

Brussel, 3.12.2012  
SWD(2012) 402 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*Begeleidend document bij het*

**Voorstel voor een richtlijn**

**van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegankelijkheid van de websites van  
openbare lichamen**

{COM(2012) 721 final}

{SWD(2012) 401 final}

# WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

### *Begeleidend document bij het*

### **Voorstel voor een richtlijn**

### **van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegankelijkheid van de websites van openbare lichamen**

#### **1. INLEIDING**

In dit document is de effectbeoordeling samengevat die is uitgevoerd ter voorbereiding van het voorstel voor de onderlinge aanpassing van wetten, voorschriften en administratieve bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheid van websites.

De meeste lidstaten hebben op basis van het WAI (Web Accessibility Initiative) en de WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) van het WC3 (World Wide Web Consortium) hun eigen beleid en specificaties voor de toegankelijkheid van websites opgezet, waardoor de markt voor webontwikkelaars gefragmenteerd is geraakt. Door de specificaties voor de toegankelijkheid van de websites van een aantal elementaire publieke voorzieningen te harmoniseren, kan er een grote stap worden gezet naar het oplossen van het probleem van de fragmentatie en onzekerheid op de markt. Op die manier ontstaan er voordelen voor overheden en burgers en wordt de markt voor toegankelijkheid van websites groter en beter.

#### **Definities en achtergrond**

Informatie- en communicatie-technologie in het algemeen en het internet in het bijzonder zijn belangrijke motoren voor economische groei.

Toegankelijkheid van websites is het geheel aan beginselen en technieken die moeten worden toegepast bij het bouwen van websites om de content daarvan voor alle gebruikers toegankelijk te maken, met name voor degenen met een handicap<sup>1</sup>. Er bestaan internationaal erkende en technologisch neutrale richtsnoeren voor het ontwerpen van toegankelijke websites en content: de succescriteria en conformiteitseisen niveau AA in versie 2.0 van de richtsnoeren inzake toegankelijkheid van webinhoud (WCAG 2.0) van het World Wide Web Consortium (W3C). Er wordt momenteel in het kader van mandaat 376 van de Europese Commissie een Europese norm ontwikkeld die de toegankelijkheid van websites omvat en op deze richtsnoeren is gebaseerd.

---

<sup>1</sup>

Volgens het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van de Verenigde Naties zijn personen met een handicap ook personen zijn met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen, in samenwerking met diverse belemmeringen, kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

Toegankelijkheid van websites is van groot belang voor openbare lichamen, aangezien deze hierdoor hun reikwijdte kunnen uitbreiden en aan hun publieke verantwoordelijkheden kunnen voldoen. Het aantal overheidswebsites (ca. 380 500 in de EU) en websites van openbare lichamen (ca. 761 000 in de EU) neemt snel toe. Van toegankelijke websites profiteren weliswaar alle gebruikers, maar voor gehandicapten (15 % van de bevolking van de EU, oftewel 80 miljoen mensen ) zijn deze essentieel<sup>2</sup>.

**De markt voor de toegankelijkheid van websites** omvat iedereen op wie de omschrijving webontwikkelaar van toepassing is: zelfstandigen en bedrijven die zijn gespecialiseerd in het ontwerpen van de technische architectuur en content van webpagina's, iedereen die softwaretools schrijft voor het maken en implementeren van webpagina's, en bedrijven die relevant advies en webontwikkelingsopleidingen verzorgen. In de EU kan deze markt nog aanzienlijk doorgroeien, aangezien nog niet eens 10% van de websites voldoet aan WGAC 2.0. De markt voor webtoegankelijkheid in de EU wordt geschat op twee miljard euro, maar minder dan 10% van dat potentieel wordt verwezenlijkt. Harmonisering zal leiden tot betere marktvoorwaarden, meer banen, lagere kosten voor webtoegankelijkheid en beter toegankelijke websites: dat is zowel voor overheden als voor het bedrijfsleven en de burgers gunstig.

## 2. BELEIDSKADER, PROCEDUREKWESTIES EN RAADPLEGING

Een aanzienlijk aantal lidstaten (21) heeft al maatregelen op het gebied van webtoegankelijkheid genomen; waarschijnlijk zullen er nog meer volgen, aangezien de meeste lidstaten het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van de Verenigde Naties hebben geratificeerd. Toch zijn er aanzienlijke en duidelijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft de wettelijke benadering.

Veel politieke initiatieven hebben betrekking op webtoegankelijkheid: de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 (ICT-toegankelijkheid); het Europese actieplan inzake e-overheid 2011-2015 (inclusieve en toegankelijke e-overheidsvoorzieningen); de "Digitale agenda voor Europa" (voorstel van de Commissie om ervoor te zorgen dat de websites van de publieke sector in 2015 volledig toegankelijk zijn). Via financieringsprogramma's van de EU (FP7, CIP) wordt onderzoek en ontwikkeling betreffende de technische kant van webtoegankelijkheid ondersteund. Webtoegankelijkheid wordt ook bevorderd door middel van het normalisatiemandaat 376 van de Commissie (inzake functionele toegankelijkheidseisen voor ICT-producten en -diensten en webcontent, voor gebruik bij procedures voor overheidsopdrachten) en de herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

Er is een groot aantal openbare raadplegingen en analytische studies verricht om de problemen en behoeften te bepalen; hierbij waren relevante belanghebbenden, met inbegrip van vertegenwoordigers van de lidstaten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties betrokken.

Er is een stuurgroep voor de effectbeoordeling opgezet onder leiding van het directoraat-generaal "Informatiemaatschappij en media", waarvan meerdere diensten en

---

<sup>2</sup> Zie de website van het Europees Gehandicaptenforum: [http://www.edf-feph.org/Page\\_Generale.asp?DocID=12534](http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534)

afdelingen van de Commissie deel uitmaakten. Dit waren onder meer de Juridische dienst, het secretariaat-generaal, Eurostat en de volgende directoraten-generaal: Communicatie; Economische en Financiële Zaken; Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; Ondernemingen en Industrie; Gezondheid en Consumenten; Informatica; Interne Markt en Diensten; Justitie. Binnen de stuurgroep werden kwesties en perspectieven geanalyseerd en besproken die verband houden met dit voorstel inzake webtoegankelijkheid.

Ontwerpversies van het effectbeoordelingsverslag zijn voorgelegd aan de Effectbeoordelingsraad en in de uiteindelijke versie is rekening gehouden met de aanbevelingen van dit orgaan.

### 3. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Hoewel er al tien jaar lang vrijwillige EU-beleidsmaatregelen zijn genomen, met inbegrip van conclusies van de Raad, resoluties van het Europees Parlement, mededelingen van de Commissie en ministeriële verklaringen, is er op het gebied van webtoegankelijkheid geen wezenlijke vooruitgang geboekt. De voornaamste oorzaken van het probleem zijn de fragmentatie van de markt en de heersende onzekerheid. **De interne markt voor webtoegankelijkheid werkt niet goed. Webontwikkelaars** worden geconfronteerd met obstakels in de vorm van extra productiekosten als ze grensoverschrijdend werken. Ondernemingen, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, beschikken niet over de kennis en mogelijkheden om te voldoen aan alle verschillende specificaties en procedures. Hierdoor worden de concurrentie en economische groei belemmerd. **Eigenaren van websites** krijgen minder en duurdere offertes. **De doelgroep voor webtoegankelijkheid** heeft te maken met browsers, schermlezers of andere technische hulpmiddelen die niet goed werken. Per land lopen de ervaringen (vaak negatieve) van gebruikers sterk uiteen. Mensen met functionele beperkingen of handicaps dreigen hierdoor in toenemende mate maatschappelijk uitgesloten te worden.

**De lidstaten** kunnen geen ervaringen uitwisselen die zij hebben opgedaan bij het reageren op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Zonder **harmonisatie op EU-niveau van de eisen inzake webtoegankelijkheid** kunnen de fragmentatie en onzekerheid op de markt voor webtoegankelijkheid niet worden teruggedrongen. Harmonisatie op dit gebied zou kunnen bijdragen tot het nakomen van politieke verbintenissen en zou de doeltreffendheid waarborgen van de Europese en internationale normalisatie-inspanningen op het vlak van toegankelijkheid (bijvoorbeeld mandaat 376 en de nieuwe norm ISO/IEC 40500), van de binnenkort verwachte Europese toegankelijkheidswetgeving en van de herziene richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Ook als het voorstel zich zou beperken tot **websites van de overheid**, zou er een forse markt voor webontwikkelaars ontstaan.

Aangezien de lidstaten niet in staat zijn om een eengemaakte markt voor webtoegankelijkheid te scheppen, stelt de Unie voor om maatregelen vast te stellen, met inachtneming van de subsidiariteit en evenredigheid, op basis van **artikel 114, lid 1**, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Hierin is vastgelegd dat het Europees Parlement en de Raad maatregelen vaststellen "inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen."

**Het is tijd om actie te ondernemen:** nu een ingreep op bescheiden schaal betekent wellicht

dat er in de toekomst niet op grote schaal herstelwerk hoeft te worden verricht.

#### 4. DOELSTELLINGEN

**De algemene doelstellingen** omvatten het verbeteren van de interne markt voor producten en diensten op het gebied van webtoegankelijkheid en het verhogen van het aantal toegankelijke websites. **De specifieke doelstellingen** omvatten geharmoniseerde vereisten voor een minimumlijst met soorten websites van de overheid en webtoegankelijkheid voor een breder spectrum aan overheidswebsites, die niet op die lijst staan. De voornaamste **operationele doelstelling** is om in 2015 volledige webtoegankelijkheid te bereiken voor alle websites van de overheid die op de reeds vermelde lijst staan.

#### 5. BELEIDSOPTIES

De **Digitale agenda voor Europa** (DAE)<sup>3</sup> bevat de volgende aankondiging: "De Commissie zal [...] tegen 2011, op basis van een beoordeling van de opties, voorstellen doen om te garanderen dat websites van de overheid (en websites die basisdiensten aan de burger leveren) tegen 2015 volledig toegankelijk zijn".

Er zijn drie beleidsopties vastgesteld:

1 — **Referentiescenario** ("geen aanvullende maatregelen")

2 — **Aanbeveling** ("zachte wetgeving")

De optie bestaat uit het aannemen van een aanbeveling inzake een gemeenschappelijke aanpak voor webtoegankelijkheid, met name de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren inzake toegankelijkheid van webinhoud (WCAG 2.0 niveau AA) voor een minimumlijst met soorten websites van de overheid.

3 — **Juridisch bindende maatregel**

Een juridische bindende maatregel voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake webtoegankelijkheid stelt de voorschriften vast voor het toegankelijk maken van een minimumlijst aan websites van de overheid, overeenkomstig geharmoniseerde eisen aan de webtoegankelijkheid. Het staat de lidstaten vrij om de onderling aangepaste bepalingen ook toe te passen op andere soorten overheidswebsites. Het voorstel geeft specifieke gemeenschappelijke eisen voor webtoegankelijkheid en het erkennen van en verwijzen naar relevante normen. Het voorstel volgt de gebruikelijke benadering voor normalisatie, waarbij wordt uitgegaan van het vermoeden van overeenstemming, en is afgestemd op de gemoderniseerde benadering van het omgaan met ICT-normen.

De lidstaten dienen uiterlijk op 30 juni 2014 over wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te beschikken en de maatregelen uiterlijk op 31 december 2015 ten uitvoer te leggen. De lidstaten zullen via hun normalisatie-organisaties alsmede via relevante comités en platforms een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een geharmoniseerde norm voor

---

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/>

webtoegankelijkheid en aan de omschrijving van zowel de toezichtmethode als de rapportageregeling. Bovendien dienen de lidstaten webtoegankelijkheid in algemene zin te bevorderen en samen te werken met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld om beste praktijken uit te wisselen en in te springen op nieuwe ontwikkelingen.

Hiervoor is vanwege de flexibiliteit een richtlijn het beste instrument. Op die manier wordt er rekening gehouden met het feit dat een aantal lidstaten al over wetgeving beschikt. Bovendien kunnen de lidstaten de minimumlijst met soorten websites uitbreiden en de uitvoering (bijvoorbeeld de manier waarop klachten worden afgehandeld) organiseren zoals zij dat zelf willen.

Een verordening zou onmiddellijk uitvoerbaar zijn, waardoor er op tijd zou kunnen worden voldaan aan de verbintenissen in het kader van de Digitale agenda voor Europa. Om aan alle bepalingen te voldoen, zouden webontwikkelaars hoge kosten moeten maken, zelfs als zij alleen in hun eigen land werken.

### 5.1. Opgeschorte en afgewezen opties

Maatschappelijke organisaties als AGE, ANEC, EBU<sup>4</sup> en EGF<sup>5</sup> zijn er voorstander van om het werkingsbereik uit te breiden met andere relevante websites (bijvoorbeeld met "basisdiensten aan de burger"). Die suboptie is opgeschort, aangezien het werkingsbereik dan zou worden uitgebreid tot de private sector met zijn eigen specifieke kenmerken en reeds wordt overwogen om dat domein op te nemen in de Europese toegankelijkheidswet die momenteel eveneens wordt voorbereid.

Er zijn nog drie andere opties in overweging genomen, maar deze zijn afgewezen aangezien de marktfragmentatie niet werd aangepakt, er niet aan het evenredigheidsbeginsel werd voldaan of er aanzienlijk zwaardere administratieve lasten zouden ontstaan. Het ging om een juridisch bindende maatregel inzake de bestrijding van discriminatie overeenkomstig artikel 19 van het VWEU, het gebruik van de wetgeving inzake overheidsopdrachten en het uitbreiden van het voorstel tot ofwel authoring tools ofwel hulptechnieken.

## 6. EFFECTBEOORDELING

### 6.1. Beleids optie 1: Referentiescenario — geen wijziging van het beleid

Het effect van een aanhoudend zwakke coördinatie op EU-niveau zou beperkt zijn: weinig vooruitgang op het gebied van webtoegankelijkheid en nieuwe maatregelen op nationaal niveau die tot verdere fragmentatie leiden.

**Economische effecten:** Webontwikkelaars zouden bij de grensoverschrijdende verkoop van producten en diensten nog steeds tegen hoge obstakels aanlopen en zouden bovendien worden geconfronteerd met een kleinere binnenlandse vraag. Overheden zouden niet profiteren van een beter aanbod of het uitwisselen van ervaringen. Zij zouden niet kunnen profiteren van het online aanbieden van informatie en diensten die eerst alleen op andere manieren beschikbaar waren.

---

<sup>4</sup> Europese Blindenunie.

<sup>5</sup> Europees Gehandicaptenforum.

**Maatschappelijke effecten:** Aanhoudende "digitale uitsluiting" van degenen die geen gebruik kunnen maken van online-voorzieningen (bijvoorbeeld voor de arbeidsmarkt).

**Politieke effecten:** De doeltreffendheid van dienstverlening en sociale verantwoordelijkheid zou gevaar kunnen lopen. De verbintenissen die bijvoorbeeld in de Digitale agenda voor Europa zijn vastgelegd, kunnen niet worden nagekomen.

## **6.2.      Beleids optie 2: Aannemen van een aanbeveling ("zachte wetgeving")**

Het effect van een aanbeveling is afhankelijk van de bereidwilligheid van de lidstaten. Er zou geen garantie zijn dat het fragmentatieprobleem wordt aangepakt. Studies en raadplegingen wijzen uit dat deze aanpak er de afgelopen tien jaar niet toe heeft geleid dat de problemen worden opgelost of de oorzaken van die problemen worden weggenomen.

**Economische effecten:** Webontwikkelaars zouden eventueel nog steeds met een gefragmenteerde interne markt worden geconfronteerd. Als alle lidstaten de aanbeveling volledig in de praktijk zouden brengen, zouden de nettobaten vergelijkbaar zijn met de baten in punt 6.3.

**Maatschappelijke effecten:** Eventueel aanhoudende "digitale uitsluiting" van degenen die geen gebruik kunnen maken van online-voorzieningen (bijvoorbeeld voor het zoeken naar vacatures).

**Politieke effecten/reputatiegevolgen:** vergelijkbaar met de risico's onder optie 1.

## **6.3.      Beleids optie 3 — Wetgevende maatregel gebaseerd op de interne markt**

### **Economische effecten**

Als de zes lidstaten die **geen maatregelen inzake webtoegankelijkheid hebben** op hun overheidswebsites over geen enkele mate van webtoegankelijkheid beschikken en zij willen overgaan tot 100 % webtoegankelijkheid, zouden zij tussen de 37 en 88 miljoen euro moeten investeren. De jaarlijkse uitgaven bedragen naar schatting 41 miljoen, als een derde van deze websites opnieuw moet worden ontwikkeld en de webtoegankelijkheid voor de rest moet worden onderhouden en gecontroleerd.

Voor de 21 lidstaten die **wel maatregelen inzake webtoegankelijkheid hebben**, zijn de bijkomende investeringen minimaal, aangezien de betrokken overheidswebsites onder de bestaande nationale wetgeving vallen. Door de voorgestelde maatregel zal de uitvoering sneller verlopen en zullen de prijzen dalen. Bovendien zal het tijdschema duidelijk zijn. Voor landen die aan WCAG 1.0 voldoen (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) zouden de kosten lager uitvallen, aangezien de "(her)ontwikkeling" van websites naar WCAG 2.0 in dat geval ongeveer 8% goedkoper is. Voor lidstaten die voldoen aan (varianten van) WCAG 2.0 dalen de prijzen op een gegeven moment als gevolg van de scherpere concurrentie en goedkopere webtoegankelijkheidstools.

Het rapportagesysteem voor de gemeenschappelijke monitoring en de informatieplicht zou ongeveer 1,65 miljoen euro kosten.

Om ervoor te zorgen dat binnen een jaar de betrokken websites in de hele EU volledig aan alle bepalingen voldoen, moet er tussen de 260 en 560 miljoen euro worden geïnvesteerd.

Voor **aanbieders van webtoegankelijkheidsdiensten** levert dit schaalvoordelen op als gevolg van de grotere markt en een lagere marktintroductieprijs voor hun diensten.

**De economische baten voor de overheden** zouden aanzienlijk kunnen zijn, aangezien zij een groter deel van de bevolking bereiken. Tabel 1 hieronder vermeldt de kosten en baten binnen een jaar als er op EU-niveau maatregelen worden genomen en er 100 % webtoegankelijkheid wordt bereikt. In dat geval zijn de baten zowel bij de hoge als de lage variant hoger dan de kosten. Het effect zou nog sterker zijn als de kosten worden gespreid over een periode van drie of vijf jaar.

| Gehandicapten | Lage schatting (eenvoudige websites) | Hoge schatting (grote websites) | Baten                              | Kosten                               | Kosten                          |
|---------------|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Bereik in %   | Nettobaten                           | Nettobaten                      | Elementaire publieke voorzieningen | Lage schatting (eenvoudige websites) | Hoge schatting (grote websites) |
| 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: Berekening van de nettobaten van volledige naleving van WCAG 2.0 in de EU-27

In tabel 2 staat een schatting van de kosten en baten voor de zes lidstaten zonder beleid voor webtoegankelijkheid om binnen drie jaar 100% webtoegankelijkheid voor elementaire publieke voorzieningen te bereiken.

| Doelgroep (mensen met handicap) | Lage schatting (eenvoudige websites) | Hoge schatting (grote websites) | Baten                              | Kosten              | Kosten         |
|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------------|----------------|
| Bereik in %                     | Nettobaten                           | Nettobaten                      | Elementaire publieke voorzieningen | Eenvoudige websites | Grote websites |
| 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: Kosten voor volledige naleving in de zes EU-lidstaten zonder maatregelen inzake webtoegankelijkheid

**De economische voordelen voor webontwikkelaars** zouden aanzienlijk zijn, aangezien zij van schaalvoordelen zouden kunnen profiteren en aantrekkelijke offertes op aangrenzende markten zouden kunnen uitbrengen. Deze maatregelen zou een hele serie **positieve neveneffecten** teweeg kunnen brengen op de websites van andere overheidsdiensten.

**Sociale effecten en gevoeligheidsanalyse:** Meer mogelijkheden voor economische en sociale participatie voor veel burgers, met name voor ouderen en mensen met een functionele beperkingen. Meer werkgelegenheid in heel Europa voor deskundigen op het gebied van webtoegankelijkheid.



Het financiële effect zou 400 miljoen euro zijn voor iedere 1% stijging van de arbeidsparticipatie, 30 miljoen euro tijdwinst voor iedere 1% stijging van de webtoegankelijkheid en 300 miljoen euro voor iedere 10% stijging van online-winkelen.

## **7. TE VERKIEZEN OPTIE**

Optie 3 wordt aanbevolen als te verkiezen optie.

## **8. TOEZICHT EN EVALUATIE**

De lidstaten dienen permanent toe te zien dat de betrokken websites voldoen aan de webtoegankelijkheidsvereisten. De Commissie en de lidstaten stellen samen een gemeenschappelijke methode vast, die in het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt bekendgemaakt.

De lidstaten dienen elk jaar verslag uit te brengen over steekproeven bij de betrokken websites en de resultaten van hun toezichtsactiviteiten. De verslagen dienen ook beslissingen over eventuele uitbreiding van de lijst met soorten overheidswebsites en andere aanvullende maatregelen te bevatten.

### **8.1. Prospectieve evaluaties**

Binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn wordt de toepassing ervan door de Commissie getoetst.