



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.12.2012
SWD(2012) 402 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice

**Evropského parlamentu a Rady o přístupnosti internetových stránek subjektů
veřejného sektoru**

{COM(2012) 721 final}

{SWD(2012) 401 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice

Evropského parlamentu a Rady o přístupnosti internetových stránek subjektů veřejného sektoru

1. Úvod

Tento dokument je souhrnem posouzení dopadů, jež bylo provedeno v rámci příprav návrhu na sblížení právních a správních předpisů členských států o přístupnosti internetových stránek.

Většina členských států vytvořila vlastní politiky a specifikace pro přístupnost internetových stránek na základě W3c WAI WCAG, což vedlo k rozšíření trhu pro tvůrce internetových stránek. Harmonizací specifikací pro přístupnost internetových stránek několika základních subjektů veřejného sektoru by bylo dosaženo významného pokroku pro řešení problému rozšíření a nejistoty na trhu, což by bylo přínosem pro vlády a občany a větší a lepší trh přístupnosti internetových stránek.

Definice a souvislosti

Informační a komunikační technologie obecně, zejména potom internet, jsou hlavním motorem hospodářského růstu.

Přístupnost internetových stránek je výsledkem zásad a postupů, které mají být při tvorbě internetových stránek dodržovány, aby byl obsah daných stránek přístupný pro všechny uživatele, zejména osoby se zdravotním postižením¹. Pro vytváření přístupných internetových stránek a obsahu existují mezinárodně uznávané a technologicky neutrální pokyny: Kritéria úspěchu a požadavky pro úroveň shody AA (*Success Criteria and Conformance Requirements Level AA*) ve verzi 2.0 pokynů pro přístupnost internetového obsahu (*Web Content Accessibility Guidelines – WCAG 2.0*) vydané konsorciem World Wide Web Consortium (W3C). Evropská norma, která obsahuje přístupnost internetových stránek vycházející z uvedených pokynů, se připravuje v rámci pověření Evropské komise 376.

Přístupnost internetových stránek je pro subjekty veřejného sektoru velmi důležitá, protože jim umožňuje rozšířit pole působnosti a plnit své poslání vůči veřejnému sektoru. Počet vládních internetových stránek (v EU asi 380 500) a internetových stránek veřejného sektoru

¹ Podle úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením **patří** mezi osoby se zdravotním postižením osoby mající dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními. Viz internetová stránka Evropského fóra zdravotně postižených:

(v EU asi 761 000) rychle roste. Zatímco přístupnost internetových stránek je pro všechny uživatele přínosná, pro osoby se zdravotním postižením (15 % populace EU, tj. 80 milionů lidí) je zcela zásadní².

Trh přístupnosti internetových stránek zahrnuje všechny, kteří jsou označováni za tvůrce internetových stránek: odborníky a společnosti, které se specializují na tvorbu technické architektury a obsah internetových stránek, osoby píšící softwarové nástroje k tvorbě a provozování internetových stránek a firmy poskytující poradenské služby a školení o vývoji internetových stránek. V EU má tento trh stále ještě mnoho prostoru pro růst, neboť v souladu s WGAC 2.0 je méně než 10 % internetových stránek. Trh přístupnosti internetových stránek EU se odhaduje na 2 miliardy EUR, ale realizuje méně než 10 % svého potenciálu. Harmonizace povede k vytvoření lepších tržních podmínek a většího počtu pracovních míst, dosažení souladu s pravidly pro přístupnost internetových stránek bude levnější a zvýší se počet přístupných internetových stránek, což bude ku prospěchu vládám, podnikům i občanům.

2. POLITICKÉ SOUVISLOSTI, PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY A KONZULTACE

Významný počet členských států (21) již opatření týkající se přístupnosti internetových stránek přijal a další členské státy budou pravděpodobně následovat, neboť jejich většina ratifikovala Úmluvu Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením. Co se však týká legislativních přístupů, jsou mezi jednotlivými členskými státy patrné významné a zjevné rozdíly.

Přístupností internetových stránek se zabývají mnohé politické iniciativy: Evropská strategie pro pomoc osobám se zdravotním postižením 2010–2020 (přístupnost IKT); Akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015 (inkluzivní a přístupné služby elektronické správy); „Digitální agenda pro Evropu“ (Komise navrhuje, aby internetové stránky veřejného sektoru byly plně zpřístupněny do roku 2015). Výzkum a vývoj technologických řešení v oblasti přístupnosti internetových stránek podporují programy EU pro financování (sedmý rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj, rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace). Přístupnost internetových stránek bude rovněž podpořena normalizačním mandátem Komise 376 (týkajícím se požadavků na funkční přístupnost produktů, služeb a obsahu internetových stránek IKT, jež se použijí v postupech pro zadávání veřejných zakázek) a revizí směrnic o zadávání veřejných zakázek.

Byly provedeny četné veřejné konzultace a analytické studie, jež se obracely na relevantní zúčastněné strany včetně zástupců členských států, odvětví a občanské společnosti s cílem určit problémy a potřeby:

V řídicí skupině pro posuzování dopadů, které předsedá Generální ředitelství pro informační společnost a média, je zastoupena široká škála útvarů a oddělení Komise. Patří k nim právní služba, generální sekretariát a Generální ředitelství pro komunikaci, pro hospodářské a finanční záležitosti, pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začlenění, pro podniky a průmysl, Eurostat; Generální ředitelství pro zdraví a spotřebitele, informatiku, pro vnitřní trh a

² Viz internetové stránky Evropského fóra zdravotně postižených: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

služby a pro spravedlnost. Jejich úkolem bylo analyzovat a projednat záležitosti a perspektivy relevantní pro tento návrh o přístupnosti internetových stránek.

Předlohy zprávy o posouzení dopadů byly předány výboru pro hodnocení dopadů a konečná verze zprávy obsahuje odpovědi na doporučení výboru.

3. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Navzdory deseti letům dobrovolných politických opatření EU včetně závěrů Rady, rozhodnutí Parlamentu, sdělení Komise a prohlášení ministrů nebyl v oblasti přístupnosti internetových stránek zaznamenán odpovídající pokrok. Kamenem úrazu byla roztržštěnost trhu a nejistota. **Vnitřní trh přístupnosti internetových stránek nefunguje správně. Tvůrci internetových stránek** se potýkají s překážkami v podobě dalších výrobních nákladů, působí-li přeshraničně. Podniky, především MSP, nedisponují dostatečnými znalostmi a kapacitou, aby se mohli vypořádat s různými specifikacemi a postupy. To brání hospodářské soutěži a růstu. **Vlastníci internetových stránek** dostávají méně nabídek na poskytnutí služeb a tyto nabídky jsou dražší. **Uživatelé přístupnosti internetových stránek** se mohou potýkat s nekompatibilními internetovými prohlížeči, čtecími zařízeními nebo jinými pomocnými technologiemi. To by mohlo mít za následek odlišné a negativní zkušenosti uživatelů v různých zemích. Kromě toho hrozí osobám s funkčním omezením včetně osob se zdravotním postižením nebezpečí rostoucího sociálního vyloučení.

Členské státy nemohou mít prospěch z výměny zkušeností v oblasti reakcí na společenský a technologický vývoj.

Bez **harmonizace požadavků na přístupnost internetových stránek na úrovni EU** nebude možné snížit roztržštěnost a nejistotu na trhu přístupnosti internetových stránek. Taková harmonizace by pomohla splnit stávající politické závazky a zaručila by efektivitu evropského a mezinárodního úsilí v oblasti normalizace přístupnosti internetových stránek (např. mandát 376 a nová norma ISO/IEC 40500), nadcházejícího evropského aktu o přístupnosti a revidovaných směrnic o zadávání veřejných zakázek. Návrh by se mohl omezovat na **internetové stránky veřejného sektoru** a už jen to by vedlo k značně velkému trhu pro tvůrce internetových stránek.

Jelikož členské státy nemohou dosáhnout jednotného trhu přístupnosti internetových stránek, Unie navrhuje přijmout opatření při dodržení subsidiarity a proporcionality na právním základě **článku 114.1** Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento článek stanoví, že Evropský parlament a Rada „přijímají opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“

Nyní nadešel čas jednat, neboť i skromný zásah učiněný nyní může předejít nutnosti rozsáhlých reparačních opatření později.

4. CÍLE

Obecné cíle zahrnují zlepšení vnitřního trhu pro produkty a služby související s přístupností internetových stránek a zvýšení počtu přístupných internetových stránek. **Specifické cíle** zahrnují harmonizované požadavky na minimální seznam druhů internetových stránek veřejného sektoru a propagace přístupnosti internetových stránek pro internetové stránky veřejného sektoru, které tento seznam neobsahuje. Hlavním **provozním cílem** je dosažení

plné přístupnosti internetových stránek pro všechny internetové stránky veřejného sektoru uvedené na seznamu do roku 2015.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

V rámci **Digitální agendy pro Evropu** (DAE)³ bylo oznámeno: „Komise na základě posouzení možností předloží do roku 2011 návrhy, kterými bude zajištěno, aby internetové stránky veřejného sektoru (a stránky poskytující občanům základní služby) byly do roku 2015 plně přístupné“.

Byly zjištěny tři možnosti politiky:

1 — *Výchozí scénář* („žádná další opatření“)

2 — *Doporučení* („právně nevynutitelné předpisy“)

Tato možnost zahrnuje přijetí doporučení vyjadřující společný přístup k přístupnosti internetových stránek, zejména provádění pokynů pro přístupnost internetového obsahu (*Web Content Accessibility Guidelines – WCAG 2.0 level AA*) u minimálního seznamu druhů dotčených internetových stránek veřejného sektoru.

3 — *Právně závazné opatření*

Právně závazné opatření na sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupnosti internetových stránek stanoví pravidla pro vytvoření minimálního seznamu přístupných internetových stránek veřejného sektoru v souladu s harmonizovanými požadavky na přístupnost internetových stránek. Členské státy mají nadále možnost rozšířit svá sblížená ustanovení o další druhy internetových stránek veřejného sektoru. Návrh upřesňuje společné požadavky na přístupnost internetových stránek a uznávání a odkazování na relevantní normy. Návrh vychází z obvyklého přístupu k normalizaci, jenž se zakládá na předpokladu shody a je v souladu s moderním přístupem k tvorbě norem v oblasti IKT.

Členské státy zavedou své právní a správní předpisy do 30. června 2014 a použijí jejich opatření do 31. prosince 2015. Prostřednictvím svých normalizačních organizací a příslušných výborů a platforem se podílí na vytvoření harmonizované normy přístupnosti internetových stránek a na vymezení metodiky sledování a opatření pro podávání zpráv. Členské státy dále budou propagovat přístupnost internetových stránek obecně a spolupracovat s odvětvím a občanskou společností na výměně osvědčených postupů a přezkoumání nového vývoje.

Díky své flexibilitě je vhodným nástrojem směrnice. Zohlednila by fakt, že některé členské státy již související legislativu zavedly. Členské státy by navíc mohly rozšířit své minimální seznamy druhů internetových stránek a organizovat uplatňování (například způsob řešení stížností) způsobem, jaký jim by jim nejlépe vyhovoval.

Nařízení by bylo ihned vykonatelné a pravděpodobně by umožnilo splnit závazky DAE včas. Tvůrcům internetových stránek by však vznikly značné náklady spojené s dosažením souladu, i kdyby působili pouze ve své vlastní zemi.

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

5.1. Odložené a zamítnuté možnosti

Občanské organizace jako AGE, ANEC, EBU⁴ a EDF⁵ požádali o rozšíření působnosti na další relevantní internetové stránky (např. poskytující základní služby občanům). Tato dílčí možnost byla odložena, neboť oblast působnosti by se pak rozšířila na soukromý sektor s jinými specifiky, což je oblast která má být zahrnuta v paralelně připravovaném evropském aktu o přístupnosti.

Byly zváženy i tři další možnosti, které však byly zamítnuty, neboť neřešily problém rozříštění trhu, byly v konfliktu s proporcionalitou nebo by představovaly značnou administrativní zátěž. Vždy se jednalo o právně závazná opatření založená na boji s diskriminací podle článku 19 SFEU, využití právních předpisů o zadávání veřejných zakázek a rozšíření návrhu na ediční nástroje nebo pomocné technologie.

6. ANALÝZA DOPADŮ

6.1. Možnost politiky 1: Výchozí scénář — žádné změny v politikách

Dopad pokračující slabé koordinace EU by byl omezený: pomalý pokrok v oblasti přístupnosti internetových stránek a nová vnitrostátní opatření působící další tříštění.

Hospodářské dopady: Tvůrci internetových stránek by se nadále potýkali s vysokými vstupními překážkami při přeshraničním prodeji produktů a služeb a s menší domácí poptávkou. Veřejné správy by nemohly těžit z lepších nabídek a ze sdílení svých přístupů. Nebyly by schopné využít offline informací a online služeb.

Sociální dopad: Přetrvávající „digitální vyloučení“ těch, kteří nejsou schopni využívat online zařízení (např. z hlediska zaměstnatelnosti).

Politický dopad: Účinnost poskytování služeb a sociální odpovědnosti by byla ohrožena. Závazky, jako jsou ty učiněné v rámci Digitální agendy pro Evropu, by nemohly být splněny.

6.2. Možnost politiky 2: Přijetí doporučení („právně nevynutitelné předpisy“)

Dopad doporučení závisí na ochotě členských států. Nezaručilo by vyřešení problému rozříštění. Ze studií a konzultací vyplývá, že tímto přístupem nebylo během posledních deseti let možné vyřešit problémy a odstranit jejich příčiny.

Hospodářské dopady: Tvůrci internetových stránek by stále mohli být vystaveni rozříštění vnitřnímu trhu. Pokud by všechny členské státy schválily doporučení v plném rozsahu, byly by čisté výnosy podobné těm, jež jsou uvedeny v bodě 6.3 níže.

Sociální dopady: Možné přetrvávající „digitální vyloučení“ těch, kteří nejsou schopni využívat online zařízení (např. pro hledání pracovních příležitostí).

Politický dopad/dopad na dobrou pověst: Podobná rizika jako u možnosti 1.

⁴ European Blind Union (Evropský svaz nevidomých).

⁵ European Disability Forum (Evropské fórum zdravotně postižených).

6.3. Možnosti politiky 3 — legislativní opatření založená na vnitřním trhu

Hospodářské dopady

Kdyby šest členských států, **jež dosud nezavedly opatření týkající se přístupnosti internetových stránek**, nemělo vůbec žádnou přístupnost internetových stránek veřejného sektoru, muselo by pro dosažení 100% souladu investovat částku v rozmezí 37 až 88 milionů EUR. Roční výdaje se odhadují na 41 milionů EUR, přičemž se předpokládá rekonstrukce jedné třetiny těchto internetových stránek a údržba a sledování přístupnosti internetových stránek u zbytku.

Pro 21 členských států, **jež opatření o přístupnosti internetových stránek zavedly**, budou další investice minimální, neboť dotčené internetové stránky veřejného sektoru spadají pod stávající vnitrostátní předpisy. Navrhované opatření urychlí provádění a sníží ceny a zároveň stanoví jasný časový plán. Země, které splňují WCAG 1.0 (např. Spojené království), by ušetřily peníze, neboť (re)konstrukce stránek podle WCAG 2.0 je asi o 8 % levnější. Ceny pro členské státy, které splňují WCAG 2.0 (nebo jeho variace), se postupně sníží díky lepší konkurenci a levnějším nástrojům přístupnosti internetových stránek.

Systém podávání zpráv v rámci společného sledování a informační povinnosti by stál kolem 1,65 milionů EUR.

Dosažení 100% souladu dotčených internetových stránek v celé EU během jednoho roku by si vyžádalo investici mezi 260 a 560 miliony EUR. **Dodavatelé služeb souvisejících s přístupností internetových stránek** by těžili z úspor z rozsahu vzhledem k většímu trhu a nižší ceně na uvedení jejich služeb na trh.

Tabulka 1 Kalkulace čistého zisku z dosažení plného souladu s WCAG 2.0 v EU27

Hospodářský přínos pro vlády by díky pokrytí širší populace mohl být značný. V tabulce 1 uvedené níže jsou uvedeny náklady a výnosy v případě, že bude dosaženo 100% přístupnosti internetových stránek – po zásahu EU – do jednoho roku. V takovém případě výnosy převáží náklady jak při vysokém, tak při nízkém odhadu. Účinek by byl ještě výraznější, kdyby byly rozloženy do tříletého nebo pětiletého období.

Osoby s postižením	Nízký odhad (Jednoduché internetové stránky)	Vysoký odhad (Obsáhlé internetové stránky)	Výnosy	Náklady	Náklady
Dosah v %	Čistý zisk	Čistý zisk	Základní služby veřejného sektoru	Nízký odhad (Jednoduché internetové stránky)	Vysoký odhad (Obsáhlejší internetové stránky)
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
---	--------------	--------------	------------	-------------	-------------

Tabulka 1 Kalkulace čistého zisku z dosažení plného souladu s WCAG 2.0 v EU27

Náklady a výnosy, které by se týkaly šesti členských států bez politiky zpřístupňování internetových stránek, na dosažení 100% přístupnosti internetových stránek základních služeb veřejného sektoru během tří let, jsou odhadnuty v tabulce 2.

Cílová skupina (osoby se zdravotním postižením)	Nízký odhad (Jednoduché internetové stránky)	Vysoký odhad (Obsáhlejší internetové stránky)	Výnosy	Náklady	Náklady
Dosah v %	Čistý zisk	Čistý zisk	Základní služby veřejného sektoru	Jednoduché internetové stránky	Obsáhlejší internetové stránky
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

Tabulka 2 Náklady na dosažení plného souladu v šesti členských státech EU, jež nemají opatření o přístupnosti k internetovým stránkám

Hospodářské výhody pro tvůrce internetových stránek by byly značné, neboť by mohli zlepšit své úspory z rozsahu a činit atraktivní nabídky na sousedních trzích. Toto opatření by mohlo mít za následek **postupné přelévání pozitivních účinků** na internetové stránky dalších subjektů veřejného sektoru.

Sociální dopady a analýza citlivosti: Lepší příležitosti hospodářské a sociální účasti pro mnoho občanů, především pro starší občany a občany s funkčním omezením. Lepší pracovní příležitosti napříč Evropou pro odborníky na přístupnost internetových stránek s postižením.

Peněžní dopad by činil 400 milionů EUR za každé jedno procento nárůstu účasti na trhu práce, 30 milionů EUR za úsporu času za každé jedno procento nárůstu online přístupu a 300 milionů EUR za každých deset procent nárůstu online nákupů.

7. UPŘEDNOSTŇOVANÁ MOŽNOST

Jako upřednostňovaná možnost se doporučuje možnost 3.

8. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Členské státy průběžně sledují soulad dotčených internetových stránek s požadavky přístupností internetových stránek. Komise společně s členskými státy vytvoří společnou metodiku a zveřejní ji v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Členské státy každoročně hlásí vzorky dotčených internetových stránek a výsledky sledování. Zprávy by rovněž měly obsahovat jejich rozhodnutí o možném rozšíření seznamu druhů internetových stránek veřejného sektoru a jakákoliv další opatření.

8.1. Budoucí hodnocení

Komise přezkoumá uplatňování této směrnice během tří let od jejího vstupu v platnost.