



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.12.2012
SWD(2012) 402 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu Direktive

Evropskega parlamenta in sveta o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu Direktive

Evropskega parlamenta in sveta o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja

1. UVOD

V tem dokumentu je povzeta ocena učinka, ki je bila opravljena med pripravo predloga o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o spletni dostopnosti.

Večina držav članic je na podlagi mednarodnih smernic za dostopnost spletnih vsebin (WCAG) v okviru pobude za spletno dostopnost Konzorcija za svetovni splet oblikovala lastne politike in specifikacije za spletno dostopnost, kar je povzročilo razdrobljenost trga razvijalcev spletišč. Harmonizacija specifikacij za spletno dostopnost pri nekaterih osnovnih storitvah javnega sektorja bi pomenila pomemben korak pri odpravljanju razdrobljenosti in negotovosti na trgu, ustvarila koristi za javno upravo in državljane ter večji in boljši trg spletne dostopnosti.

Opredelitev pojmov in ozadje

Informacijske in komunikacijske tehnologije na splošno ter sam internet so glavno gonilo gospodarske rasti.

Spletna dostopnost se nanaša na načela in tehnike, ki jih je treba upoštevati pri izdelavi spletišč, da se zagotovi dostopnost vsebin na teh straneh vsem uporabnikom, zlasti invalidom¹. Obstajajo mednarodno priznane in tehnološko nevtralne smernice za oblikovanje dostopnih spletišč in vsebin: Merila uspešnosti in zahteve za raven skladnosti AA, različica 2.0 Smernic za dostopnost spletnih vsebin (WCAG 2.0), ki jih je izdal Konzorcij za svetovni splet (W3C). Po pooblastilu Evropske Komisije 376 se trenutno pripravlja evropski standard, ki bi obsegal spletno dostopnost in pri katerem bi bile upoštevane navedene smernice.

Spletna dostopnost je zelo pomembna za organe javnega sektorja, saj lahko ti tako razširijo svoj doseg in izpolnijo odgovornosti javnega sektorja. Število spletišč, ki zagotavljajo storitve e-uprave (približno 380 500 v EU), in spletišč javnega sektorja (približno 761 000 v EU) hitro narašča. Medtem ko spletna dostopnost prinaša koristi vsem uporabnikom, pa je še posebej bistvena za invalide (15 % prebivalstva EU ali 80 milijonov ljudi).²

¹ V skladu s Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov so invalidi ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

² Gl. spletišče Evropskega invalidskega foruma:
http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

Trg spletne dostopnosti sestavljajo vsi, ki sodelujejo pri razvijanju spletišč: strokovnjaki in podjetja, specializirana za oblikovanje tehnične arhitekture in vsebin spletišč, ponudniki programskih orodij za ustvarjanje in izvajanje spletišč, ter podjetja, ki zagotavljajo ustrezne svetovalne storitve in usposabljanja o izdelavi spletišč. Ta trg ima v EU še zelo veliko možnosti za rast, saj je z WGAC 2.0 usklajenih manj kot 10% spletišč. Trg spletne dostopnosti v EU je ocenjen na 2 milijardi EUR, vendar je izkoriščenega manj kot 10% njegovega potenciala. Harmonizacija bo ustvarila boljše pogoje na trgu, več delovnih mest, cenejšo spletno dostopnost in dostopnejša spletišča: trikratno korist za javni sektor, podjetja in državljane.

2. OKVIR POLITIKE, POSTOPKOVNA VPRAŠANJA IN POSVETOVANJE

Veliko držav članic (21) je že sprejelo ukrepe za spletno dostopnost, druge bodo verjetno sledile, saj je večina držav članic ratificirala Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov. Kljub temu so med državami članicami še vedno velike in očitne razlike v zakonodajnih pristopih.

Spletna dostopnost je obravnavana v številnih političnih pobudah: evropski strategiji za invalidnost za obdobje 2010–2020 (dostopnost IKT), evropskem akcijskem načrtu za e-upravo za obdobje 2011–2015 (vključujoče in dostopne storitve e-uprave), evropski digitalni agendi (Komisijin predlog o popolni dostopnosti spletišč javnega sektorja do leta 2015). V okviru programov EU za financiranje (7. OP, PKI) se podpirajo raziskave in razvoj na področju tehnoloških rešitev spletne dostopnosti. Spletno dostopnost bo spodbudila tudi spremenjena direktiva o javnem naročanju. Izboljšala pa jo bo tudi Komisija s pooblastilom za standardizacijo 376 (za funkcijske zahteve za dostopnost proizvodov in storitev IKT ter spletnih vsebin, ki naj bi se uporabljale v postopkih javnega naročanja) in spremembo direktiv o javnih naročilih.

Da bi se opredelili težave in potrebe, so bila z ustreznimi zainteresiranimi stranmi, vključno s predstavniki držav članic, industrijo in organizacijami civilne družbe, opravljena številna javna posvetovanja in analitične študije.

Ustanovljena je bila usmerjevalna skupina za oceno učinka pod vodstvom Generalnega direktorata za informacijsko družbo in medije, v kateri so bili zastopane številne službe in oddelki Komisije, med njimi pravna služba, generalni sekretariat in generalni direktorati za komuniciranje, gospodarske in finančne zadeve, zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, podjetništvo in industrijo, zdravje in varstvo potrošnikov, informatiko, notranji trg in storitve, pravosodje in Eurostat. Naloga usmerjevalne skupine je bila analizirati in obravnavati različna vprašanja in vidike predloga.

Osnutki poročila o oceni učinka so bili predložen odboru za oceno učinka, njegova priporočila pa so bila upoštevana v končni različici poročila.

3. OPREDELITEV PROBLEMA

Čeprav EU že deset let spodbuja prostovoljne ukrepe na področju spletne dostopnosti, vključno s sklepi Sveta, resolucijami Parlamenta, sporočili Komisije in izjavami ministrov, ni pravega napredka. Srž problema so razdrobljenost in negotovost trga. **Notranji trg spletne dostopnosti ne deluje zadovoljivo. Razvijalci spletišč** se pri čezmejnem poslovanju srečujejo z ovirami v obliki dodatnih proizvodnih stroškov. Podjetja, zlasti MSP, nimajo

dovolj znanja in zmogljivosti, da bi upoštevala vse specifikacije in postopke. To ovira konkurenčnost in gospodarsko rast. **Lastniki spletišč** prejemajo čedalje manj in čedalje dražje ponudbe za zagotavljanje storitev. **Uporabniki spletne dostopnosti** so lahko primorani uporabljati spletne brskalnike, bralnike zaslona ali druge podporne tehnologije, ki niso interoperabilne. To pomeni, da se nekatera spletišča v različnih državah uporabljajo na različen način in v različnem obsegu. Poleg tega za osebe s funkcijskimi omejitvami, vključno z invalidi, obstaja tveganje družbene izključenosti.

Države članice pri odzivanju na družbene in tehnološke dosežke tako ne morejo izmenjati izkušenj.

Razdrobljenosti in negotovosti na trgu spletne dostopnosti ni mogoče zmanjšati, ne da bi se na ravni EU **harmonizirale zahteve glede spletne dostopnosti**. Takšna harmonizacija bi pomagala izpolniti sedanje politične zaveze ter bi zagotovila učinkovitost evropskih prizadevanj za mednarodno standardizacijo (tj. pooblastilo 376 in novi ISO/IEC 40500), predvidenega akta o evropski dostopnosti in ponovno pregledanih direktiv o javnem naročanju. Predlog bi bil lahko omejen na **spletišča javnega sektorja**, saj bi že samo to ustvarilo dovolj velik trg razvijalcev spletišč.

Ker države članice ne morejo vzpostaviti enotnega trga spletne dostopnosti, Unija predlaga, da se na podlagi člena **114(1)** Pogodbe o delovanju Evropske unije sprejmejo ukrepi, pri čemer je treba upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. To pomeni, da bo Komisija „sprejela ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev ali delovanje notranjega trga“.

Ukrepati je treba zdaj, saj je s skromnim posredovanjem zdaj mogoče preprečiti poznejše obsežne popravilne ukrepe.

4. CILJI

Splošni cilji vključujejo izboljšanje notranjega trga proizvodov in storitev spletne dostopnosti in povečanje števila dostopnih spletišč. **Posebni cilji** vključujejo harmonizirane zahteve za minimalen seznam vrst spletišč javnega sektorja in spodbujanje spletne dostopnosti spletišč javnega sektorja, ki niso na tem seznamu. Glavni **operativni cilj** je, da se do leta 2015 doseže popolna spletna dostopnost vseh spletišč javnega sektorja s seznama.

5. MOŽNOSTI POLITIK

Eden od ciljev **Evropske digitalne agende (DAE)**³ se glasi: „Komisija bo na podlagi pregleda možnosti do leta 2011 oblikovala predloge za zagotovitev, da bodo spletne strani javnega sektorja (ter spletne strani, ki državljansom zagotavljajo osnovne storitve) do leta 2015 dostopne neomejeno“.

Opremljene so bile tri možnosti politike:

1 — *izhodiščni scenarij* („brez dodatnih ukrepov“)

2 — *priporočilo* („nezavezujoč zakonski ukrep“)

³ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm

Ta možnost vključuje sprejetje priporočila, v katerem je predlagan skupen pristop za spletno dostopnost, ki obsega zlasti izvajanje Smernic za dostopnost spletnih vsebin (WCAG 2.0 raven AA) za vsaj minimalen seznam vrst zadevnih spletišč javnega sektorja.

3 — *pravno zavezujoč ukrep*

Pravno zavezujoč ukrep za približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic o spletni dostopnosti bi vseboval predpise za pripravo minimalnega seznama dostopnih spletišč javnega sektorja, pri katerih bi bilo treba upoštevati harmonizirane zahteve glede spletne dostopnosti. Države članice lahko v harmonizirane določbe še vedno prosto vključijo druge vrste spletišč javnega sektorja. Predlog vsebuje skupne zahteve glede spletne dostopnosti ter glede priznavanja ustreznih standardov in sklicevanja nanje. V skladu z običajnim standardizacijskim pristopom predlog temelji na domnevi o skladnosti in je v skladu s posodobljenim pristopom za obravnavanje standardov IKT.

Zakoni in drugi predpisi držav članic veljajo do 30. junija 2014, njihovi ukrepi pa se izvajajo do 31. decembra 2015. Države članice prek organizacij za standardizacijo ter ustreznih odborov in platform sodelujejo pri izdelavi harmoniziranega standarda za spletno dostopnost ter opredelitvi metodologije spremljanja in načinov poročanja. Poleg tega države članice spodbujajo spletno dostopnost na splošno ter sodelujejo z industrijo in civilno družbo pri izmenjavi najboljših praks in pregledu novih dosežkov.

Direktiva je zaradi svoje prožnosti ustrezen instrument, saj se pri njej upošteva dejstvo, da nekatere države članice že imajo ustrezno veljavno zakonodajo. Poleg tega bi države članice lahko razširile minimalen seznam spletišč in po najboljši presoji organizirale izvajanje (kot na primer obravnavanje pritožb).

Uredbo bi bilo treba izvajati takoj in bi verjetno omogočila pravočasno izpolnjevanje zavez iz DAE. Vendar pa bi razvijalci spletišč zaradi zagotavljanja skladnosti imeli precejšnje stroške, tudi če delujejo samo v svoji državi.

5.1. **Odložene in opuščene možnosti**

Civilne organizacije, kot so AGE, ANEC, EBU⁴ in EDF⁵, so zaprosile, da se področje uporabe razširi tudi na druga ustrezna spletišča (npr. z „osnovnimi storitvami za državljane“). Ta podmožnost je bila preložena, saj bi bilo področje razširjeno na zasebni sektor z njegovimi posebnostmi, to področje pa bi že urejal Akt o evropski dostopnosti, ki se pripravlja vzporedno.

Upoštevane so bile tri dodatne možnosti, vendar so bile opuščene, saj niso ponudile rešitev za razdrobljenost trga, poleg tega pa bi lahko ogrozile sorazmernost ali ustvarile precejšnje upravno breme. Te možnosti so bile pravno zavezujoč ukrep, ki temelji na odpravljanju diskriminacije po členu 19 PDEU, uporaba zakonodaje o javnem naročanju in razširitev predloga na avtorska orodja ali podporne tehnologije.

⁴ Evropska radiodifuzna zveza

⁵ Evropski invalidski forum

6. ANALIZA UČINKOV

6.1. Možnost politike št. 1: izhodiščni scenarij — brez spremembe politike

Posledice nadaljnje slabe uskladitve na ravni EU bi bile omejene: počasen napredek spletne dostopnosti, novi nacionalni ukrepi pa bi še povečali razdrobljenost.

Gospodarski učinki: razvijalci spletišč bi se pri čezmejni prodaji proizvodov in storitev še naprej soočali z velikimi ovirami pri vstopu na trg in manjšim domačim povpraševanjem. Javne uprave ne bi imela koristi od boljših ponudb in izmenjave pristopov. Prav tako ne bi imele možnosti, da bi na spletu ponujale informacije in storitve, ki so na voljo brez povezave.

Družbeni učinki: vztrajna „digitalna izključenost“ tistih, ki ne bi imeli koristi od možnosti, ki jih nudi povezanost (npr. pri iskanju zaposlitve).

Politični učinki: Učinkovitost pri zagotavljanju storitev in družbena odgovornost bi bili ogroženi. Zaveza, na primer iz Evropske digitalne agende, ne bi bilo mogoče izpolniti.

6.2. Možnost politike št. 2: priporočilo („nezavezujoč zakonski ukrep“)

Učinek priporočila je odvisen od pripravljenosti držav članic. Priporočilo ne bi zagotavljalo, da bi bila razdrobljenost odpravljena. Študije in posvetovanja kažejo, da ta pristop v zadnjih desetih letih ni odpravil težav in njihovih vzrokov.

Gospodarski učinki: razvijalce spletišč bi lahko še naprej oviral razdrobljen notranji trg. Če bi vse države članice priporočilo upoštevale v celoti, bi bile neto koristi podobne tistim iz oddelka 6.3 spodaj.

Družbeni učinki: verjetno nadaljnja „digitalna izključenost“ tistih, ki ne bi mogli izkoristiti možnosti, ki jih nudi povezanost (npr. pri iskanju zaposlitve).

Politični učinki/učinki za ugled: podobna tveganja kot v možnosti 1.

6.3. Možnost politike št. 3 — zakonodajni ukrep na podlagi notranjega trga

Ekonomski učinki

Če bi bila spletna dostopnost v šestih državah članicah, **ki niso sprejele ukrepov za zagotavljanje spletne dostopnosti**, enaka nič, bi bilo treba za doseganje 100-odstotne skladnosti investirati 37 do 88 milijonov. Letna poraba bi ob predpostavki, da je treba preoblikovati tretjino teh spletišč ter vzdrževati in spremljati spletno dostopnost ostalih spletišč, znašala 41 milijonov EUR.

Dodatne naložbe v 21 državah članicah, **ki so sprejele ukrepe za zagotavljanje spletne dostopnosti**, bi bile minimalne, saj zadevna spletišča javnega sektorja že urejajo veljavni nacionalni predpisi. Predlagani ukrep bo pospešil izvajanje in znižal cene ter hkrati določil jasen časovni okvir za izvedbo. Države, ki upoštevajo smernice WCAG 1.0 (npr. Združeno kraljestvo), bi prihranile denar, saj je (pre-)oblikovanje spletišč v skladu s smernicami WCAG 2.0 za približno 8% cenejše. V državah članicah, ki že upoštevajo smernice WCAG 2.0 (ali njihove različice), bi se zaradi večje konkurenčnosti in cenejših orodij spletne dostopnosti cene sčasoma znižale.

Sistemi poročanja za izpolnjevanje skupnih obveznosti spremljanja in obveščanja bi znašali približno 1,65 milijona EUR.

Za doseganje 100-odstotne skladnosti zadevnih spletišč v enem letu po vsej EU bi bilo treba investirati 260 do 560 milijonov EUR. Ekonomije obsega bi zaradi večjega trga in nižje vstopne tržne cene storitev prinesle koristi **ponudnikom storitev spletne dostopnosti**.

Gospodarske koristi za javne uprave bi bile velike, saj bi te dosegle širšo populacijo. V tabeli 1 so prikazani stroški in koristi, če bi bila po posegu EU v enem letu dosežena 100-odstotna spletna dostopnost. V tem primeru bi bile koristi večje od stroškov tako pri scenariju z nižjimi ocenami kot tudi pri scenariju z višjimi ocenami. Učinek bi bil še večji, če bi obdobje trajalo 3 do 5 let.

Invalidi	Nižja ocena (Preprosta spletišča)	Višja ocena (Večja spletišča)	Koristi	Stroški	Stroški
Doseg v %	Čisti dobiček	Čisti dobiček	Osnovne storitve javnega sektorja	Nižja ocena (preprosta spletišča)	Višja ocena (večja spletišča)
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

Preglednica 1 Izračun neto koristi pri doseganju popolne skladnosti s smernicami WCAG 2.0 v EU-27

Stroški in koristi za šest držav članic, ki še niso sprejele ukrepov za zagotavljanje spletne dostopnosti, če bi morale v 3 letih doseči 100-odstotno spletno dostopnost osnovnih storitev javnega sektorja, so prikazani v tabeli 2.

Ciljna skupina (invalidi)	Nižja ocena (preprosta spletišča)	Višja ocena (večja spletišča)	Koristi	Stroški	Stroški
Doseg v %	Čisti dobiček	Čisti dobiček	Osnovne javne storitve	Preprosta spletišča	Večja spletišča
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

Preglednica 2 Stroški doseganja popolne skladnosti v šestih državah članicah, ki še niso sprejele ukrepov za zagotavljanje spletne dostopnosti

Gospodarske koristi za razvijalce spletišč bi bile velike, saj bi lahko povečali ekonomije obsega in ponujali ugodne ponudbe na sosednjih trgih. Ta ukrep bi ustvaril **kaskado prelivanja** na druga spletišča javnega sektorja.

Družbeni učinki in analiza občutljivosti: Boljše možnosti za udeležbo številnih državljanov v gospodarstvu in družbi, zlasti za starejše ljudi in ljudi s funkcijskimi omejitvami. Boljše

možnosti za zaposlovanje po vsej Evropi za strokovnjake s področja spletne dostopnosti, ki so invalidi.

Finančne koristi bi znašale 400 milijonov EUR za vsak odstotek povečanja delovne aktivnosti, 30 milijonov EUR za vsak odstotek izboljšanja spletnega dostopa in 300 milijonov EUR za vsakih 10 % povečanja spletne prodaje.

7. NAJPRIMERNEJŠA MOŽNOST

Kot najprimernejša možnost se priporoča možnost politike št. 3.

8. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Države članice ves čas spremljajo skladnost zadevnih spletišč z zahtevami glede spletne dostopnosti. Komisija bo skupaj z državami članicami določila skupno metodologijo, ki jo bo objavila v *Uradnem listu Evropske unije*.

Države članice vsako leto poročajo o zbiranju vzorcev zadevnih spletišč in rezultatih spremljanja. V poročila vključijo tudi sklepe o morebitnih razširitvah seznama vrst spletišč javnega sektorja in vse druge dodatne ukrepe.

8.1. Prihodnje ocenjevanje

Komisija pregleda uporabo te direktive v treh letih od začetka njene veljavnosti.