Kommission<sup>1</sup> zu erörtern. Der AStV wurde über die Beratungen der Gruppe über die FA unterrichtet. Der Vorschlag wurde auch anderen einschlägigen Arbeitsgruppen vorgestellt.

Viele Delegationen begrüßten den Vorschlag und seine Zielsetzung. Sie haben auch eine Reihe von Fragen zum Anwendungsbereich, zu den Begriffsbestimmungen und zur Umsetzung aufgeworfen.

Die dänische, die maltesische und die britische Delegation haben Parlamentsvorbehalte eingelegt. Die Mehrheit der Delegationen hat mitgeteilt, dass sie die Prüfung des Vorschlags noch nicht abgeschlossen habe.

Im Europäischen Parlament befassen sich vor allem IMCO (federführend) und EMPL (assoziiert) mit dem Vorschlag; sie haben ihre Arbeiten im ersten Halbjahr 2016 aufgenommen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gab auf seiner Plenartagung vom 25./26. Mai 2016 seine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission ab<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Der Vorschlag und die Folgenabschätzung sind in den Dokumenten 14799/15 + ADD 4 bis 8 enthalten.

<sup>2</sup> SOC/527 - EESC-2016.

## DIE WICHTIGSTEN WÄHREND DES NIEDERLÄNDISCHEN VORSITZES ERÖRTERTEN FRAGEN

Die Gruppe "Sozialfragen" hat alle Artikel dieses komplexen und hoch technischen Vorschlags geprüft und sich dabei auf die Themen konzentriert, die einer Klarstellung bedürfen; sie hat die Beratungen über die Artikel noch nicht abgeschlossen.

### Rechtsgrundlage

Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage, Artikel 114 AEUV, ermöglicht der Union den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Die Delegationen haben die vorgeschlagene Rechtsgrundlage grundsätzlich weitgehend unterstützt. Einige Delegationen äußerten Zweifel, ob in dem Vorschlag für jeden Sektor nachgewiesen wurde, dass die möglichen Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften infolge der Umsetzung des UNCRPD das Funktionieren des Binnenmarkts behindern würden.

Auf Ersuchen der Gruppe "Sozialfragen" legte der Juristische Dienst des Rates ein schriftliches Gutachten<sup>3</sup> zur Rechtsgrundlage des Vorschlags vor.

### Begriffsbestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag so weit wie möglich auf vorhandene Begriffsbestimmungen zurückgegriffen. Die Definition des Ausdrucks "Menschen mit funktionellen Einschränkungen" und der Verweis auf ältere Menschen warfen Fragen auf, weil dadurch zwei zusätzliche Kategorien neben dem Begriff "Menschen mit Behinderungen" geschaffen werden und dadurch der Anwendungsbereich gegenüber dem UNCRPD ausgeweitet wird. Einigen Delegationen zufolge sollte der Anwendungsbereich der Richtlinie ähnlich sein wie der des Übereinkommens.

Zur Verdeutlichung haben einige Delegationen ferner eine Reihe weiterer Begriffsbestimmungen vorgeschlagen, unter anderem für folgende Begriffe: "Verbraucherendgeräte mit erweitertem Leistungsumfang in Verbindung mit Telefondienstleistungen", "Personenbeförderungsdienste", "neue Produkte", "neue Dienstleistungen", "Website", "Bankdienstleistungen" und "Dienstleistungserbringer".

---

<sup>3</sup> Dok. 9007/16.

## Anforderungen an die Barrierefreiheit von unter die vorgeschlagene Richtlinie fallenden Produkten, Dienstleistungen und Sektoren

Die Kommission hat erklärt, dass nicht alle Bankdienstleistungen oder Personenbeförderungsdienste unter die Richtlinie fallen sollen, sondern nur bestimmte Teile davon: Websites, Selbstbedienungsterminals und mobilgerätebasierte Dienstleistungen sowie bei Beförderungsdiensten Fahrausweisautomaten und Check-in-Automaten. Die Mitgliedstaaten haben darüber hinaus die *Möglichkeit*, die bauliche Umwelt aufzunehmen. Es ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene von den Delegationen in diesem Zusammenhang aufgeworfene Fragen noch zu klären sind.

Für Produkte stützt sich der Vorschlag auf die als "neuer Rechtsrahmen" bekannte Musterrichtlinie für Produkte. Für Dienstleistungen orientieren sich die Barrierefreiheitsanforderungen und die Kontrollmaßnahmen an dem Vorschlag für Produkte, sind aber nicht identisch damit; die Vorschriften für Dienstleistungen wurden vereinfacht und gegebenenfalls an die Dienstleistungsausführung angepasst. Dennoch äußerten die Delegationen Zweifel, ob eine Musterrichtlinie für Produkte für Dienstleistungen verwendet werden könne. Zudem gaben einige Delegationen zu bedenken, ob die funktionalen Anforderungen nicht zu spezifisch seien und daher künftige Innovationen behindern könnten. Es wurde darauf hingewiesen, dass im Text klarer zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass die Verpflichtungen nur für neue Produkte und deren Inverkehrbringen gelten. Manche Delegationen haben sich erkundigt, welche Dienstleistungen unter die Richtlinie fallen, welche Verbindungen zwischen einer erbrachten Dienstleistung und den dafür benötigten Produkten besteht und – in den Fällen, in denen eine Dienstleistung und ein Produkt/Gerät oder mehrere verschiedene Dienstleistungserbringer verbunden sind – wer dafür verantwortlich ist, sicherzustellen, dass die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllt werden.

## Verbindungen zu anderen Rechtsvorschriften der Union und zu anderen Vorschlägen

Einige Delegationen haben darauf hingewiesen, dass mehrere der in Artikel 1 Absatz 3 genannten Rechtsakte der EU bereits Verpflichtungen in Bezug auf die Barrierefreiheit enthalten und daher nicht in den europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit aufgenommen werden sollten. Die Kommission hat dargelegt, dass diese Rechtsvorschriften nur einige allgemeine Bezugnahmen auf die Barrierefreiheit enthalten (z. B. ist die Barrierefreiheit in den Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen und den Verordnungen zu den EU-Fonds enthalten, aber nicht definiert); der europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit beinhaltet jedoch eine genaue Definition der Barrierefreiheit.

Mit der Einbindung dieser Instrumente in den europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit soll eine Fragmentierung des Binnenmarktes verhindert werden, indem gemeinsame Kriterien für Barrierefreiheit festgelegt und die Umsetzung von bereits bestehenden Barrierefreiheitsanforderungen durch die Mitgliedstaaten harmonisiert werden. Durch den europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit würde sich die Zahl der Produkte und Dienstleistungen nicht erhöhen, für die im Rahmen der Vorschriften der Union für das öffentliche Beschaffungswesen oder Finanzierungen Verpflichtungen in Bezug auf die Barrierefreiheit gelten; der Anwendungsbereich dieser Verpflichtungen ist in jedem Fall umfassender als die Liste der Produkte und Dienstleistungen in Artikel 1 Absätze 1 und 2.

In bestimmten Fällen sollte die Aufnahme eines Sektors und/oder Verbindungen zu anderen Rechtsvorschriften der Union für diesen Sektor einigen Delegationen zufolge weiter geprüft und in der Präambel der Richtlinie besser erklärt werden (dies gilt insbesondere für den audiovisuellen Sektor, die Personenbeförderung, den elektronischen Geschäftsverkehr und Funkanlagen). Andere Delegationen haben darauf hingewiesen, dass geprüft werden müsse, ob die Barrierefreiheitsanforderungen verschiedener Dienstleistungssektoren nicht besser in spezifische Richtlinien für diese Sektoren aufgenommen werden sollten. Insbesondere waren einige Delegationen der Ansicht, dass die audiovisuellen Mediendienste (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b) in die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>4</sup> aufgenommen werden sollten.

Zudem wurde festgestellt, dass die FA vor der Annahme mehrerer der in Artikel 1 Absatz 3 genannten Rechtsakte der EU fertiggestellt wurde und die Mitgliedstaaten die Umsetzung einiger der im europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit genannten Richtlinien noch nicht abgeschlossen haben; daher konnten die Delegationen die Auswirkungen des europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit auf die Umsetzung dieser Richtlinien noch nicht bewerten.

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2010/13/EU – der Vorschlag für eine Neufassung wurde am 25. Mai 2016 vorgelegt (9479/16).

Die vorgeschlagene horizontale Gleichbehandlungsrichtlinie<sup>5</sup> und der Vorschlag für einen europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit verfolgen unterschiedliche, aber komplementäre Ziele: Auf der Grundlage von Artikel 19 AEUV dient erstere der Bekämpfung von Diskriminierungen, einschließlich Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen, während der vorgeschlagene Rechtsakt zur Barrierefreiheit Hindernisse für den freien Verkehr ausgewählter barrierefreier Produkte und Dienstleistungen ausräumen und verhindern soll. Auch ihre Beziehung zum UNCRPD sind unterschiedlich: Die Gleichbehandlungsrichtlinie soll vor allem den Verpflichtungen gemäß Artikel 5 des UNCRPD gerecht werden, während der europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit vor allem auf die Verpflichtungen gemäß Artikel 9 abstellt. Während der europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit nur eine Auswahl der wichtigsten neuen Produkte und Dienstleistungen abdecken würde, wäre der Anwendungsbereich der horizontalen Richtlinie viel breiter und würde sowohl die Barrierefreiheit als auch angemessene Vorkehrungen für eine breite Palette von Produkten und Dienstleistungen umfassen.

#### Schutzklauseln (Artikel 12 und 22)

Die Barrierefreiheitsanforderungen sollten der Kommission zufolge in dem Maße angewendet werden, in dem sie keine unverhältnismäßige Belastung der Hersteller, Dienstleistungserbringer oder anderer Wirtschaftsbeteiligter oder gegebenenfalls der Behörden bedeuten. Wenn diese Akteure eine unverhältnismäßige Belastung geltend machen, haben sie den Marktüberwachungsbehörden und gegebenenfalls der Kommission entsprechende Unterlagen, einschließlich einer Selbstbewertung, vorzulegen. Kleinunternehmen sind von der Pflicht entbunden, den Marktüberwachungsbehörden eine solche Beurteilung vorzulegen.

Außerdem würde die Richtlinie keine Änderung erforderlich machen, die zu einer Veränderung der Wesensmerkmale eines Produkts oder einer Dienstleistung führen würde. Beispielsweise bedeutet die Pflicht zur Gewährleistung der Barrierefreiheit eines E-Books nicht, dass es in Papierform in Blindenschrift veröffentlicht werden muss, da dies die Art des Produkts grundlegend verändern würde.

---

<sup>5</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Der jüngste Fortschrittsbericht ist in Dokument 9336/16 wiedergegeben.

Während der Beratungen haben die Delegationen um Erläuterungen ersucht, was genau eine unverhältnismäßige Belastung darstellen könnte, wie diese Belastung nachgewiesen werden könnte (vgl. weitgehende Ausnahmeregelungen in den Artikeln 12 und 22) und wie diese Belastung ausgeglichen werden könnte (Artikel 12 Absatz 4). Insbesondere wurde die sektorspezifische Natur der Barrierefreiheitsanforderungen hervorgehoben; beispielsweise könnte es für den audiovisuellen Sektor – der viele kleine Sender umfasst – aufwändig sein, Dienstleistungen barrierefrei zu gestalten (Gebärdensprache, Untertitelung), oder er könnte Schwierigkeiten mit dem Nachweis haben, dass die Belastung in der Tat unverhältnismäßig ist.

Einige Delegationen waren der Ansicht, dass das in Artikel 12 Absatz 6 beschriebene Meldeverfahren mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Die Kommission betonte, dass eine unverhältnismäßige Belastung vom betreffenden Wirtschaftsteilnehmer oder der betroffenen Behörde selbst beurteilt würde. In diesem Zusammenhang stellten die Delegationen folgende Fragen: Wäre die *teilweise* Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen (z. B. wenn nur *einige* Fahr-scheinautomaten durch barrierefreie Automaten ersetzt werden oder wenn in entlegenen Teilen des Verkehrsnetzes nicht für Barrierefreiheit gesorgt wird) mit dem europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit vereinbar? Was würde geschehen, wenn die einzelnen Wirtschaftsakteure in ihren Bewertungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen in Bezug auf die Frage gelangen, was eine unverhältnismäßige Belastung darstellt?

#### Bedenken hinsichtlich des Verwaltungsaufwands

Einige Delegationen befürchteten, dass die Anforderungen der Richtlinie für KMU belastend sein könnten, und vertraten daher die Auffassung, dass KMU und Kleinstunternehmen von diesen Verpflichtungen ausgenommen werden sollten. Die Kommission hat jedoch geltend gemacht, dass KMU am meisten unter einer Fragmentierung des Binnenmarkts leiden würden und umgekehrt KMU, die in andere EU-Länder exportieren oder dort tätig sein möchten, am meisten von gemeinsamen Regeln für die Barrierefreiheit profitieren würden, da sie sich nicht an unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten anpassen müssten. Außerdem wollten die Delegationen wissen, wie die nationalen Behörden im Fall von grenzüberschreitenden Dienstleistungen (z. B. Bankdienstleistungen) zusammenarbeiten sollen, da bereits eine Bankenaufsicht eingeführt wurde. Die Kommission erläuterte, dass der Vorschlag flexibel sei; es bleibe den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie diese Zusammenarbeit gestalten wollten.

## WICHTIGSTE NOCH ZU ERÖRTERNDE PUNKTE

Die Beratungen im Rat konzentrierten sich auf Klarstellungen in Bezug auf die vorgeschlagene Rechtsgrundlage, den Anwendungsbereich und die Begriffsbestimmungen sowie die praktische Bedeutung des Vorschlags. Die Kommission hat verschiedene Beispiele und Erläuterungen angeführt. U. a. sind noch folgende Fragen weiter zu erörtern:

- Definition der Personen, die unter die Richtlinie fallen: Sollen auch Menschen mit funktionellen Einschränkungen und ältere Menschen als eigene Kategorien aufgenommen werden?
- Sachlicher Geltungsbereich: Was ist der Unterschied zwischen barrierefreien Produkten und barrierefreien Dienstleistungen? Was sollte der sachliche Geltungsbereich sein (einschließlich der Frage, welche Sektoren unter die Richtlinie fallen sollten)? Muss in diesem Zusammenhang eine weitere Bewertung der binnenmarktbezogenen Begründung der abgedeckten Sektoren vorgenommen werden? Wie sollte die Einbeziehung dieser Produkte, Dienstleistungen und Sektoren in der Präambel berücksichtigt werden?
- Verbindung zu anderen Rechtsakten der Union: Wie sollen die Verbindungen zwischen dem europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit und anderen Rechtsakten der Union klar definiert werden und wie sind Überschneidungen mit anderen Rechtsakten der Union auszuschließen?
- Funktionale Barrierefreiheitsanforderungen: Gewährleisten sie die Barrierefreiheit und lassen sie gleichzeitig Raum für Innovation?
- Unverhältnismäßige Belastung: Wie kann die Möglichkeit geboten werden, Produkte und Dienstleistungen von den Barrierefreiheitsanforderungen auszunehmen, ohne für Unternehmen und andere Akteure im Hinblick auf die Begründung für eine solche Ausnahme einen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu schaffen?

## DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Es wird davon ausgegangen, dass die Vorbereitungsgremien des Rates aufgrund der eingehenden Beratungen in der Gruppe "Sozialfragen" während des niederländischen Vorsitzes einschließlich der Klarstellungen der Kommissionsvertreter mit der Ausarbeitung des Standpunkts des Rates zu dem Vorschlag beginnen können. Der slowakischen Ratsvorsitz wird die Arbeit in dieser Richtung fortsetzen.

Der Rat wird mit Interesse die Arbeit des EP zu diesem Dossier verfolgen.