



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 3. 12. 2012
SWD(2012) 402 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice

Európskeho parlamentu a Rady o dostupnosti webových stránok orgánov verejného sektora

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

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Spríevodný dokument

Návrh smernice

Európskeho parlamentu a Rady o dostupnosti webových stránok orgánov verejného sektora

1. Úvod

Tento dokument je zhrnutím posúdenia vplyvu vykonaným ako súčasť vypracovania návrhu na aproximáciu zákonov, právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa dostupnosti webových stránok.

Väčšina členských štátov zostavila svoje vlastné politiky a špecifikácie dostupnosti webových stránok na základe W3c WAI WCAG, , výsledkom čoho je rozdrobenosť trhu pre tvorcov webových stránok. Významným krokom pri riešení problému rozdrobenia trhu a neistoty na ňom by bola harmonizácia špecifikácií dostupnosti webových stránok pre súbor základných služieb verejného sektora, čím sa dosiahnu výhody pre vlády a občanov a väčší a lepší trh v oblasti dostupnosti webových stránok.

Vymedzenie pojmov a súvislosti

Informačné a komunikačné technológie vo všeobecnosti a internet konkrétne sú hlavnými motormi hospodárskeho rastu.

Dostupnosť webových stránok sa vzťahuje na zásady a techniky, ktoré je potrebné dodržiavať pri tvorbe webových stránok tak, aby bol obsah na nich dostupný všetkým používateľom, predovšetkým používateľom so zdravotným postihnutím¹. Pre návrh a realizáciu webových stránok a obsahu dostupných všetkým platia medzinárodne uznávané technologicky neutrálne usmernenia: Kritériá úspechu a požiadavky na súlad úrovne AA vo verzii 2.0 v usmerneniach o dostupnosti internetového obsahu (WCAG 2.0) konzorcia World Wide Web Consortium (W3C). V rámci mandátu 376 Európskej komisie sa pripravuje európska norma, ktorá obsahuje dostupnosť webových stránok na základe uvedených usmernení.

Dostupnosť webových stránok je pre orgány verejného sektora mimoriadne dôležitá, pretože im umožňuje rozšíriť svoj záber a plniť svoju zodpovednosť v oblasti verejného sektora. Počet vládnych webových stránok (cca 380 500 v EÚ) a stránok verejného sektora (cca. 761 000 v EÚ) narastá rýchlym tempom. Dostupnosť webových stránok je výhodná pre všetkých

¹ Podľa Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, do skupiny osôb so zdravotným postihnutím patria osoby s dlhodobými fyzickými, mentálnymi, intelektuálnymi alebo vnemovými poruchami, ktoré spolu s rôznymi prekážkami môžu zabraňovať ich úplnej a skutočnej účasti na spoločenskom živote na rovnakej úrovni ako iní ľudia.

používateľov, zásadný význam má však pre osoby so zdravotným postihnutím (15 % populácie EÚ, teda 80 miliónov ľudí)².

Trh v oblasti dostupnosti webových stránok zahŕňa všetkých aktérov podieľajúcich sa na vývoji webu: odborníkov a spoločnosti špecializované na navrhovanie technickej architektúry a obsahu webových stránok, strany koncipujúce softvérové nástroje na tvorbu a realizáciu webových stránok a spoločnosti poskytujúce príslušné poradenské služby a vzdelávanie v oblasti vývoja webu. Tento trh má v EÚ ešte veľký priestor pre rast, keďže menej než 10 % webových stránok spĺňa požiadavky WGAC 2.0. Hodnota trhu v oblasti dostupnosti webových stránok v EÚ sa odhaduje na 2 miliardy EUR, pričom však napĺňa menej než 10 % svojho potenciálu. Harmonizácia bude mať za následok lepšie podmienky na trhu, viac pracovných miest, nižšie náklady na dostupnosť webových stránok a väčší počet webových stránok dostupných pre všetkých: trojaká výhra - pre vlády, podniky i občanov.

2. POLITICKÝ KONTEXT, PROCEDURÁLNE OTÁZKY A KONZULTÁCIE

Značný počet členských štátov (21) už prijal opatrenia zamerané na dostupnosť webových stránok a ostatné budú pravdepodobne nasledovať, keďže väčšina členských štátov ratifikovala Dohovor organizácie spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím. Napriek tomu existujú významné a zjavné rozdiely v legislatívnych koncepciách jednotlivých členských štátov.

Dostupnosti webových stránok sa týkajú mnohé politické iniciatívy: Európska stratégia pre oblasť zdravotného postihnutia 2010 – 2020 (dostupnosť IKT), Európsky akčný plán pre elektronickú verejnú správu na roky 2011 – 2015 (inkluzívne a dostupné služby elektronickej verejnej správy), Digitálna agenda pre Európu (Komisia navrhuje zabezpečiť úplne dostupné webové stránky verejného sektora do roku 2015), programy financovania zo strany EÚ (7. RP, CIP) podporujú výskum a vývoj technologických riešení dostupnosti webových stránok. Ďalším stimulom pre dostupnosť webových stránok bude predstavovať mandát Komisie na normalizáciu 376 (zameraný na funkčné požiadavky na dostupnosť pre výrobky, služby a webový obsah IKT, ktoré sa budú používať pri verejnom obstarávaní) a revízia smerníc o verejnom obstarávaní.

Vykonal sa početné verejné konzultácie a analytické štúdie s cieľom zistiť problémy a potreby, ktoré boli zamerané na relevantné zainteresované strany vrátane zástupcov členských štátov, priemyselný sektor i organizácie občianskej spoločnosti.

Vytvorila sa riadiaca skupina pre posúdenie vplyvu pod vedením generálneho riaditeľstva pre informačnú spoločnosť a médiá, v ktorej boli zastúpené mnohé útvary a oddelenia Komisie, medzi nimi právny servis, generálny sekretariát, generálne riaditeľstvá pre komunikáciu, hospodárske a finančné záležitosti, zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie, podnikanie a priemysel, Eurostat, generálne riaditeľstvá pre zdravie a spotrebiteľov, informatiku, vnútorný trh a služby a generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť. Ich úlohou bolo analyzovať rôzne otázky a perspektívy súvisiace s týmto návrhom o dostupnosti webových stránok a viesť o nich diskusiu.

² Pozri webovú stránku Európskeho fóra zdravotne postihnutých: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

Návrhy správy o posúdení vplyvu sa postúpili výboru pre posudzovanie vplyvu a do jej konečného znenia sa zapracovali odpovede na odporúčania výboru.

3. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Napriek mnohoročnému úsiliu EÚ v podobe dobrovoľných politických opatrení vrátane záverov Rady, záverov Parlamentu, oznámení Komisie a ministerských vyhlásení, sa nezaznamenal primeraný pokrok v otázke dostupnosti webových stránok. Koreňom problému je rozdrobenosť a neistota trhu. **Vnútrotný trh s dostupnosťou webových stránok nefunguje uspokojivým spôsobom. Tvorcovia webových stránok** čelia prekážkam v podobe dodatočných nákladov na výrobu, ak vyvíjajú cezhraničnú činnosť. Podniky, predovšetkým MSP, nemajú znalosti a schopnosti na to, aby ovládali všetky špecifikácie a postupy, čo brzdí hospodársku súťaž a hospodársky rast. Ponuka služieb, ktorú majú k dispozícii **majitelia webových stránok**, je obmedzená a nákladnejšia. **Používatelia odkázaní na stránky spĺňajúce požiadavky na dostupnosť** sa môžu stretnúť s problémami v podobe neinteroperabilných webových prehliadačov, čítačov obrazovky a iných asistenčných technológií. Dôsledkom môže byť, že použiteľnosť niektorých webových stránok je v rôznych krajinách odlišná a do istej miery obmedzená. Okrem toho existuje narastajúce riziko spoločenského vylúčenia ľudí s funkčnými obmedzeniami vrátane osôb so zdravotným postihnutím.

Členské štáty teda nemôžu využívať výhody vyplývajúce z výmeny skúseností pri hľadaní odpovedí na spoločenský a technologický vývoj.

Bez **harmonizácie požiadaviek týkajúcich sa dostupnosti webových stránok na úrovni EÚ** nie je možné znížiť mieru rozdrobenosti a neistoty na trhu v oblasti dostupnosti webových stránok. Harmonizácia by pomohla naplniť súčasné politické záväzky a zabezpečiť účinnosť európskeho a medzinárodného úsilia o normalizáciu v oblasti dostupnosti (napr. mandát 376 a nová norma ISO/IEC 40500), plánovaného Európskeho aktu o dostupnosti a revidovaných smerníc o verejnom obstarávaní. Návrh by mohol byť obmedzený na **webové stránky verejného sektora**, pretože už tým by sa vytvoril dostatočne obsiahly trh pre tvorcov webových stránok.

Keďže členské štáty nemôžu dosiahnuť jednotný trh v oblasti dostupnosti webových stránok, Únia navrhuje prijať opatrenia na právnom základe, ktorý tvorí **článok 114 ods.1** Zmluvy o fungovaní Európskej únie, pričom sa náležitým spôsobom dodržia zásady subsidiarity a proporcionality. Podľa uvedeného článku Komisia „prijíma opatrenia na aproximáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré smerujú k vytváraniu a fungovaniu vnútorného trhu“.

Nastal čas konať, pretože pomerne skromný zásah teraz môže pomôcť vyhnúť sa veľkým nápravným opatreniam neskôr.

4. CIELE

Všeobecné ciele zahŕňajú zlepšenie vnútorného trhu s výrobkami a službami súvisiacimi s dostupnosťou webových stránok. **Konkrétne ciele** zahŕňajú harmonizované požiadavky na minimálny zoznam typov webových stránok verejného sektora a podporu dostupnosti webových stránok verejného sektora aj nad rámec tohto zoznamu. Hlavným **operatívnym cieľom** je do roku 2015 dosiahnuť úplnú dostupnosť všetkých webových stránok verejného sektora na uvedenom zozname.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

V **Digitálnej agende pre Európu (DAE)**³ sa uvádza: „Komisia predloží do roku 2011 návrhy vychádzajúce z prieskumu možností, ktoré zaistia, že webové stránky verejného sektora (a webové stránky so základnými službami pre občanov) budú dostupné v celom rozsahu do roku 2015“.

Určili sa tri možnosti politiky:

1 – **Základný scenár** („žiadne dodatočné opatrenia“)

2 – **Odporúčanie** („právne nezáväzný predpis“)

Táto možnosť sa týka prijatia odporúčania opisujúceho spoločnú koncepciu dostupnosti webových stránok, predovšetkým vykonávanie usmernení o dostupnosti internetového obsahu (WCAG 2.0 úroveň AA) pri minimálnom zozname typov dotknutých webových stránok verejného sektora.

3 – **Právne záväzné opatrenie**

Pri právne záväznom opatrení s cieľom aproximovať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia členských štátov o dostupnosti webových stránok sa ustanovia pravidlá na zostavenie minimálneho zoznamu webových stránok verejného sektora dostupných podľa harmonizovaných požiadaviek na dostupnosť webových stránok. Členské štáty majú naďalej právo rozšíriť uplatňovanie aproximovaných ustanovení aj na iné typy webových stránok verejného sektora. V návrhu sa špecifikujú spoločné požiadavky v oblasti dostupnosti webových stránok a uznávania príslušných noriem a odvolávania sa na ne. Návrh vychádza z bežnej koncepcie normalizácie, teda z prezumpcie súladu s pravidlami, a je v súlade s modernizovanou koncepciou riešenia noriem v oblasti IKT.

Členské štáty sú povinné zaviesť svoje zákony, právne predpisy a správne opatrenia do 30. júna 2014 a začať uplatňovať svoje opatrenia do 31. decembra 2015. Prostredníctvom svojich normalizačných orgánov a príslušných výborov a platforiem sa zapájajú do práce na stanovení harmonizovanej normy dostupnosti webových stránok a vymedzení ako metodiky monitorovania, tak úpravy podávania správ. Členské štáty okrem toho budú podporovať dostupnosť webových stránok vo všeobecnosti a spolupracovať s priemyselným odvetvím a občianskou spoločnosťou s cieľom vymieňať si najlepšie postupy a skúmať nové trendy.

Smernica je vhodným nástrojom, pretože je flexibilná. Jednak by sa pri nej rešpektoval fakt, že niektoré členské štáty súvisiace právne predpisy už majú. Okrem toho by členské štáty mohli rozšíriť minimálny zoznam typov webových stránok a zorganizovať vykonávanie (napr. spôsob spracúvania sťažností) spôsobom, ktorý uprednostňujú.

Nariadenie by sa muselo začať vykonávať okamžite a pravdepodobne by umožnilo splniť záväzky vyplývajúce z DAE načas. Tvorcovia webových stránok by však museli znášať veľké náklady na dosiahnutie súladu s predpismi, a to aj vtedy, ak by vyvíjali činnosť len vo svojej krajine.

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

5.1. Možnosti odložené na neskôr alebo zamietnuté možnosti

Organizácie občianskej spoločnosti napr. AGE, ANEC, EBU⁴ a EDF⁵ požiadali, aby sa rozsah pôsobnosti smernice rozšíril aj na iné relevantné webové stránky (napr. stránky so „základnými službami pre občanov“). Táto možnosť sa odložila na neskôr, pretože rozsah pôsobnosti by sa rozšíril aj na súkromný sektor s rôznymi osobitosťami, a pokrytie tejto domény sa zvažuje už Európskom akte o prístupnosti, ktorý sa vypracúva súčasne.

Zvážili sa tri dodatočné možnosti, ktoré sa však zamietli, pretože by neponúkli riešenie rozdrobenosti na trhu, potenciálne by spochybnili proporionalitu alebo by predstavovali značné administratívne bremeno. Išlo o právne záväzné opatrenia založené na boji proti diskriminácii podľa článku 19 ZFEÚ, využívaní právnych predpisov o verejnom obstarávaní a rozšírení návrhu buď na autorské systémy alebo na asistenčné technológie.

6. ANALÝZA VPLYVU

6.1. Možnosť politiky 1: Základný – bezo zmien

Vplyv pretrvávajúcej slabej koordinácie na úrovni EÚ by bol obmedzený: pomalý pokrok pri dostupnosti webových stránok, pričom nové vnútroštátne opatrenia by spôsobili ďalšie rozdrobenie.

Hospodársky vplyv: Tvorcovia webových stránok by naďalej čelili veľkým prekážkam pri začatí činnosti v oblasti cezhraničného predaja produktov a služieb, ako aj menšiemu dopytu na domácom trhu. Verejné správy by nemohli získať výhody z lepších ponúk a zo spoločného využívania svojich koncepcií. Nemohli by profitovať z prijímania informácií z offline prostredia ani služieb z online prostredia.

Sociálny vplyv: Pretrvávajúce „digitálne vylúčenie“ všetkých, ktorí nemôžu využívať výhody online možností (napr. pri hľadaní zamestnania).

Politický vplyv: Efektívnosť poskytovania služieb a plnenie sociálnych úloh by boli ohrozené. Závazky, uvedené napríklad v Digitálnej agende pre Európu, by sa nepodarilo splniť.

6.2. Možnosť politiky 2: Prijatie odporúčania („právne nezáväzný predpis“)

Vplyv odporúčania závisí od ochoty členských štátov. Nie je zárukou vyriešenia problému rozdrobenia. Štúdie a konzultácie ukazujú, že touto koncepciou sa za uplynulých 10 rokov nepodarilo vyriešiť problémy a odstrániť ich príčiny.

Hospodárske vplyvy: Tvorcovia webových stránok by naďalej boli konfrontovaní s rozdrobeným vnútorným trhom. Ak by všetky členské štáty v plnej miere prijali odporúčanie, čisté výhody by boli podobné výhodám uvedeným v časti 6.3 ďalej.

Sociálny vplyv: Pravdepodobne pretrvávajúce „digitálne vylúčenie“ všetkých, ktorí nemôžu využívať výhody online možností (napr. pri hľadaní zamestnania).

Politický vplyv/vplyv na reputáciu: Podobné riziká ako pri možnosti 1.

⁴ Európska únia nevidiacich.

⁵ Európske fórum zdravotne postihnutých.

6.3. Možnosť politiky 3 – legislatívne opatrenie založené na vnútornom trhu

Hospodársky vplyv

Ak by šesť členských štátov **bez existujúcich opatrení zameraných na dostupnosť webových stránok** malo nulovú mieru dostupnosti webových stránok ich verejného sektora, museli by investovať 37 až 88 miliónov EUR na dosiahnutie 100 % súladu s predpismi). Ročné výdavky sa odhadujú na 41 miliónov EUR, ak sa vychádza z predpokladu, že jedna tretina webových stránok by sa musela vytvoriť nanovo a ostatné by museli prejsť údržbou a museli by sa monitorovať.

Pre 21 členských štátov **s existujúcimi opatreniami zameranými na dostupnosť webových stránok** by dodatočné investície boli minimálne, keďže na dotknuté webové stránky verejného sektora sa vzťahujú existujúce vnútroštátne právne úpravy. Navrhované opatrenie urýchli vykonávanie a zníži ceny a zároveň sa v ňom stanoví jednoznačný časový harmonogram. Krajiny, ktoré dodržiavajú WCAG 1.0 (napr. Spojené kráľovstvo), by ušetrili, pretože „vytvorenie (nanovo)“ webových stránok podľa WCAG 2.0 by bolo približne o 8 % lacnejšie. Pre členské štáty, ktoré dodržiavajú WCAG 2.0 (alebo jeho variácie) by ceny v konečnom dôsledku klesli vďaka intenzívnejšej hospodárskej súťaži a lacnejším nástrojom na dostupnosť webových stránok.

Náklady na systémy na podávanie správ z bežného monitorovania a napĺňania povinnosti informovať by sa pohybovali vo výške 1,65 milióna EUR.

Na dosiahnutie 100 % súladu s predpismi pri všetkých dotknutých webových stránkach v celej EÚ za jeden rok by boli potrebné investície vo výške 260 miliónov EUR až 560 miliónov EUR. **Poskytovatelia služieb týkajúcich sa dostupnosti webových stránok** by mohli profitovať z úspor z rozsahu vďaka väčšiemu trhu a nižším cenám na uvedenie svojich služieb na trh.

Hospodárske výhody pre vlády vyplývajúce zo situácie, keď by sa oslovil širší okruh populácie, by mohli byť značné. V tabuľke 1 sa uvádzajú náklady a výhody, ak by sa 100 % dostupnosť webových stránok po zásahu EÚ dosiahla do roka. V takom prípade by výhody prevládali nad nákladmi ako pri najnižšom, tak pri najvyššom odhade. Účinok by bol ešte silnejší, ak by sa rozdelili na 3 alebo 5 ročné obdobie.

Osoby so zdravotným postihnutím	Najnižší odhad (Jednoduché webové stránky)	Najvyšší odhad (Väčšie webové stránky)	Výnosy	Náklady	Náklady
Záber v %	Čistý zisk	Čistý zisk	Základné služby verejnosti	Najnižší odhad (Jednoduché webové stránky)	Najvyšší odhad (veľké webové 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

Tabuľka 1 Výpočet čistého zisku dosiahnutia úplného súladu s WCAG 2.0 v EÚ²⁷.

V tabuľke 2 sa uvádza odhad nákladov a výhod pre šesť členských štátov bez politiky zameranej na dostupnosť webových stránok na dosiahnutie 100 % dostupnosti webových stránok so základnými službami pre verejnosť) do 3 rokov.

Cieľová skupina (ľudia so zdravotným postihnutím)	Najnižší odhad (jednoduché webové stránky)	Najvyšší odhad (veľké webové stránky)	Výnosy Základné služby verejného sektora	Náklady Jednoduché webové stránky	Náklady Väčšie webové stránky
Záber v %	Čistý zisk	Čistý zisk			
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

Tabuľka 2 Náklady na dosiahnutie úplného súladu s predpismi v šiestich členských štátoch bez opatrení na dostupnosť webových stránok

Hospodárske výhody pre tvorcov webových stránok by boli podstatné, pretože by mohli zlepšiť svoje úspory z rozsahu a aj na susedných trhoch predostierať atraktívne ponuky. Týmto opatrením by sa vytvoril **celý rad vedľajších pozitívnych účinkov** pre webové stránky iných orgánov verejného sektora.

Sociálny vplyv a analýza senzitivity: Lepšie príležitosti pre občanov podieľať sa na hospodárstve a živote spoločnosti, predovšetkým pre starších ľudí a ľudí s funkčnými obmedzeniami. Lepšie príležitosti nájsť zamestnanie v celej Európe pre odborníkov na dostupnosť webových stránok pre ľudí so zdravotným postihnutím.

Finančné vplyvy by predstavovali 400 miliónov EUR za každý 1 % nárast zamestnanosti, 30 miliónov EUR za každý 1 % nárast v oblasti prístupu online (v podobe úspory času) a 300 miliónov EUR za každý 10 % nárast v oblasti nakupovania online.

7. UPREDNOSTŇOVANÁ MOŽNOSŤ

Odporúča sa uprednostniť možnosť č. 3.

8. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Členské štáty budú nepretržite monitorovať súlad dotknutých webových stránok s požiadavkami dostupnosti webových stránok. Komisia spolu s členskými štátmi určí spoločnú metodiku a uverejní ju v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Členské štáty budú každoročne podávať správy o vzorke dotknutých webových stránok a výsledku monitorovaní. Tieto správy by mali obsahovať aj ich rozhodnutia o možnom rozšírení zoznamu typov webových stránok verejného sektora a akékoľvek dodatočné opatrenia.

8.1. Budúce hodnotenia

Komisia preskúma uplatňovanie tejto smernice do troch rokov od jej nadobudnutia účinnosti.