



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.12.2012
SWD(2012) 402 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

**Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilgængeligheden af offentlige organers
websteder**

{COM(2012) 721 final}

{SWD(2012) 401 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilgængeligheden af offentlige organers websteder

1. INDLEDNING

Nærværende dokument er et resumé af den konsekvensanalyse, der blev udført under udarbejdelsen af forslaget om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om webtilgængelighed.

De fleste medlemsstater har udarbejdet deres egne politikker og specifikationer for webtilgængelighed på grundlag af World Wide Web-konsortiets retningslinjer for tilgængeligt webindhold (WCAG), hvilket har resulteret i en fragmentering af markedet for webudviklerne. Ved at harmonisere specifikationerne for webtilgængelighed for en række grundlæggende offentlige tjenester tages der et vigtigt skridt hen imod en løsning på problemerne med fragmentering og usikkerhed på markedet, samtidig med at man skaber omkostningsfordele for staten og borgerne samt et større og bedre marked for webtilgængelighed.

Definitioner og baggrund

Informations- og kommunikationsteknologierne i almindelighed og internettet i særdeleshed er vigtige drivkræfter for den økonomiske vækst.

Webtilgængelighed vedrører principper og teknikker, der skal overholdes under udviklingen af websteder med henblik på at gøre indholdet af disse websteder tilgængeligt for alle brugere, navnlig handicappede¹. Der er opstillet internationalt anerkendte og teknologineutrale retningslinjer for design af tilgængelige websteder og indhold i form af succeskriterier og overensstemmelseskrav, niveau AA, version 2.0, i retningslinjerne for tilgængeligt webindhold (WCAG 2.0) fra (W3C). En europæisk standard vedrørende webtilgængelighed baseret på disse retningslinjer er under udvikling på grundlag af Europa-Kommissionens mandat 376.

Webtilgængeligheden er af stor betydning for offentlige organer, da den gør det muligt for dem at nå ud til flere mennesker og at opfylde deres offentlige forpligtelser. Antallet af statslige websteder (ca. 380 500 i EU) og websteder inden for den offentlige sektor (ca. 761 000 i EU) vokser hastigt. Webtilgængeligheden er til gavn for alle brugere, og den er

¹ Ifølge FN's konvention om rettigheder for personer med handicap **omfatter** handicappede personer med en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hæmme dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

en absolut nødvendighed for handicappede (15 % af EU's befolkning eller 80 mio. mennesker).²

Markedet for webtilgængelighed omfatter alle dem, der beskrives som webudviklere, herunder fagfolk og virksomheder, der er specialiseret i design af websiders tekniske arkitektur og indhold, markedsdeltagere, som udvikler softwareværktøjer til udarbejdelse og implementering af websider, og virksomheder, der tilbyder relevante rådgivningsydelser og undervisning i webudvikling. I EU er der stadig et stort vækstpotentiale på dette marked, da under 10 % af webstederne er i overensstemmelse med WCAG 2.0. Markedet for webtilgængelighed i EU er vurderet til 2 mia. EUR, men det udnytter mindre end 10 % af sit potentiale. Harmonisering vil give bedre markedsvilkår, flere job, lavere omkostninger til webtilgængelighed og flere tilgængelige websteder til gavn for både staten, virksomhederne og borgerne.

2. POLITISK SAMMENHÆNG, PROCEDURE OG HØRING

En lang række medlemsstater (21) har allerede iværksat foranstaltninger vedrørende webtilgængelighed, og andre følger sandsynligvis efter, da de fleste medlemsstater har ratificeret FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Ikke desto mindre er der store, åbenlyse forskelle mellem medlemsstaternes respektive lovgivningsmæssige tilgange.

Mange politiske initiativer vedrører webtilgængelighed, herunder den europæiske handicapstrategi 2010-2020 (ikt-tilgængelighed), den europæiske handlingsplan for e-forvaltning 2011-2015 (inklusive og tilgængelige e-forvaltningstjenester) og en "digital dagsorden for Europa" (Kommissionen foreslår, at den offentlige sektors websteder skal være fuldt tilgængelige inden 2015). EU's støtteprogrammer (det syvende rammeprogram, rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation) støtter F&U af teknologiske webtilgængelighedsløsninger. Webtilgængeligheden vil endvidere blive stimuleret gennem Kommissionens standardiseringsmandat nr. 376 (krav vedrørende funktion og tilgængelighed for ikt-produkter, -tjenesteydelser og webindhold, der skal anvendes i forbindelse med offentlige indkøb) og revisionen af direktiverne om offentlige indkøb.

Der er blevet afholdt adskillige åbne høringer og gennemført en række analytiske undersøgelser for at identificere problemer og behov, som henvendte sig til de relevante interessenter, herunder medlemsstaternes repræsentanter, industrien og civilsamfundsorganisationerne.

Der blev nedsat en konsekvensanalysestyringsgruppe ledet af Generaldirektoratet for Informationssamfundet og Medier med bred deltagelse af Kommissionens tjenestegrene og afdelinger, herunder Juridisk Tjeneste, Generalsekretariatet og generaldirektoraterne for henholdsvis Kommunikation, Økonomiske og Finansielle Anliggender, Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion, Erhvervspolitik, Eurostat, Sundhed og Forbrugere, Informationsteknologi, Det Indre Marked og Tjenesteydelser samt Retlige Anliggender. De har haft til opgave at analysere og drøfte problemer og perspektiver i forbindelse med dette forslag om webtilgængelighed.

² Se Det Europæiske Handicapforums websted:
http://www.edf-fehp.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

Der blev indgivet udkast til konsekvensanalyserapporten til Udvalget for Konsekvensanalyse, og den endelige udgave indeholder svar på udvalgets anbefalinger.

3. PROBLEMSTILLING

Trods 10 års frivillige politiske tiltag på EU-plan, herunder rådskonklusioner, parlamentsbeslutninger, kommissionsmeddelelser og ministererklæringer, er der ikke sket tilstrækkelige fremskridt med hensyn til webtilgængelighed. Problemet skyldes fragmentering af og usikkerhed på markedet. **Det indre marked for webtilgængelighed fungerer ikke optimalt. Webudviklerne** står over for barrierer i form af ekstra produktionsomkostninger, hvis de opererer på tværs af grænserne. Virksomhederne, især SMV'erne, har ikke tilstrækkelig viden og kapacitet til at håndtere alle de forskellige specifikationer og procedurer. Dette hæmmer konkurrencen og den økonomiske vækst. **Ejerne af websteder** modtager færre og dyrere tilbud om levering af tjenesteydelser. **Brugerne af webtilgængelighed** støder på ikke-kompatible webbrowsere, skærmlæsere eller andre teknologiske hjælpemidler. Konsekvensen heraf kan være forskellige og afvigende brugererfaringer fra land til land. For mennesker med funktionsnedsættelser, herunder handicappede, er der desuden risiko for mere omfattende social udelukkelse.

Medlemsstaterne kan ikke drage fordel af at udveksle erfaringer i deres indsats for at tilgodese den samfundsmæssige og teknologiske udvikling.

Uden **harmonisering af kravene vedrørende webtilgængelighed på EU-plan** er det umuligt at mindske fragmenteringen og usikkerheden på markedet for webtilgængelighed. Denne harmonisering ville hjælpe med at opfylde eksisterende politiske forpligtelser og ville sikre effektiviteten af de europæiske og internationale standardiseringstiltag vedrørende tilgængelighed (f.eks. mandat nr. 376 og den nye ISO/IEC 40500), den forestående europæiske lov om tilgængelighed og det reviderede direktiv om offentlige indkøb. Forslaget kan begrænses til **websteder inden for den offentlige sektor**, da alene dette ville udmønte sig i et ganske betydeligt marked for webudviklere.

Da medlemsstaterne ikke kan opnå et indre marked for webtilgængelighed, foreslår EU, at der under overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet iværksættes foranstaltninger med udgangspunkt i **artikel 114, stk. 1**, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I henhold hertil vedtager Kommissionen "foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion".

Det er nu, der skal handles, for en mindre indsats nu kan forhindre større udbedringsforanstaltninger senere.

4. MÅL

De generelle mål omfatter en forbedring af det indre marked for webtilgængelighedsrelaterede produkter og tjenesteydelser og en forøgelse af antallet af tilgængelige websteder. **De specifikke mål** omfatter harmoniserede krav til en minimumsliste over typer af offentlige organers websteder samt fremme af webtilgængeligheden for offentlige organers websteder, der ikke er opført på listen. Det primære **operationelle mål** er at opnå fuld webtilgængelighed for alle websteder inden for den offentlige sektor, der er opført på nævnte liste, inden 2015.

5. INDSATSMULIGHEDER

I den **digitale dagsorden for Europa**³ hedder det: "Kommissionen vil vurdere mulighederne og senest i 2011 fremsætte forslag for at sikre, at den offentlige sektors websteder (og websteder, der tilbyder basisserviceydelser til borgerne) er fuldt tilgængelige for handicappede i 2015".

Der er blevet identificeret tre indsatsmuligheder:

1. **Referencescenarie** (ingen yderligere tiltag)

2. **En henstilling** (blød lovgivning)

Denne mulighed består i vedtagelse af en henstilling om en fælles tilgang til webtilgængelighed, navnlig gennemførelsen af retningslinjerne for tilgængeligt webindhold (WCAG 2.0, niveau AA) for en minimumsliste over typer af berørte websteder inden for den offentlige sektor.

3. **Juridisk bindende foranstaltning**

En juridisk bindende foranstaltning til indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om webtilgængelighed fastlægger regler med henblik på at gøre en minimumsliste af tilgængelige offentlige organers websteder tilgængelige ifølge harmoniserede krav vedrørende webtilgængelighed. Medlemsstaterne kan stadig frit udvide de tilnærmede bestemmelser til også at omfatte andre typer af offentlige organers websteder. Forslaget angiver de fælles krav vedrørende webtilgængelighed og anerkendelse af og henvisning til relevante standarder. Forslaget følger den sædvanlige tilgang til standardisering, som tager udgangspunkt i en formodning om overensstemmelse, og er i overensstemmelse med den moderne tilgang til håndtering af ikt-standarder og om nødvendigt med internationale specifikationer.

Medlemsstaterne indfører deres love og administrative bestemmelser senest den 30. juni 2014 og iværksætter deres foranstaltninger senest den 31. december 2015. De deltager i opstillingen af en harmoniseret europæisk standard og supplerende ikt-standarder via deres standardiseringsorganisationer og relevante udvalg og fora, som vælger den webtilgængelighedsstandard eller -specifikation, der skal anvendes, og fastlægger både overvågningsmetoden og rapporteringsordningerne. Derudover fremmer medlemsstaterne webtilgængeligheden generelt og arbejder sammen med industrien og civilsamfundet om udveksling af bedste praksis og gennemgang af den seneste udvikling.

Et direktiv er det bedst egnede instrument i kraft af dets fleksibilitet. Det respekterer det forhold, at nogle medlemsstater allerede har indført lignende lovgivning. Derudover kan medlemsstaterne udvide minimumslisten over typer af websteder og tilrettelægge gennemførelsen (såsom den måde, hvorpå klager håndteres), som de ønsker.

En forordning ville finde anvendelse øjeblikkeligt og ville sandsynligvis gøre det muligt at opfylde forpligtelserne i den digitale dagsorden for Europa rettidigt. Webudviklerne ville imidlertid skulle afholde store overensstemmelsesomkostninger, også selv om de kun opererer i deres eget land.

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

5.1. Udskudte og forkastede muligheder

Civile organisationer såsom AGE, ANEC, EBU⁴ og EDF⁵ har anmodet om, at anvendelsesområdet udvides til også at omfatte andre relevante websteder (f.eks. med "basisserviceydelser til borgerne"). Denne mulighed er blevet udskudt, da anvendelsesområdet i så fald ville blive udvidet til at omfatte den private sektor, der har andre særlige kendetegn, og dette område er allerede taget i betragtning i forbindelse med den europæiske lov om tilgængelighed, der er under udarbejdelse sideløbende med nærværende foranstaltning.

Yderligere tre muligheder blev overvejet og forkastet, da de ikke løste problemet med markedsfragmenteringen, kunne bringe proportionaliteten i fare, eller indebar en omfattende administrativ byrde. De tre muligheder var henholdsvis en juridisk bindende foranstaltning baseret på bekæmpelse af forskelsbehandling i henhold til artikel 19 i TEUF, anvendelsen af lovgivningen om offentlige indkøb og udvidelsen af forslaget til at omfatte enten forfatterværktøjer eller teknologiske hjælpemidler.

6. ANALYSE AF VIRKNINGERNE

6.1. Indsatsmulighed 1: Referencescenarie – ingen politikændringer

Virkningen af fortsat svag EU-samordning ville være begrænset – langsomme fremskridt vedrørende webtilgængelighed med nye nationale foranstaltninger, som ville medføre yderligere fragmentering.

Økonomiske virkninger: Webudviklerne ville fortsat støde på omfattende adgangsbarrierer for grænseoverskridende salg af varer og tjenesteydelser og mindre indenlandsk efterspørgsel. De offentlige myndigheder ville ikke drage fordel af bedre tilbud eller af at udveksle fremgangsmåder. De ville ikke opnå de fordele, der er forbundet med at få offline-oplysninger og –tjenesteydelser bragt online.

Social virkning: Vedvarende digital udelukkelse af dem, der ikke er i stand til at udnytte onlinefaciliteter (f.eks. vedrørende beskæftigelsesegnethed).

Politisk virkning: Effektiviteten af leveringen af tjenesteydelser og det sociale ansvar ville blive bragt i fare. Forpligtelserne i f.eks. den digitale dagsorden for Europa ville ikke kunne opfyldes.

6.2. Indsatsmulighed 2: Vedtagelse af en henstilling (blød lovgivning)

En henstillings virkning afhænger af medlemsstaternes velvilje. Den kan ikke garantere, at fragmenteringsproblemet bliver løst. Undersøgelser og høringer viser, at denne tilgang gennem de seneste 10 år ikke har været i stand til at løse problemerne og afhjælpe årsagerne hertil.

Økonomiske virkninger: Webudviklerne vil måske stadig stå over for et fragmenteret indre marked. Hvis samtlige medlemsstater tilsluttede sig henstillingen fuldt ud, ville nettofordelene i vid udstrækning se ud som i afsnit 6.3 nedenfor.

⁴ Den Europæiske Blindeunion.

⁵ Det Europæiske Handicapforum.

Sociale virkninger: Muligvis vedvarende digital udelukkelse af dem, der ikke er i stand til at udnytte onlinefaciliteter (til f.eks. jobsøgning).

Politiske/anseelsesmæssige virkninger: Risiciene er nogenlunde de samme som i mulighed 1.

6.3. Indsatsmulighed 3 – lovgivningsmæssig foranstaltning baseret på det indre marked

Økonomiske virkninger

Hvis de seks medlemsstater, **der ikke har nogen eksisterende webtilgængelighedsforanstaltninger**, havde en webtilgængelighed lig med nul i deres offentlige organers websteder, vil de være nødt til at investere mellem 37 og 88 mio. EUR for at opnå 100 % overensstemmelse. De årlige udgifter vurderes til 41 mio. EUR, idet det antages, at en tredjedel af disse websteder skal fornyes, og at resten skal vedligeholdes og overvåges med hensyn til webtilgængeligheden.

For de 21 medlemsstater, **der har eksisterende webtilgængelighedsforanstaltninger**, er de yderligere investeringer, der er nødvendige, minimale, da de berørte offentlige organers websteder falder ind under de eksisterende nationale bestemmelser. Den foreslåede foranstaltning vil fremskynde gennemførelsen og mindske priserne og samtidig give en klar tidsplan for færdiggørelsen. De lande, der har tilsluttet sig WCAG 1.0 (f.eks. Det Forenede Kongerige), ville spare penge, da fornyelsen/udviklingen af websteder i henhold til WCAG 2.0 er ca. 8 % billigere. For medlemsstater, der (på forskellig vis) følger WCAG 2.0, falder omkostningerne efterhånden i kraft af den bedre konkurrenceevne og de billigere webtilgængelighedsværktøjer.

Rapporteringsordningerne for fælles overvågning og oplysningsforpligtelserne ville koste omkring 1,65 mio. EUR.

100 % overensstemmelse for de berørte websteder på ét år for hele EU ville kræve en investering på mellem 260 og 560 mio. EUR. **Leverandørerne af webtilgængelighedstjenester** ville nyde stordriftsfordele i kraft af det større marked og de lavere "go to market"-omkostninger for deres tjenesteydelser.

Statens økonomiske fordele ved at nå ud til en større del af befolkningen kan blive betydelige. Tabel 1 viser omkostninger og fordele, hvis der opnås 100 % webtilgængelighed – efter en EU-foranstaltning – inden for et år. I så fald opvejer fordelene omkostningerne både i tilfælde af et højt og et lavt skøn. Effekten bliver endnu større, hvis indsatsen spredes over en periode på 3-5 år.

Handicappede	Lavt skøn (Simple websteder)	Højt skøn (Avancerede websteder)	Fordele	Omkostninger	Omkostninger
Opnåelse i %	Nettofortjeneste	Nettofortjeneste	Grundlæggende offentlige tjenester	Lavt skøn (Simple websteder)	Højt skøn (avancerede websteder)
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 Beregning af nettofortjenesten ved opnåelse af fuld overensstemmelse med WCAG 2.0 i EU-27

De omkostninger og fordele, der skønnes forbundet med opnåelsen af 100 % webtilgængelighed for grundlæggende offentlige tjenester inden for tre år for de seks medlemsstater, der ikke har nogen webtilgængelighedspolitik, ses i tabel 2.

Målgruppe (handicappede)	Lavt skøn (simple websteder)	Højt skøn (avancerede websteder)	Fordele Grundlæggende offentlige tjenester	Omkostninger Simple websteder	Omkostninger Mere avancerede websteder
Opnåelse i %	Nettofortjeneste	Nettofortjeneste			
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 Omkostninger i forbindelse med fuld overensstemmelse i de seks EU-medlemsstater, der ikke har nogen webtilgængelighedsforanstaltninger

Webudviklernes økonomiske fordele ville være markante, da de ville kunne forbedre deres stordriftsfordele og afgive attraktive tilbud på tilstødende markeder. Denne foranstaltning kunne skabe et **væld af afsmittende virkninger** på andre offentlige organers websteder.

Sociale virkninger og følsomhedsanalyse: Bedre muligheder for økonomisk og social deltagelse for mange borgere, navnlig ældre og personer med funktionsnedsættelser. Bedre jobmuligheder i hele Europa for handicappede eksperter i webtilgængelighed.

De monetære virkninger ville ligge på 400 mio. EUR for hver 1 % stigning i erhvervsfrekvensen, 30 mio. EUR i tidsbesparelser for hver 1 % stigning i onlineadgangen og 300 mio. EUR for hver 10 % stigning i onlineshopping.

7. FORETRUKKEN INDSATSMULIGHED

Mulighed 3 anbefales som den foretrukne mulighed.

8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Medlemsstaterne overvåger løbende de berørte websteders overholdelse af kravene vedrørende webtilgængelighed. Kommissionen udarbejder sammen med medlemsstaterne en fælles metode, som skal offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Medlemsstaterne rapporterer hvert år om de udtagne stikprøver af de berørte websteder og om resultaterne af deres overvågningsaktiviteter. Deres rapporter bør endvidere indeholde deres beslutninger om eventuelle udvidelser af listen over typer af offentlige organers websteder og alle andre supplerende foranstaltninger.

8.1. Fremtidige evalueringer

Kommissionen tager anvendelsen af dette direktiv op til revision senest tre år efter dets ikrafttræden.