

Brüssel, 3.12.2012
SWD(2012) 402 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv avaliku sektori asutuste veebisaitide
käideldavuse kohta**

{COM(2012) 721 final}
{SWD(2012) 401 final}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv avaliku sektori asutuste veebisaitide käideldavuse kohta

1. SISSEJUHATUS

Käesolev dokument on kommenteeritud kokkuvõtte mõjuhinnangust, mis teostati liikmesriikide veebi käideldavust käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamist käsitleva ettepaneku ettevalmistamisel.

Enamik liikmesriike on välja töötanud riigisisese veebi käideldavust käsitlevad poliitilised strateegiad ja nõuded, mis põhinevad W3c WAI WCAG-l ja mis on kaasa toonud veebisaitide arendamise turu killustumise. Ühtlustades teatavate avaliku sektori põhiteenuste puhul veebi käideldavuse nõudeid, on võimalik astuda suur samm edasi turu killustatuse ja usaldusväarsuse probleemi lahendamisel ning tuua valitsustele ja kodanikele kasu ja luua suurem ja tõhusam veebi käideldavuse turg.

Mõisted ja taustteave

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ja, eelkõige internet, on majanduskasvu põhimootorid.

Veebi käideldavus hõlmab põhimõtteid ja tehnilisi lahendusi, mida tuleb järgida veebisaidi konstrueerimisel, et teha kõnealuste veebisaitide sisu käideldavaks kõikidele kasutajatele, eelkõige puuetega inimestele¹. Käideldavate veebisaitide ja veebisisu kavandamiseks on kasutusel rahvusvaheliselt tunnustatud ja tehnoloogianeutraalsed suunised: Veebikonsortsiumi väljaantud veebisisu juurdepääsusuuniste versiooni 2.0 AA-taseme edukriteeriumid ja nõuded. Praegu töötatakse Euroopa Komisjoni volituse 376 kohaselt välja kõnealustel suunistel põhinevat, veebi käideldavust hõlmavat Euroopa standardit.

Veebi käideldavus on avaliku sektori asutuste jaoks väga oluline, kuna see võimaldab neil laiendada oma tegevust ja täita avaliku sektori kohustusi. Valitsuste veebisaitide (ELis ligikaudu 380 500) ja avaliku sektori veebisaitide (ELis ligikaudu 761 000) hulk kasvab kiiresti. Veebi käideldavus on kasulik kõikidele kasutajatele, kuid puuetega inimeste jaoks (15% ELi elanikkonnast ehk 80 miljonit inimest) on see eluliselt oluline².

¹ ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni kohaselt hõlmab puuetega inimeste mõiste isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline vaegus, mis võib koostoimel erinevate tõketega takistada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel.

² Vt Euroopa Puuetega Inimeste Foorumi veebisait: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

Veebi käideldavuse turg hõlmab kõiki osalisi, keda nimetatakse veebiarendajateks: veebilehtede tehnilise arhitektuuri ja sisu kavandamisele keskendunud asjatundjad ja ettevõtjad, veebilehtede konstrueerimiseks ja rakendamiseks vajalike tarkvaravahendite loojad ning ettevõtjad, kes osutavad asjaomast nõuandeteenust ja pakuvad veebi arendamise alast koolitust. ELis on nimetatud turul veel piisavalt kasvuruumi, kuna vähem kui 10% veebisaitidest vastab veebisisu juurdepääsusuunistele. ELi veebi käideldavuse turu maht on hinnanguliselt 2 miljardit eurot, kuid selle potentsiaal on realiseeritud vähem kui 10%. Ühtlustamine toob kaasa paremad turutingimused, rohkem töökohti, veebi käideldavuse odavnemise ja käideldavate veebisaitide arvu suurenemise. See on valitsuste, ettevõtjate ja kodanike jaoks kolmekordne võit.

2. POLIITILINE TAUST, MENETLUSKÜSIMUSED JA KONSULTEERIMINE

Märkimisväärne osa liikmesriikidest (21) on juba võtnud veebi käideldavusega seotud meetmeid ja ülejäänud teevad seda tõenäoliselt samuti, kuna enamik liikmesriike on ratifitseerinud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni. Siiski on liikmesriikide poliitilistes strateegiates olulisi ja märgatavaid erinevusi.

Veebi käideldavusega seondub arvukalt poliitilisi algatusi: Euroopa puuetega inimeste strateegia 2010–2020 (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia käideldavus); e-valitsuse tegevuskava 2011–2015 (kaasavad ja käideldavad e-valitsuse teenused); Euroopa digitaalarengu tegevuskava (komisjon teeb ettepaneku tagada 2015. aastaks avaliku sektori veebisaitide täielik käideldavus). ELi rahastamisprogrammidega (seitsmes raamprogramm, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm) toetatakse veebi käideldavuse tehnoloogiliste lahenduste alaseid teadusuuringuid ja arendustegevust. Veebi käideldavust soodustatakse ka komisjoni standardimisvolitusega 376 (IKT-toodete, teenuste ja veebisisu selliste funktsionaalsete käideldavusnõuete kindlaksmääramiseks, mida kasutatakse riigihankemenetlustes) ja riigihankedirektiivi läbivaatamisega.

On korraldatud arvukalt asjaomastele sidusrühmadele, sealhulgas liikmesriikidele, tööstusharule ja kodanikuühiskonnale suunatud avalikke arutelusid ja analüütilisi uuringuid, et teha kindlaks probleemid ja vajadused.

Loodi infoühiskonna ja meedia peadirektoraadi juhitud mõju hindamise juhtrühm, kuhu kuuluvad paljude komisjoni talituste ja osakondade esindajad, sealhulgas õigustalitus, peasekretariaat, teabevahetuse peadirektoraat, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat, Eurostat, tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat, informaatika peadirektoraat, siseturu ja teenuste peadirektoraat ning õigusküsimuste peadirektoraat. Nende ülesanne on olnud analüüsida ja arutada veebi käideldavust käsitleva ettepanekuga seotud küsimusi ja väljavaateid.

Mõjuhindangu aruande kavandid esitati mõju hindamise komiteele ja selle lõppversioon on komitee soovitusi ka arvesse võetud.

3. PROBLEEMI KIRJELDUS

Vaatamata ELis 10 aasta jooksul võetud vabatahtlikele poliitilistele meetmetele, sealhulgas nõukogu järeldused, komisjoni teatised ja ministrite deklaratsioonid, ei ole veebi käideldavuse alal tehtud asjakohaseid edusamme. Probleem tuleneb turu killustatusest ja vähesest

usaldusväärsest. **Veebi käideldavuse siseturg ei toimi korralikult. Veebisaitide arendajad** seisavad piiriülevalt tegutsedes silmitsi täiendavatest tootmiskuludest tulenevate tõketega. Ettevõtjatel, eelkõige VKEdel, ei ole piisavalt teadmisi ega suutlikkust kõikide eri nõuete ja menetluste järgimiseks. Konkurents ja majanduskasv on seetõttu pärsitud. **Veebisaitide omanikud** saavad teenuste osutamiseks vähem ja kallimaid pakkumisi. **Veebi käideldavuse kasutajatele** võivad probleeme tekitada koostalitlusvõimeta veebibrauserid, ekraanilugejad või muud tugitehnoloogiad. Selle tulemusena võivad eri riikide kasutajate kogemused olla erinevad ja häirivad. Lisaks varitseb piiratud funktsionaalse võimekusega, sealhulgas puuetega inimesi üha suurenev sotsiaalse tõrjutuse oht.

Liikmesriigid ei saa jagada kogemusi ühiskondlikule ja tehnoloogilisele arengule vastamise alal.

Kui **ELi tasandil ei ühtlustata veebi käideldavuse nõudeid**, puudub võimalus veebi käideldavuse turu killustatuse vähendamiseks ja usaldusväärse suurendamiseks. Selline ühtlustamine aitaks täita võetud poliitilisi kohustusi ja tagaks käideldavust käsitlevate Euroopa ja rahvusvaheliste standardimispingutuste (volitus 376 ja uus ISO/IEC 40500), kavandatava Euroopa juurdepääsetavuse akti ning läbivaadatud riigihankedirektiivi tõhususe. Ettepanekuga võidakse hõlmata üksnes **avaliku sektori veebisaidid**, kuna ainuüksi see tooks veebisaitide arendajate jaoks kaasa ulatusliku turu.

Kuna liikmesriigid ei suuda tagada ühtset veebi käideldavuse turgu, teeb liit ettepaneku võtta meetmeid Euroopa Liidu toimimise lepingu **artikli 114 lõike 1** õiguslikul alusel, järgides subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. **Selles** on sätestatud, et komisjon võtab „nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine”.

Nüüd on aeg tegutseda, sest mõõdukas sekkumine praegu võib ära hoida hilisema vajaduse ulatuslike parandusmeetmete järele.

4. EESMÄRGID

Üldeesmärgid hõlmavad veebi käideldavusega seotud toodete ja teenuste siseturu parandamist ning käideldavate veebisaitide arvu suurendamist. **Konkreetsed eesmärgid** hõlmavad avaliku sektori veebisaitide tüüpide miinimumloetelu ühtlustatud nõudeid ning kõnealusesse loetellu mittekuuluvate avaliku sektori veebisaitide käideldavuse edendamist. Peamine **tegevuseesmärk** on saavutada 2015. aastaks kõikide nimetatud loetellu kuuluvate avaliku sektori veebisaitide täielik käideldavus.

5. POLIITIKAVALIKUD

Euroopa digitaalarengu tegevuskavas³ on sätestatud: „Komisjon esitab võimaluste läbivaatamist aluseks võttes 2011. aastaks ettepanekud, millega tagatakse 2015. aastaks täielik juurdepääs avaliku sektori veebisaitidele (ja kodanikele põhiteenuseid pakkuvatele veebisaitidele)”.

³

<https://ec.europa.eu/digital-agenda/>

Kaaluti kolme poliitikavalikut:

1. **Lähtestsenaarium** (uusi meetmeid ei võeta)

2. **Soovitus** (mittesiduv õigusakt)

Nimetatud poliitikavalik hõlmab sellise soovitusel vastuvõtmist, millega väljendatakse ühist lähenemisviisi veebi käideldavusele, eelkõige veebisisu juurdepääsusuuniste (versioon 2.0 AA-tase) kohaldamisele asjaomaste avaliku sektori veebisaitide tüüpide miinimumloetelu suhtes.

3. **Õiguslikult siduv meede**

Õiguslikult siduvas meetmes liikmesriikide veebi käideldavust käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks on sätestatud eeskirjad selle kohta, kuidas teha miinimumloetellu kantud avaliku sektori veebisaidid käideldavaks vastavalt veebi käideldavust käsitlevatele ühtlustatud nõuetele. Liikmesriikidel on endiselt vabadus kohaldada ühtlustatud sätteid ka muud tüüpi avaliku sektori veebisaitide suhtes. Ettepanekus määratletakse veebi käideldavuse ühised nõuded ning asjaomaste standardite tunnustamine ja nendele viitamine. Selles järgitakse standardimist käsitlevat tavapärasest lähenemisviisi, mis põhineb vastavuseeldusel ning on kooskõlas ajakohastatud lähenemisviisiga IKT-standardite käsitlemisele. .

Liikmesriigid jõustavad oma õigus- ja haldusnormid 30. juuniks 2014 ning rakendavad meetmed 31. detsembriks 2015. Nad osalevad oma standardiorganisatsioonide ning asjaomaste komiteede ja platvormide kaudu veebi käideldavust käsitleva ühtlustatud standardi koostamisel ning nii järelevalvemetoodika kui ka aruandluskorra määratlemisel. Lisaks edendavad liikmesriigid veebi käideldavust üldiselt ja teevad koostööd tööstussektori ja kodanikuühiskonnaga, et vahetada parimaid tavasid ning vaadata läbi uusi arengusuundi.

Direktiiv on oma paindlikkuse tõttu sobiv vahend. Selles arvestatakse asjaolu, et teatavatel liikmesriikidel on õigusaktid juba vastu võetud. Lisaks võivad liikmesriigid laiendada veebisaititüüpide miinimumloetelu ja korraldada rakendamist (näiteks seda, kuidas käsitletakse kaebusi) nii, nagu nad seda paremaks peavad.

Määrus jõustatakse viivitamata ja sellega oleks tõenäoliselt võimalik täita digitaalarengu tegevuskavas võetud kohustused õigeaegselt. Samas tuleks veebisaitide arendajatel kanda märkimisväärsed nõuete täitmisega seotud kulusid isegi siis, kui nad tegutsevad üksnes oma koduriigis.

5.1. **Edasilükatud ja kõrvalejätud poliitikavalikud**

Kodanikuühiskonna organisatsioonid, nagu platvorm AGE, tarbijate standardimises osalemise koordineerimise Euroopa ühing (ANEC), Euroopa Ringhäälinguliit (EBU)⁴ ja Euroopa puuetega inimeste foorum (EDF)⁵ on palunud laiendada reguleerimisala muudele asjaomastele veebisaitidele (nt kodanikele põhiteenuseid pakkuvatele veebisaitidele). Kõnealune allvalik on edasi lükatud, kuna selle reguleerimisala laiendatakse ka erasektorile,

⁴ Euroopa Pimedate Liit.

⁵ Euroopa puuetega inimeste foorum.

millel on oma eripärad ja mille lisamist Euroopa juurdepääsetavuse akti kaalutakse juba paralleelse ettevalmistustöö käigus.

Kaaluti veel kolme täiendavat poliitikavalikut, kuid need jäeti kõrvale, kuna nende raames ei olnud võimalik lahendada turu killustatuse probleemi, nende vastavus proportsionaalsuse põhimõttele oli küsitav või nendega kaasnes märkimisväärne halduskoormus. Nimetatud valikud olid vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 19 kohasel diskrimineerimise vastu võitlemisel põhinev õiguslikult siduv meede, riigihankeid käsitlevate õigusaktide kasutamine ja ettepaneku laiendamine kas loomevahenditele või tugitehnoloogiatele.

6. MÕJUANALÜÜS

6.1. 1. poliitikavalik: lähtestsenaarium – poliitilist strateegiat ei muudeta

ELi tasandi jätkuva nõrga koordineerituse mõju oleks piiratud: veebi käideldavusega seotud aeglased edusammud ja uued siseriiklikud meetmed, mis põhjustavad edasist killustumist.

Majanduslik mõju: veebisaitide arendajad seisaksid jätkuvalt silmitsi toodete ja teenuste piiriülest müüki pärssivate suurte turutõketega ning väiksema sisenõudlusega. Riiklikud ametiasutused ei saaks kasu parematest pakkumistest ja oma lähenemisviiside jagamisest. Neil ei oleks võimalik internetivälise teabe ja teenuste internetti viimisest kasu saada.

Sotsiaalne mõju: inimesed, kellel ei ole võimalik kasutada internetivahendeid (nt töö otsimiseks), kannataksid jätkuvalt digitaalse tõrjutuse all.

Poliitiline mõju: teenuste osutamise tõhusus ja sotsiaalne vastutus oleksid ohus. Kohustusi, näiteks selliseid, mis on sätestatud Euroopa digitaalarengu tegevuskavas, ei oleks võimalik täita.

6.2. 2. poliitikavalik: soovitus (mittesiduv õigusakt) vastuvõtmine

Soovituse mõju sõltub liikmesriikide valmisolekust. Sellega ei tagata killustatuse probleemi lahendamist. Uuringutest ja konsultatsioonidest nähtub, et kõnealuse lähenemisviisiga ei ole suudetud viimase kümne aasta jooksul lahendada probleeme ega kõrvaldada nende tekkepõhjuseid.

Majanduslik mõju: veebisaitide arendajad võivad endiselt seista silmitsi killustatud siseturuga. Kui kõik liikmesriigid kiidavad soovitusheaks, oleks sellest tulenev netokasu sarnane punktis 6.3 kirjeldatuga.

Sotsiaalne mõju: inimesed, kellel ei ole võimalik kasutada internetivahendeid (nt töö otsimiseks), kannatavad tõenäoliselt jätkuvalt digitaalse tõrjutuse all.

Poliitiline / mainega seotud mõju: riskid on sarnased nagu 1. poliitikavaliku puhul.

6.3. 3. poliitikavalik – siseturul põhinev õiguslik meede

Majanduslik mõju

Kui nendel kuuel liikmesriigil, kes ei ole võtnud veebi käideldavust käsitlevaid meetmeid, puuduks veebi käideldavus avaliku sektori veebisaitidel täielikult, peaksid nad 100%-lise nõuetele vastavuse saavutamiseks investeerima 37–88 miljonit eurot. Iga-aastased kulutused

on hinnanguliselt 41 miljonit eurot, eeldusel, et uuendatakse ühte kolmandikku asjaomastest veebisaitidest, hallatakse ülejäänud veebisaitide ja kontrollitakse nende käideldavust.

Need 21 liikmesriiki, **kes on juba võtnud veebi käideldavusega seotud meetmeid**, peavad tegema minimaalselt täiendavaid investeeringuid, kuna avaliku sektori veebisaitide suhtes kohaldatakse kehtivaid siseriiklikke õigusakte. Kavandatud meetmega kiirendatakse rakendamist ja alandatakse hindu, pakkudes samas eesmärgi saavutamise selge ajakava. Riigid, kes järgivad veebisisu juurdepääsusuuniste versiooni 1.0 (nt Ühendkuningriik), säästavad raha, kuna veebisaitide uuendamine veebisisu juurdepääsusuuniste versiooni 2.0 kohaselt on ligikaudu 8% odavam. Nende liikmesriikide jaoks, kes järgivad veebisisu juurdepääsusuuniste versiooni 2.0 (või selle variatsioone), alanevad hinnad lõpuks tänu tõhusamale konkurentsile ja odavamatele veebi käideldavuse vahenditele.

Ühiste järelevalve- ja teabekohustuste täitmist käsitlevad aruandlussüsteemid läheksid maksma ligikaudu 1,65 miljonit eurot.

Asjaomaste veebisaitide 100%-lise vastavuse saavutamiseks kogu ELis ühe aasta jooksul oleks vaja teha 260–560 miljoni euro ulatuses investeeringuid. **Veebi käideldavuse teenuste osutajad** saaksid tänu suuremale turule ja oma teenuste turuleviimise madalamatele hindadele kasu mastaabisäästust.

Valitsuste majanduskasu oleks tänu laiemale elanikkonnani jõudmisele märkimisväärne. Tabelis 1 on esitatud kulud 100%-lise veebi käideldavuse saavutamiseks (pärast ELi sekkumist) ühe aasta jooksul, ning sellest saadav kasu. Nimetatud juhul ületab saadav kasu kulusid nii optimistlikus kui ka tagasihoidlikus prognoosis. Mõju oleks veelgi suurem, kui vaadeldav ajavahemik oleks kolm või viis aastat.

Puuetega inimesed	Tagasihoidlik prognoos (lihtsad veebisaidid)	Optimistlik prognoos (mahukad veebisaidid)	Kasu	Kulud	Kulud
Nõuete täitmine %des	Netokasu	Netokasu	Avaliku sektori põhiteenused	Tagasihoidlik prognoos (lihtsad veebisaidid)	Optimistlik prognoos (mahukad veebisaidid)
100	487,327,060	191,147,305	747,750,307	260,423,247	556,603,002
75	300,389,484	4,209,728	560,812,730	260,423,247	556,603,002
50	113,451,907	-182,727,849	373,875,153	260,423,247	556,603,002
25	-73,485,670	-369,665,425	186,937,577	260,423,247	556,603,002
5	-223,035,731	-519,215,487	37,387,515	260,423,247	556,603,002

Tabel 1. EL-27 riikides veebisisu juurdepääsusuuniste versioonile 2.0 täieliku vastavuse saavutamisest tuleneva netokasu kalkulatsioon

Kulusid, mida need kuus liikmesriiki, kes ei ole võtnud veebi käideldavust käsitlevaid meetmeid, kannavad avalike põhiteenuste 100%-lise veebi käideldavuse saavutamiseks kolme aasta jooksul, ning sellest saadavat kasu hinnatakse tabelis 2.

Sihtrühm (puuetega inimesed)	Tagasihoidlik prognoos (lihtsad veebisaidid)	Optimistlik prognoos (mahukad veebisaidid)	Kasu	Kulud	Kulud
Nõuete täitmine %des	Netokasu	Netokasu	Avaliku sektori	Lihtsad veebisaidid	Mahukad veebisaidid

des			põhiteenused		
100	31,502,980	14,597,479	43,780,725	12,277,745	29,183,246
75	20,557,798	3,652,298	32,835,544	12,277,745	29,183,246
50	9,612,617	-7,292,883	21,890,362	12,277,745	29,183,246
25	-1,332,564	-18,238,064	10,945,181	12,277,745	29,183,246
5	-10,088,709	-26,994,209	2,189,036	12,277,745	29,183,246

Tabel 2. Kulud, mida kannavad need kuus ELi liikmesriiki, kes ei ole võtnud veebi käideldavust käsitlevaid meetmeid, täieliku nõuetele vastavuse saavutamiseks

Veebisaitide arendajad saaksid märkimisväärset **majanduslikku kasu**, kui neil on võimalus suurendada mastaabisäästu ja teha ahvatlevaid pakkumisi kõrvalturgudel. Kõnealusel meetmel oleks **arvukalt positiivseid mõjusid** muude avaliku sektori asutuste veebisaitidele.

Sotsiaalne mõju ja tundlikkusanalüüs: paljudel kodanikel, eelkõige vanematel ja piiratud funktsionaalse võimekusega inimestel oleksid paremad võimalused osaleda majandus- ja ühiskondlikus elus. Veebi käideldavuse valdkonna puudega ekspertidel oleksid kogu Euroopas töökoha leidmiseks paremad võimalused.

Rahaline mõju oleks järgmine: 400 miljonit eurot tööturul osalemise iga 1%-lise suurenemise kohta, 30 miljonit eurot aja kokkuhoiduna interneti juurdepääsu iga 1%-lise suurenemise kohta ja 300 miljonit eurot internetikaubanduse iga 10%-lise suurenemise kohta.

7. EELISTATUD POLIITIKAVALIK

Eelisvalikuna soovitatakse 3. poliitikavalikut.

8. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Liikmesriigid jälgivad pidevalt asjaomaste veebisaitide vastavust veebi käideldavuse nõuetele. Komisjon kehtestab koostöös liikmesriikidega ühise metoodika ja avaldab selle *Euroopa Liidu Teatajas*.

Liikmesriigid esitavad igal aastal aruande asjaomaste veebisaitide representatiivse valimi kontrolli ja oma järelevalvetegevuse tulemuste kohta. Nimetatud aruannetes peaksid olema esitatud ka liikmesriikide otsused avaliku sektori veebisaitide tüüpide loetelu laiendamise kohta ja mis tahes lisameetmed.

8.1. Kavandatavad hindamised

Komisjon vaatab käesoleva direktiivi kohaldamise läbi kolme aasta jooksul alates selle jõustumisest.