



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.12.2012 г.
SWD(2012) 402 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива

на Европейския парламент и на Съвета относно достъпността на уебсайтовете на органите от общественния сектор

{COM(2012) 721 final}

{SWD(2012) 401 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива

на Европейския парламент и на Съвета относно достъпността на уебсайтовете на органите от общественния сектор

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ е обобщение на оценката на въздействието, проведена при изготвянето на предложението за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно достъпността на уебсайтовете.

Повечето държави членки са разработили въз основа на WAI WCAG на W3C собствени политики и спецификации за достъпност на уебсайтовете, което води до разпокъсване на пазара за създатели на уебсайтове. Като се хармонизират спецификациите за достъпност на уебсайтовете за набор от основни услуги на органите от общественния сектор, ще се направи важна крачка напред в решаването на проблема с фрагментирането и несигурността на пазара, което ще породи ползи за правителствата и гражданите, както и по-голям и подобрен пазар във връзка с достъпността на уебсайтовете.

Определения и контекст

Информационните и комуникационните технологии като цяло, и по-специално интернет, са основните движещи сили на икономическия растеж.

Достъпността на уебсайтовете се осигурява от принципи и техники, които трябва да бъдат съблюдавани при изграждането на уебсайтове, с цел съдържанието на тези уебсайтове да стане достъпно за всички потребители и по-специално за лицата с увреждания¹. Създадени са международно признати и технологично неутрални насоки за проектирането на достъпни уебсайтове и съдържание: критерии за успех и изисквания за равнище на съответствие АА във версия 2.0 на Насоките за достъпност на уебсъдържанието (WCAG 2.0) на World Wide Web Consortium (W3C). В рамките на мандат 376 на Европейската комисия се разработва Европейски стандарт, който обхваща и достъпността на уебсайтове съгласно тези насоки.

Достъпността на уебсайтовете е от голямо значение за органите от общественния сектор, тъй като им позволява да разширяват своя обхват и да изпълняват задълженията си в общественния сектор. Броят на правителствените уебсайтове (около 380 500 в ЕС) и тези в общественния сектор (около 761 000 в ЕС) се увеличава бързо. Макар че достъпността на уебсайтовете е от полза за всички потребители, тя е от съществено значение за хората с увреждания (15 % от населението на ЕС или 80 млн. души)².

Пазарът във връзка с достъпността на уебсайтовете обхваща всички, определени като създатели на уебсайтове: професионалисти и дружества, специализирани в проектирането на техническата архитектура и съдържанието на уебстраници, разработчици на софтуерни инструменти за създаване и изпълнение на уебстраници, и дружества, които предоставят съответни консултантски услуги и обучение за създаване на уебсайтове. В ЕС този пазар все още има големи възможности за растеж, тъй като по-малко от 10 % от уебсайтовете спазват Насоките за достъпност на уебсъдържанието (WGAC) 2.0. Пазарът във връзка с достъпността на уебсайтовете в ЕС се оценява на 2 милиарда EUR, но реализира по-малко от 10 % от потенциала си. Хармонизирането ще доведе до по-добри пазарни условия, повече работни места, по-ниски разходи за достъпност на уебсайтовете и по-голям брой общодостъпни уебсайтове — тройна полза за правителства, предприятия и граждани.

2. ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ, ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИИ

Голям брой от държавите членки (21) вече са предприели мерки относно достъпността на уебсайтовете, а други вероятно ще ги последват, тъй като повечето държави членки са ратифицирали Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания. Въпреки това между държавите членки са налице значителни и явни различия по отношение на техните законодателни подходи.

Множество политически инициативи са свързани с достъпността на уебсайтовете: Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г. (достъпност на ИКТ), Планът за действие за електронно управление през периода 2011—2015 г. (приобщаващи и достъпни услуги за електронно управление), Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (Комисията предлага да се гарантират напълно

¹ Съгласно Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, „хората с увреждания включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите“.

² Виж уебсайта на Европейския форум на хората с увреждания: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

достъпни уебсайтове в общественния сектор до 2015 г.). Програми за финансиране от ЕС (7РП, Програмата за конкурентоспособност и иновации) подпомагат научноизследователската и развойна дейност за технологични решения относно достъпността на уебсайтовете. Достъпността на уебсайтовете ще бъде стимулирана и от мандата за стандартизация 376 на Комисията (за изискванията за функционална достъпност за ИКТ продукти, услуги и уебсъдържание, които да бъдат използвани при процедури за възлагане на обществени поръчки) и от преработването на директивите за обществените поръчки.

За установяване на проблемите и нуждите са проведени множество публични консултации и аналитични проучвания, насочени към съответните заинтересовани страни, включително представители на държави членки, промишлеността и организации на гражданското общество.

Създадена е управляваща група за оценка на въздействието, ръководена от Генерална дирекция „Информационно общество и медии“, с широко представителство на служби и отдели на Комисията. Те включват Правната служба, Генералния секретариат и Генерална дирекция „Комуникация“, ГД „Икономически и финансови въпроси“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Предприятия и промишленост“, Евростат, ГД „Здравеопазване и потребители“, ГД „Информатика“, ГД „Вътрешен пазар и услуги“ и ГД „Правосъдие“. Тяхната задача е да се анализират и обсъждат проблемите и перспективите, свързани с това предложение относно достъпността на уебсайтовете.

Проекти на доклада за оценка на въздействието бяха представени на Съвета за оценка на въздействието, а неговата окончателна версия включва отговори на препоръките на Съвета.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Независимо от десетте години на доброволни действия в рамките на политиките на ЕС, включително заключения на Съвета, резолюции на Европейския парламент, съобщения на Комисията и министерски декларации, не е осъществен достатъчен напредък по отношение на достъпността на уебсайтовете. В основата на проблема са разпокъсаността и несигурността на пазара. **Вътрешният пазар във връзка с достъпността на уебсайтовете не функционира правилно.** Създателите на уебсайтове са изправени пред пречки под формата на допълнителни производствени разходи, ако извършват дейността си трансгранично. Предприятията, и преди всичко малките и средни предприятия, не притежават знанието и капацитета, необходими за справяне с всички различни спецификации и процедури. Това затруднява конкуренцията и икономическия растеж. **Собствениците на уебсайтове** получават по-малко оферти на по-високи цени за предоставяне на услуги. **Потребителите на уебсайтовете** могат да се сблъскат с оперативно несъвместими уеббраузъри, екранни четци или други помощни технологии. Това би могло да доведе до различен и отрицателен опит на потребителите в различни страни. Освен това за хора с функционални ограничения, включително хора с увреждания, има риск от нарастваща социална изолация.

Държавите членки не могат да се възползват от обмяната на опит по реагирането си на социалното и технологичното развитие.

Разпокъсаността и несигурността на пазара във връзка с достъпността на уебсайтовете не могат да бъдат намалени **без хармонизиране на изискванията относно достъпността на уебсайтовете на равнище ЕС**. Подобно хармонизиране би помогнало за изпълняване на съществуващите политически ангажменти и би гарантирало ефективността на европейските и международните усилия за стандартизация относно достъпността (например мандат 376 и новия стандарт ISO/IEC 40500), предстоящия Европейски акт за достъпност и преработените директиви за обществените поръчки. Предложението би могло да бъде ограничено до **уебсайтовете на общественния сектор**, тъй като дори само това би довело до доста голям пазар за създателите на уебсайтове.

Тъй като държавите членки не могат да постигнат единен пазар във връзка с достъпността на уебсайтовете, Съюзът предлага да се приемат мерки, като същевременно се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност, с правно основание **член 114, параграф 1** от Договора за функционирането на Европейския съюз. Той гласи, че Европейският парламент и Съветът „приемат мерките за сближаване на законите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар“.

Сега е времето да се действа, тъй като скромна намеса сега може да спести по-късни мащабни коригиращи мерки.

4. ЦЕЛИ

Общите цели включват подобряване на вътрешния пазар за продукти и услуги, свързани с достъпността на уебсайтовете, и увеличаване на броя на общодостъпните уебсайтове. **Конкретните цели** включват хармонизирани изисквания за минимален списък от уебсайтове на общественния сектор по видове предоставяни услуги, както и насърчаване за достъпността на уебсайтовете на общественния сектор, които са извън този списък. **Главната оперативна цел** е до 2015 г. да бъде постигната пълна достъпност на всички уебсайтове на общественния сектор, които са обхванати от упоменатия списък.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

В Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (DAE)³ се обявява: „Комисията, въз основа на преглед на различните варианти ще направи до 2011 г. предложения за гарантиране, че уебсайтовете на общественния сектор (и уебсайтовете, предоставящи основни услуги на гражданите) са напълно достъпни не по-късно от 2015 г.“

Установени бяха три варианта на политиката:

1. **Базов сценарий** („без допълнителни действия“)
2. **Препоръка** („акт с незадължителен характер“)

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

Този вариант се отнася до приемането на препоръка, която изразява общ подход за достъпността на уебсайтовете, по-специално прилагането на Насоките за достъпност на уебсъдържание (WCAG 2.0 равнище AA) за минимален списък на засегнати уебсайтове на общественения сектор по видове предоставяни услуги.

3. Правно обвързваща мярка

Правно обвързваща мярка за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно достъпността на уебсайтовете определя правилата за изготвяне на минимален списък от уебсайтове на общественения сектор, които да са общодостъпни съгласно хармонизирани изисквания. Държавите членки все пак са свободни да разширят обхвата на разпоредбите за сближаване, като включат и уебсайтове на обществения сектор, предоставящи други видове услуги. В предложението се определят общите изисквания за достъпност на уебсайтовете и признаването, и позоваването на съответните стандарти. Предложението следва обичайния подход за стандартизация, основан на презумпцията за съответствие, и е в съответствие с модернизирания подход за стандарти в областта на ИКТ.

Държавите членки трябва да въведат своите закони, подзаконови и административни разпоредби до 30 юни 2014 г. и да започнат да прилагат своите мерки не по-късно от 31 декември 2015 г. Те участват чрез свои организации за стандартизация и съответни комитети и платформи в установяването на хармонизиран стандарт за достъпност на уебсайтовете и в определянето както на методиката за наблюдение, така и на механизма за докладване. Освен това държавите членки подкрепят достъпността на уебсайтовете като цяло и си сътрудничат с промишлеността и гражданското общество за обмена на най-добри практики и преглед на нови разработки.

Поради своята гъвкавост директивата е подходящият инструмент. Тя е съобразена с факта, че някои държави членки вече имат съответното действащо законодателство. Освен това държавите членки биха могли да разширят минималния списък от уебсайтове по видове предоставяни услуги и да организират изпълнението (като например начина, по който се разглеждат оплаквания) по предпочитания от тях начин.

Един регламент би влязъл незабавно в сила и вероятно би направил възможно навременното изпълнение на ангажиментите по Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (DAE). Създателите на уебсайтове биха понесли обаче значителни разходи за привеждане в съответствие дори и да са работили единствено в рамките на собствената си държава.

5.1. Отложени или отхвърлени варианти

Граждански организации като Европейската платформа на възрастните хора (AGE), Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в стандартизацията (ANEC), EBU⁴ и EDF⁵ поискаха разширяването на обхвата с други значими уебсайтове (напр. с „основни услуги за граждани“). Този подвариант беше отложен, понеже впоследствие обхватът ще се разшири и с включването на частния

⁴ Европейски съюз на слепите.

⁵ Европейски форум на хората с увреждания.

сектор с различна специфика — област, която вече се разглежда за обхващане от успоредно разработвания Европейски акт за достъпност.

Три допълнителни варианта бяха разгледани, но отхвърлени, тъй като при тях не се решава проблемът с разпокъсаността на пазара, под въпрос е спазването на принципа на пропорционалността и се налага значителна административна тежест. Те са съответно правно обвързваща мярка, основана на борбата срещу дискриминацията съгласно член 19 от ДФЕС, използване на законодателството за обществени поръчки и разширяване на обхвата на предложението или за авторски инструменти (authoring tools), или за спомагателни технологии.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

6.1. Вариант 1 на политиката: базов сценарий — без промени в политиката

Въздействието на продължаващата слаба координация в ЕС би било ограничено: бавен напредък относно достъпността на уебсайтовете с нови национални мерки, които водят до допълнително разпокъсване.

Икономически въздействия. Създателите на уебсайтове ще продължават да се сблъскват с големи пречки за навлизане на пазара за трансгранична продажба на продукти и услуги, както и с по-малко вътрешно търсене. Публичните администрации не биха се ползвали от по-добри оферти и от споделяне на подходите си. Те не биха били в състояние да се възползват от преминаването на информация и услуги от офлайн към онлайн режим.

Социално въздействие. Трайна „цифрова изолация“ на тези, които не могат да се възползват от онлайн предложения (например при търсене на работа).

Политическо въздействие. Ефективността на предоставянето на услуги и изпълнението на социални задачи могат да бъдат застрашени. Рисува се неизпълнение на поетите ангажименти, като тези по Програмата в областта на цифровите технологии за Европа.

6.2. Вариант 2 на политиката: приемане на препоръка („акт с незадължителен характер“)

Въздействието на препоръката зависи от готовността на държавите членки да я спазват. Тя не би могла да гарантира, че проблемът с разпокъсването ще бъде отстранен. Проучвания и консултации показват, че през последните десет години този подход не е бил в състояние да разреши проблемите и да премахне причините за тях.

Икономически въздействия. Възможно е създателите на уебсайтове все още да се сблъскват с разпокъсан вътрешен пазар. Ако всички държави членки подкрепят напълно препоръката, нетните ползи биха били подобни на тези, посочени в раздел 6.3 по-долу.

Социални въздействия. Вероятна трайна „цифрова изолация“ на тези, които не могат да се възползват от онлайн предложения (например при търсене на възможности за работа).

Политически въздействия/въздействия върху репутацията: сходни рискове както за вариант 1.

6.3. Вариант 3 на политиката: законодателна мярка, основана на вътрешния пазар

Икономически въздействия

Ако шестте държави членки **без действащи мерки за достъпност на уебсайтовете** са с нулева достъпност на своите уебсайтове в общественния сектор, те ще трябва да инвестират между 37 и 88 млн. EUR, за да постигнат 100 % съответствие. Годишните разходи се оценяват на 41 млн. EUR, като се предполага преработване на една трета от тези уебсайтове, а за останалите — поддръжка и наблюдение по отношение на достъпността им.

За 21 държави членки **с действащи мерки за достъпност на уебсайтовете** допълнителните инвестиции са минимални, тъй като засегнатите уебсайтове на общественния сектор попадат в обхвата на съществуващите национални разпоредби. Предложените мерки ще ускорят изпълнението и ще понижат цените, като в тях се дава ясен график за предлагането. Държави, които спазват Насоките за достъпност на уебсъдържанието (WCAG) 1.0 (като например Обединеното кралство), биха могли да спестят пари, тъй като „(пре)разработване“ на уебсайтове съгласно WCAG 2.0 е с около 8 % по-евтино. За държавите членки, които следват (варианти на) WCAG 2.0, в крайна сметка цените намаляват поради увеличената конкуренция и по-евтините инструменти за достъпност на уебсайтовете.

Разходите по схемите за докладване за общо наблюдение и задълженията за информиране биха възлезли на около 1,65 млн. EUR.

За постигане в срок от една година на 100 % съответствие на засегнатите уебсайтове за целия ЕС ще са необходими инвестиции в размер между 260 и 560 млн. EUR. **Доставчиците на услуги за достъпност на уебсайтовете** биха се възползвали от икономии от мащаба, дължащи се на по-големия пазар и по-ниската цена за навлизане на пазара за техните услуги.

Икономическите ползи за правителствата от обхващането на по-голяма част от населението могат да бъдат значителни. В таблица 1 по-долу са посочени разходите за постигане — след интервенция на ЕС — в срок от една година на 100 % достъпност на уебсайтовете и ползите от това. В този случай ползите превишават разходите както при благоприятния, така и при неблагоприятния сценарий. Въздействието би било още по-голямо, ако те са разпределени за период от 3 или от 5 години.

Хора с увреждания	Ниска оценка (прости уебсайтове)	Висока оценка (големи уебсайтове)	Ползи	Разходи	Разходи
Обхват в %	Нетни ползи	Нетни ползи	Основни услуги на общественния сектор	Ниска оценка (прости уебсайтове)	Висока оценка (големи уебсайтове)
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
---	--------------	--------------	------------	-------------	-------------

Таблица 1. Изчислени нетни ползи от постигането на пълно съответствие с WCAG 2.0 в ЕС-27

В таблица 2 са дадени изчислените стойности на разходите на шестте държави членки без политики за достъпност на уебсайтовете за постигане в срок от 3 години на 100 % достъпност на уебсайтовете за основни услуги на обществения сектор и ползите от това.

Целева група (хора с увреждания)	Ниска оценка (прости уебсайтове)	Висока оценка (големи уебсайтове)	Ползи Основни услуги на обществения сектор	Разходи Прости уебсайтове	Разходи По-големи уебсайтове
Обхват в %	Нетни ползи	Нетни ползи			
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

Таблица 2. Разходи за постигане на пълно съответствие в шестте държави членки на ЕС без въведени мерки за достъпност на уебсайтовете

Икономическите ползи за създателите на уебсайтове биха били значителни, тъй като те биха могли да увеличат своите икономии от мащаба и да излязат с атрактивни оферти на съседни пазари. Тази мярка би могла да доведе до **каскада от въздействия** върху други уебсайтове на органи от обществения сектор.

Социални въздействия и анализ на чувствителността. По-добри възможности за икономическо и социално участие на много граждани, и особено за по-възрастни хора и хора с увреждания. По-добри възможности за работа в цяла Европа за експерти в областта на достъпността на уебсайтовете за хора с увреждания.

В парично изражение въздействието би възлязло на 400 млн. EUR за всеки 1% увеличение на участието на пазара, 30 млн. EUR от спестяване на време за всеки 1% увеличение на онлайн достъпа и 300 млн. EUR за всеки 10% увеличение на онлайн пазаруването.

7. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Като предпочитан вариант се посочва вариант 3.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Държавите членки наблюдават постоянно съответствието на засегнатите уебсайтове с изискванията за достъпността им. Комисията съвместно с държавите членки ще установи обща методика, която ще бъде публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Държавите членки докладват ежегодно за резултатите от проверката на извадка от засегнатите уебсайтове и от проведените наблюдения. Техните доклади следва да включват и решенията им относно възможно разширяване на списъка на уебсайтовете на общественения сектор по видове предоставяни услуги и всякакви други допълнителни мерки.

8.1. Бъдещи оценки

Комисията прави преглед на прилагането на настоящата директива в срок от три години след влизането ѝ в сила.