



Bruxelas, 3.12.2012
SWD(2012) 402 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva

**do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização da acessibilidade dos
sítios Web dos organismos do setor público**

{ COM(2012) 721 final }

{ SWD(2012) 401 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva

do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização da acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público

1. INTRODUÇÃO

O presente documento é o resumo executivo da avaliação de impacto que foi efetuada para preparação da proposta de aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas à acessibilidade da Web.

A maioria dos Estados-Membros concebeu políticas e especificações próprias relativas à acessibilidade da Web baseando-se nas orientações WAI WCAG do consórcio W3c, daí resultando uma fragmentação do mercado para os criadores de sítios Web. Através da harmonização das especificações relativas à acessibilidade da Web para um conjunto de serviços básicos do setor público, estará a dar-se um importante passo para a resolução do problema da fragmentação e da insegurança no mercado, gerando benefícios para os governos e para os cidadãos e criando um mercado da acessibilidade da Web de maior dimensão e melhor qualidade.

Definições e contextualização

As tecnologias da informação e das comunicações em geral, e a Internet em particular, são grandes motores de crescimento económico.

O termo «acessibilidade da Web» refere-se aos princípios e técnicas a observar na construção de sítios Web, para tornar o conteúdo desses sítios acessível a todos os utilizadores, em particular aos portadores de deficiências¹. Existem orientações internacionalmente reconhecidas e tecnologicamente neutras para a conceção de sítios Web e conteúdos acessíveis: os Success Criteria and Conformance Requirements Level AA na version 2.0 das orientações sobre a acessibilidade dos conteúdos da Web (Web Content Accessibility Guidelines) (WCAG 2.0) do consórcio World Wide Web (W3C). No quadro do Mandato 376 conferido pela Comissão Europeia, está a ser elaborada uma norma europeia para a acessibilidade da Web baseada nessas orientações.

A acessibilidade da Web é um aspeto importantíssimo para os organismos do setor público, pois permite-lhes chegar ao maior número possível de cidadãos e cumprir as suas

¹ De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, as pessoas com deficiência são, **nomeadamente**, aqueles que têm incapacidades duradouras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, que, em interação com várias barreiras, podem dificultar a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros.

responsabilidades enquanto entidades do setor público. O número de sítios Web das administrações públicas (cerca de 380 500 na UE) e de sítios Web do setor público (cerca de 761 000 na UE) está a aumentar rapidamente. Sendo a acessibilidade da Web vantajosa para todos os utilizadores, ela é essencial para as pessoas com deficiência (15 % da população da UE, ou 80 milhões de pessoas)².

O mercado da acessibilidade da Web compreende todos os atores descritos como criadores de sítios Web: profissionais e empresas especializados em conceber a arquitetura técnica e o conteúdo das páginas Web, especialistas que concebem ferramentas de software próprias para criar e pôr a funcionar páginas Web e empresas que oferecem serviços de consultoria sobre estas matérias e formação sobre criação de sítios Web. Na UE, este mercado ainda apresenta grande margem de crescimento, atendendo a que os sítios Web conformes com as orientações WCAG 2.0 são menos de 10%. O mercado europeu da acessibilidade da Web está estimado em 2000 milhões de euros, mas realiza menos de 10% do seu potencial. A harmonização conduzirá à criação de melhores condições de mercado e de mais empregos, à redução dos custos da acessibilidade da Web e à criação de sítios Web mais acessíveis: uma tripla vitória para os governos, as empresas e os cidadãos.

2. CONTEXTO POLÍTICO, QUESTÕES PROCESSUAIS E CONSULTA

Um número significativo de Estados-Membros (21) já tomou medidas em prol da acessibilidade da Web e outros se seguirão provavelmente, já que a maioria ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. No entanto, existem diferenças significativas e evidentes entre os Estados-Membros no que respeita às abordagens legislativas.

Existem muitas iniciativas políticas relacionadas com a acessibilidade da Web: a Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 (acessibilidade das TIC); o Plano de Ação Europeu para a Administração Pública em Linha (2011-2015) (serviços de administração pública em linha inclusivos e acessíveis); a Agenda Digital para a Europa (a Comissão propõe-se garantir que os sítios Web do setor público estejam plenamente acessíveis em 2015). Os programas de financiamento da UE (7.º PQ, PCI) apoiam atividades de I&D que visam encontrar soluções tecnológicas para a acessibilidade da Web. A acessibilidade da Web será igualmente estimulada através do Mandato 376 conferido pela Comissão aos organismos de normalização (definição dos requisitos para a acessibilidade funcional dos produtos e serviços TIC e dos conteúdos da Web, a utilizar nos procedimentos de aquisições públicas) e da revisão das diretivas relativas aos contratos públicos.

Realizaram-se várias consultas públicas e estudos analíticos para identificar os problemas e as necessidades, tendo sido ouvidas as partes interessadas nesta matéria, nomeadamente os representantes dos Estados-Membros, as empresas e organizações da sociedade civil.

Foi criado um Grupo Diretor da Avaliação de Impacto, liderado pela Direção-Geral da Sociedade da Informação e dos Media, no qual estiveram amplamente representados os serviços e departamentos da Comissão, designadamente o Serviço Jurídico, o Secretariado-Geral e as Direções-Gerais Comunicação, Assuntos Económicos e Financeiros, Emprego,

² Ver sítio Web do Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

Assuntos Sociais e Inclusão, Empresas e Indústria, Eurostat, Saúde e Consumidores, Informática, Mercado Interno e Serviços e Justiça. A sua tarefa consistiu em analisar e discutir as questões e perspetivas pertinentes para a presente proposta sobre a acessibilidade da Web.

Foram apresentadas versões preliminares da Avaliação de Impacto ao Comité das Avaliações de Impacto e a sua versão final tem em conta as recomendações deste comité.

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Apesar de dez anos de medidas políticas da UE de carácter voluntário, incluindo conclusões do Conselho, resoluções do Parlamento, comunicações da Comissão e declarações ministeriais, não se fizeram grandes progressos em matéria de acessibilidade da Web. O problema reside na fragmentação do mercado e na sua insegurança. **O mercado interno da acessibilidade da Web não funciona corretamente. Os criadores de sítios Web** deparam-se com obstáculos na forma de custos de produção adicionais se operarem a nível transfronteiras. As empresas, em particular as PME, não dispõem de conhecimentos nem de capacidades suficientes para lidarem com todas as diferentes especificações e procedimentos. A concorrência e o crescimento económico encontram aí um obstáculo. **Os proprietários de sítios Web** recebem menos propostas, e mais caras, de prestação de serviços. **Os utilizadores de sítios Web** conformes com as normas de acessibilidade podem deparar-se com programas de navegação, leitores de ecrãs ou outras tecnologias assistenciais não interoperáveis. Em consequência disso, terão dificuldades em orientar-se na miscelânea de tecnologias dos diferentes países. Acresce que, para as pessoas com limitações funcionais, inclusive as pessoas com deficiência, existe o risco de uma crescente exclusão da sociedade.

Os Estados-Membros não podem tirar partido da partilha de experiências na resposta aos desenvolvimentos societais e tecnológicos.

Sem **harmonização dos requisitos relativos à acessibilidade da Web a nível da UE** não é possível reduzir a fragmentação e a incerteza neste mercado. A harmonização ajudará a cumprir os atuais compromissos políticos e garantirá a eficácia dos esforços de normalização a nível europeu e internacional em matéria de acessibilidade (por ex., Mandato 376 e nova ISO/IEC 40500), da futura Lei Europeia da Acessibilidade e das diretivas relativas aos contratos públicos revistas. A proposta poderá limitar-se aos **sítios Web do setor público**, dado que estes só por si constituirão um mercado de dimensão razoável para os criadores de sítios Web.

Atendendo a que os Estados-Membros não podem, isoladamente, criar um mercado único de produtos e serviços no domínio da acessibilidade da Web, a União propõe-se adotar medidas, no respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, com base no **artigo 114.º, n.º 1**, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Nos termos desse artigo, o Parlamento Europeu e o Conselho «(...) adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno».

Chegou a altura de agir, pois uma modesta intervenção agora pode prevenir medidas corretivas complicadas mais tarde.

4. OBJETIVOS

Os objetivos gerais incluem a melhoria do mercado interno dos produtos e serviços relacionados com a acessibilidade da Web e o aumento do número de sítios Web acessíveis. **Os objetivos específicos** incluem a harmonização dos requisitos para uma lista mínima de tipos de sítios Web do setor público e a promoção da acessibilidade de outros sítios Web do setor público não mencionados nessa lista. O principal **objetivo operacional** é conseguir que, até 2015, todos os sítios Web do setor público constantes da lista referida sejam inteiramente acessíveis.

5. OPÇÕES POLÍTICAS

A **Agenda Digital para a Europa** (ADE)³ anunciou o seguinte: «A Comissão, com base num estudo de opções, elaborará propostas em 2011 que garantam que os sítios Web do setor público (e os sítios Web que disponibilizem serviços básicos aos cidadãos) estejam plenamente acessíveis em 2015».

Identificaram-se três opções:

1 — *Cenário de base* (nenhuma nova medida)

2 — *Uma recomendação* (instrumento não vinculativo)

Esta opção consiste na adoção de uma recomendação que exprima uma abordagem comum relativamente à acessibilidade da Web, em particular a aplicação das orientações sobre a acessibilidade dos conteúdos da Web (*Web Content Accessibility Guidelines - WCAG 2.0 nível AA*) para uma lista mínima de tipos de sítios Web em causa do setor público.

3 — *Medida juridicamente vinculativa*

Uma medida juridicamente vinculativa, que vise aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de acessibilidade da Web, estabelece as regras para tornar acessível uma lista mínima de sítios Web do setor público, de acordo com requisitos harmonizados. Os Estados-Membros são ainda livres de alargar as disposições aproximadas a outros tipos de sítios Web do setor público. A proposta especifica os requisitos comuns para a acessibilidade da Web e prevê o reconhecimento e a referência às normas pertinentes. Segue a abordagem habitual na normalização, baseada na presunção da conformidade, e é consonante com a abordagem modernizada para lidar com as normas TIC.

Os Estados-Membros devem aprovar, até 30 de junho de 2014, as suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas e aplicá-las a partir de 31 de dezembro de 2015. Devem participar, através das suas organizações de normalização e dos comités e plataformas pertinentes, no estabelecimento de uma norma harmonizada para a acessibilidade da Web e na definição quer do método de monitorização, quer das disposições em matéria de apresentação de relatórios. Além disso, os Estados-Membros devem promover a acessibilidade da Web em

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

geral e cooperar com as empresas e a sociedade civil com vista ao intercâmbio das melhores práticas e à avaliação da evolução neste domínio.

Uma diretiva é o instrumento adequado devido à sua flexibilidade. Respeitará o facto de alguns Estados-Membros já terem em vigor legislação sobre a matéria. Além disso, os Estados-Membros poderão aumentar a lista de tipos de sítios Web e organizar as modalidades de aplicação (como o modo de tratamento das queixas) da maneira que preferirem.

Um regulamento seria de aplicação imediata e provavelmente permitiria cumprir no calendário previsto os compromissos da Agenda Digital. No entanto, os criadores de sítios Web teriam de suportar custos de conformidade consideráveis, mesmo que exercessem a sua atividade apenas no seu país.

5.1. Opções proteladas ou abandonadas

Organizações civis como a AGE, a ANEC, a EBU⁴ e o EDF⁵ pediram que o âmbito de aplicação da proposta fosse alargado a outros sítios Web relevantes (nomeadamente, sítios que prestem «serviços básicos aos cidadãos»). Esta subopção foi protelada, porque o âmbito se estenderia então ao setor privado com diferentes especificidades, domínio que já está pensado ser coberto pela Lei Europeia da Acessibilidade, paralelamente em preparação.

Foram consideradas outras três opções, mas foram abandonadas porque não resolviam o problema da fragmentação do mercado, poderiam pôr em causa a proporcionalidade ou impunham um ónus administrativo considerável. Tratava-se, respetivamente, de uma medida juridicamente vinculativa baseada no combate à discriminação, em conformidade com o artigo 19.º do TFUE, da utilização da legislação sobre contratos públicos e da extensão da proposta às ferramentas de criação de conteúdos ou às tecnologias assistenciais.

6. ANÁLISE DOS IMPACTOS

6.1. Opção 1: Cenário de base — nenhuma alteração de políticas

O impacto da continuação de uma coordenação fraca a nível da UE seria limitado: progressos lentos em matéria de acessibilidade da Web e novas medidas tomadas a nível nacional, que causariam maior fragmentação.

Impactos económicos: Os criadores de sítios Web continuariam a enfrentar grandes obstáculos à venda transfronteiras de produtos e serviços e uma procura doméstica de menor dimensão. As administrações públicas não beneficiariam de melhores ofertas nem da partilha das respetivas abordagens. Não poderiam beneficiar da obtenção de informação fora de linha e de serviços em linha.

Impacto social: Persistência da «exclusão digital» dos que não conseguem tirar partido dos meios em linha (por exemplo, a nível da empregabilidade).

⁴ União Europeia de Cegos.

⁵ Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência.

Impacto político: A eficiência da prestação de serviços e a responsabilidade social ficariam ameaçadas. Não poderiam cumprir-se compromissos como os da Agenda Digital para a Europa.

6.2. Opção 2: Adoção de uma recomendação (instrumento não vinculativo)

O impacto de uma recomendação depende da vontade dos Estados-Membros. Não garantiria a resolução do problema da fragmentação. Os estudos e consultas mostram que esta abordagem, seguida nos últimos dez anos, não logrou resolver os problemas nem atacar as suas causas.

Impactos económicos: Não estaria garantido que os criadores de sítios Web não continuassem a ter pela frente um mercado interno fragmentado. Se todos os Estados-Membros se conformassem plenamente com a recomendação, os benefícios líquidos seriam semelhantes aos referidos na secção 6.3 a seguir.

Impactos sociais: Possível persistência da «exclusão digital» para os que não conseguem tirar partido dos meios em linha (por exemplo, para procurar emprego).

Impacto político/reputacional: Riscos semelhantes aos da opção 1.

6.3. Opção 3 — Medida legislativa baseada no mercado interno

Impacto económico

Se os seis Estados-Membros **que ainda não tomaram medidas no domínio da acessibilidade da Web** não dispuserem de qualquer sítio Web do setor público “acessível”, terão de investir entre 37 e 88 milhões de euros para conseguirem um cumprimento de 100%. As despesas anuais estão estimadas em 41 milhões de euros, pressupondo a reconfiguração de um terço desses sítios e a manutenção e monitorização da acessibilidade dos restantes.

Para os 21 Estados-Membros **que têm em vigor medidas no domínio da acessibilidade da Web**, os investimentos adicionais serão mínimos, dado que os sítios Web do setor público em causa estão abrangidos pela regulamentação nacional em vigor. A medida proposta acelerará a implementação e reduzirá os preços, ao mesmo tempo que prevê um calendário claro de execução. Os países que aderirem às orientações WCAG 1.0 (o Reino Unido, por exemplo) pouparão dinheiro, pois a (re) configuração dos sítios Web de acordo com as WCAG 2.0 é cerca de 8% mais barata. Para os Estados-Membros que seguirem as (variantes das) WCAG 2.0, os preços acabarão por baixar devido ao aumento da concorrência e à diminuição do custo das ferramentas que viabilizam a acessibilidade da Web.

Os sistemas de relatório para a monitorização comum e o cumprimento das obrigações de comunicar informações custarão cerca de 1,65 milhões de euros.

Atingir uma conformidade de 100% dos sítios Web em causa num ano em toda a UE implicará um investimento de 260 a 560 milhões de euros. **Os fornecedores de serviços no domínio da acessibilidade da Web** beneficiarão de economias de escala, devido à maior dimensão do mercado e ao preço mais baixo de entrada no mercado para os seus serviços.

Os benefícios económicos para os governos decorrentes do facto de fazerem chegar os seus serviços a um maior número de cidadãos poderão ser consideráveis. O quadro 1 indica os custos e os benefícios de se conseguir 100% de acessibilidade – após a intervenção da UE – no prazo de um ano. Nesse caso, os benefícios suplantam os custos tanto no cenário mais

ambicioso como no menos ambicioso. O efeito será ainda mais forte se o período considerado for de 3 ou 5 anos.

Pessoas com deficiência	Cenário menos ambicioso	Cenário mais ambicioso	Benefícios	Custos	Custos
	(Sítios Web simples)	(Sítios Web complexos)			
Alcance em %	Benefícios líquidos	Benefícios líquidos	Serviços básicos do setor público	Cenário menos ambicioso (Sítios Web simples)	Cenário mais ambicioso (sítios Web complexos)
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

Quadro 1 – Cálculo dos benefícios líquidos da conformidade total com as WCAG 2.0 na UE-27

As estimativas dos custos e benefícios da consecução de uma acessibilidade de 100% para os serviços do setor público básicos no prazo de 3 anos nos seis Estados-Membros que não dispõem de políticas em matéria de acessibilidade da Web são apresentadas no quadro 2.

Grupo-alvo (pessoas com deficiência)	Cenário menos ambicioso (sítios Web simples)	Cenário mais ambicioso (sítios Web complexos)	Benefícios	Custos	
	Benefícios líquidos	Benefícios líquidos		Sítios Web simples	Sítios Web mais complexos
Alcance em %	Benefícios líquidos	Benefícios líquidos	Serviços básicos do setor público	Sítios Web simples	Sítios Web mais complexos
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

Quadro 2 – Custo da consecução da conformidade total nos seis Estados-Membros da UE em que não existem medidas no domínio da acessibilidade da Web

Os **benefícios económicos para os criadores de sítios Web** serão substanciais, porque poderão melhorar as suas economias de escala e apresentar-se com propostas atraentes nos mercados adjacentes. Esta medida poderá ter um **efeito «de contágio»** a toda uma série de outros sítios Web de organismos do setor público.

Impacto social e análise de sensibilidade: Melhores oportunidades de participação na economia e na sociedade para muitos cidadãos, em particular as pessoas mais velhas e as que possuem limitações funcionais. Melhores oportunidades de emprego em toda a Europa para os peritos em acessibilidade dos sítios Web para pessoas com deficiência.

O impacto monetário será de 400 milhões de euros por cada aumento de 1% da taxa de participação no mercado laboral, 30 milhões de euros de economias de tempo por cada aumento de 1% do acesso em linha e 300 milhões de euros por cada aumento de 10% das compras em linha.

7. OPÇÃO PREFERIDA

A opção 3 é a recomendada.

8. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Os Estados-Membros devem monitorizar de forma continuada a conformidade dos sítios Web em causa com os requisitos de acessibilidade da Web. A Comissão, com a colaboração dos Estados-Membros, estabelecerá um método comum, o qual será publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Os Estados-Membros comunicarão anualmente informações sobre a amostra escolhida de sítios Web em causa e os resultados das suas atividades de monitorização. Tais relatórios deverão igualmente incluir as suas decisões sobre eventuais extensões da lista de tipos de sítios Web do setor público e quaisquer outras medidas adicionais.

8.1. Avaliações prospetivas

No prazo de três anos após a entrada em vigor da diretiva, a Comissão faz uma avaliação da sua aplicação.