

Finansministeriet, den 16. december 2015

SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til direktiv om tilgængeligheden af offentlige organers websteder

KOM (2012) 0721

Revideret notat. Ændringer er markeret med fed og kursiv.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 3. december 2012 offentliggjort forslag til direktiv om tilgængeligheden af offentlige organers websteder. Formålet med direktivforslaget er at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af deres nationale forpligtelser om webtilgængelighed og deres forpligtelser i medfør af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, for så vidt angår offentlige organers websteder. Direktivforslaget har videre til formål, gennem harmonisering af tilgængelighedskravene på europæisk niveau, at føre til bedre markedsforhold, flere arbejdspladser, billigere webtilgængelighed og flere tilgængelige websteder.

De centrale tiltag er krav om, at de enkelte medlemsstater:

- *træffer nødvendige foranstaltninger for at sikre, at minimum 12 konkrete typer af offentlige organers websteder er tilgængelige, jf. europæiske standarder på området senest pr. 31. december 2015,*
- *træffer foranstaltninger for at fremme anvendelsen af kravene om webtilgængelighed på alle andre offentlige organers websteder,*
- *løbende overvågning af de berørte websteders overensstemmelse med tilgængelighedskravene, og årlig afrapportering om resultaterne heraf, samt om øvrige foranstaltninger angående tilgængeligheden af offentlige organers websteder.*

Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Det luxembourgiske formandskab har valgt at sætte forslaget på dagsordenen for COREPER I den 18. december 2015 med henblik på at indhente forhandlingsmandat til opstart af trilogforhandlinger.

2. Baggrund

Forslaget til direktivet om tilgængeligheden af offentlige organers websteder er baseret på TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende det indre markeds funktion og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

Forslaget skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. traktatens artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Baggrunden for forslaget er, at Europa-Kommissionen i en årrække har haft som mål, at offentlige organers websteder skal overholde relevante internationale standarder for webtilgængelighed. Således har Kommissionen senest eksplicit opfordret hertil i bl.a. handlingsplanen for e-forvaltning 2011-2015 (KOM(2010) 743), samt i Kommissionens digitale dagsorden for Europa (KOM(2010) 245), hvor 2015 blev anført som konkret mål for, hvornår den offentlige sektors websteder bør være tilgængelige.

Tidligere har medlemsstaterne, bl.a. i ministerdeklarationen om e-inklusion, vedtaget i Riga den 11. juni 2006, ligeledes sat mål for tilgængeligheden af offentlige hjemmesider. Målsætningerne er imidlertid ikke blevet realiseret i nogen medlemslande. Mens adskillige medlemslande har indført krav om webtilgængelighed, henviser disse, på trods af en veletableret international standard på området, ofte til forskellige versioner og overholdelsesniveauer.

Der er således opstået en situation, hvor tidligere målsætninger ikke er blevet realiseret, samt hvor markedet for tilgængelige webløsninger i Europa er blevet fragmenteret som følge af uharmoniserede regler og standarder på området.

Det luxembourgske formandskab har valgt at sætte forslaget på dagsordenen for COREPER I den 18. december 2015 med henblik på at indhente forhandlingsmandat til opstart af trilogforhandlinger.

3. Formål og indhold

Webtilgængelighed har at gøre med de principper og teknikker, man skal tage højde for, når man udvikler websteder, for at gøre indhold tilgængeligt for alle brugere, særligt brugere med handicap.

Ved at ratificere De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap har flertallet af medlemsstaterne og Unionen ved konventionens indgåelse forpligtet sig til at sikre, at personer med funktionsnedsættelser på lige fod med andre har adgang til bl.a. informations- og kommunikationsteknologi, og til at træffe passende foranstaltninger til at fremme adgangen for personer med funktionsnedsættelser til nye informations- og kommunikationsteknologier og systemer, herunder internettet.

Det internationale webkonsortium W3C offentliggjorde i 2008 anden udgave af den internationale de facto standard på området, Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), og denne blev i november 2012 vedtaget af den internationale standardiseringsorganisation ISO som standard ISO/IEC 40500:2012.

Der er i dag implementeret forskellige nationale tiltag på webtilgængelighedsområdet i 21 ud af de 27 medlemslande i EU. På trods af tilstedeværelsen af en etableret international standard er der imidlertid meget forskellig praksis på tværs af medlemslandene, herunder anvendelse af forskellige udgaver af den etablerede standard, eller i form af alternative retningslinjer defineret på nationalt niveau.

Kommissionen lægger i begrundelsen for direktivforslaget således vægt på, at den fragmenterede tilgang på tværs af medlemslandene bl.a. hæmmer konkurrencen på markedet for udvikling af tilgængelige løsninger. Det gør situationen for myndigheder og erhvervsaktører usikker, når der fx skal udvikles grænseoverskridende ydelser.

Med direktivforslaget vil Kommissionen derfor sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende tilgængeligheden af offentlige organers websteder for alle brugere, særligt brugere med funktionsnedsættelser. Konkret vil Kommissionen stille krav om, at 12 typer af offentlige organers websteder gøres tilgængelige, jf. europæiske standarder på området senest pr. 31. december 2015. De 12 typer er at opfatte som en minimumsliste, som de enkelte medlemslande opfordres til at udvide med flere websteder på nationalt plan.

De 12 typer af websteder, som Kommissionen foreslår at gøre obligatorisk tilgængelige, er følgende, som for størstedelens vedkommende er at betragte som selvbetjeningsløsninger, hvor borgeren kan betjene sig selv i kontakten med den offentlige sektor:

- 1) Indkomstskat: Selvangivelse og årsopgørelse.
- 2) Arbejdsformidlingskontorers jobsøgningstjenester.
- 3) Socialsikringsydelser: Arbejdsløshedsunderstøttelse, børnepenge, udgifter til lægebehandling og medicin (godtgørelse eller direkte betaling) og uddannelsesstøtte.
- 4) Personlige dokumenter: Rejsepas og kørekort.
- 5) Indregistrering af køretøjer.
- 6) Ansøgning om byggetilladelse.
- 7) Politianmeldelse, fx af tyveri.
- 8) Offentlige biblioteker, f.eks. kataloger og søgeværktøjer.
- 9) Anmodning om og levering af fødsels- og vielsesattester.
- 10) Tilmelding til universiteter og højere læreanstalter.
- 11) Anmeldelse af flytning.
- 12) Sundhedsrelaterede ydelser: Interaktiv rådgivning om, hvilke tjenester der tilbydes, onlinetjenester for patienter og aftaler.

Som opfølgning på dette vil Kommissionen forpligte medlemsstaterne til løbende at overvåge tilgængeligheden af de berørte websteder og årligt afrapportere til Kommissionen. Det besluttes på nationalt niveau, hvilken myndighed, der varetager denne opgave. Kommissionen bemyndiges til ved gennemførelsesretsakter at fastlægge fremgangsmåden for overvågning af de berørte websteders overensstemmelse med kravene om webtilgængelighed, og ligeledes til at fastlægge ordningerne om medlemsstaternes rapportering til Kommissionen.

Endelig forpligtes medlemslandene med direktivforslaget til at træffe foranstaltninger for at fremme anvendelsen af tilgængelighedskravene på andre offentlige websteder end de, som berøres direkte af forslaget.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet førstebehandlede 26. februar 2014 direktivforslaget. Parlamentet foreslog at udvide anvendelsesområdet således, at det ikke begrænses til at gælde de tolv typer af websteder, som Kommissionen foreslår, men i stedet skal dække alle offentlige hjemmesider. Ligeledes foreslår Parlamentet, at anvendelsesområdet skal omfatte hjemmesider med essentiel betydning for offentligheden, drevet af private virksomheder. Parlamentet foreslår, at direktivet skal implementeres i medlemsstaterne indenfor et år for nyt indhold og tre år for eksisterende indhold fra direktivets ikrafttrædelse.

Parlamentet vedtog sin holdning med 593 stemmer for, 40 imod og 13 hverken for eller i mod.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er Kommissionens opfattelse, at nationale tiltag ikke i tilstrækkelig grad kan sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes foranstaltninger og en harmoniseret tilgang. Ifølge Kommissionen skaber forskelle i medlemsstaternes fremgangsmåder begrænsninger og lægger byrder på de virksomheder, der forsøger at interagere på tværs af grænserne. Dette begrænser mulighederne for udvikling af et modent, offentligt marked for webtilgængelighedsprodukter og tjenesteydelser, og det kan hindre bevægeligheden for borgere, der anvender kompenserende teknologier.

Regeringen er umiddelbart enig med Kommissionen i, at der er behov for en harmoniseret tilgang.

6. Gældende dansk ret

Det er anført i bemærkningerne til Lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven (Lov nr. 558 af 18. juni, 2012), at bl.a. fællesoffentlige standarder for it-løsninger, herunder tilgængelighedsstandarden WCAG, skal overholdes på de tekniske løsninger, som berøres af loven. Dette omfatter enkelte af de løsningstyper, som er nævnt i direktivforslaget.

WCAG blev vedtaget som en af de fællesoffentlige standarder for it-løsninger i forbindelse med aftale om anvendelse af åbne standarder i det offentlige, som blev indgået mellem regeringen, Danske Regioner og KL i oktober 2007, med ikrafttræden den 1. januar 2008. Denne aftale forpligter således i princippet også myndigheder, som ikke er omfattet af Lov nr. 558 af 18. juni, 2012 eller af lignende love.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at kunne påføre enkelte offentlige institutioner udgifter til tilpasning af løsninger, som ikke hidtil har været omfattet af aftalen om obligatoriske, åbne standarder i den

offentlige sektor. Det endelige udgiftsniveau afhænger af flere faktorer, herunder de eksisterende løsnings tilgængelighedsniveau og muligheden for at foretage tilpasninger som led i planlagt ny- eller videreudvikling. Implementeres tilgængeligheden som led i en ordinær udskiftningsproces, vil udgifterne til at sikre tilgængeligheden erfaringsmæssigt være meget begrænsede. De samlede udgifter til teknisk tilpasning på tværs af myndigheder og institutioner estimeres på den baggrund til at ligge i størrelsesordenen 50.000 – 500.000 kr. i engangsudgifter.

Estimatet forudsætter, at direktivets anvendelsesområde fortolkes således, at det i udgangspunktet er tilstrækkeligt, at der eksisterer tilgængelige løsninger på alle de forpligtede områder, men at ikke alle løsninger på hvert område forpligtes til at overholde WCAG 2.0-kravene.

Kommissionen har i sin konsekvensvurdering af direktivforslaget estimeret, at de økonomiske gevinster ved at gøre de offentlige løsninger fuldt tilgængelige vil overstige udgifterne hertil indenfor et år.

Udgifter til central monitorering og afrapportering til Kommissionen afhænger af de endelige retningslinjer herfor, men forventes på baggrund af tidligere stikprøver og tekniske analyser, samt med henvisning til Kommissionens konsekvensvurdering, at ligge i størrelsesordenen 100.000-200.000 kr. årligt, henset til det relativt overskuelige antal af websteder, der berøres af forslaget.

Økonomiske merudgifter afholdes jf. gældende budgetvejledning indenfor relevante myndigheders eksisterende ramme.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Direktivforslaget antages af Kommissionen at kunne stimulere konkurrencen for udbydere af webtilgængelighed, hvilket muligvis kan have en begrænset, positiv effekt for branchen.

Forslaget har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne-, Vækst- og Forbrugerforhold med frist for bemærkninger den 7. januar 2013. Der er modtaget høringssvar fra Danske Handicaporganisationer og IT-branchen.

Danske Handicaporganisationer (DH) støtter generelt forslaget, men finder anvendelsesområdet (typen af forpligtede websteder) for snævert. DH mener således, at anvendelsesområdet bør udvides til at omfatte nationale, regionale og lokale myndigheder, der udbyder offentlige services som fx undervisning, sociale ydelser, sundhed, beskæftigelse, boliger og transport. Dertil bør udbydere af andre grundlæggende serviceydelser omfattes, fx post, energi, vand og finansielle tjenester. DH mener, at der bør forhandles om, hvordan anvendelsesområdet kan revideres i overensstemmelse med den teknologiske og samfundsmæssige udvikling. Endelig påpeger DH, at de myndigheder, der skal udpeges til at stå for monitorering af overholdelse, skal have en viden om tilgængelighed, handicap og standarder.

IT-Branchen bakker op om forslaget men bemærker, at forslaget ikke forholder sig til brugeroplevelsen – og derved den reelt oplevede tilgængelighed – som følger af EU-krav til

indhentning af samtykke i forbindelse med bl.a. borgernes offentlige selvbetjening. IT-Branchen finder i øvrigt, at støtten til borgerne kan styrkes yderligere med nationale strategier for digital support til borgere, der anvender digital selvbetjening.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger/forhandlingsituationen

Der er blandt medlemsstaterne general opbakning til Kommissionens hensigt om at fremme it-tilgængeligheden til offentlige organers websteder. Der tegner sig umiddelbart to grupperinger med forskellige opfattelser af, hvilket anvendelsesområde direktivet skal have.

En opfattelse går på, at direktivets anvendelsesområde skal være alt indhold på alle offentlige hjemmesider. En anden tilgang er, at anvendelsesområdet skal begrænses, så der indføres undtagelser for dele af indholdet på offentlige myndigheders hjemmesider (for pdf'er, AV-materiale og lignende der er svært at gøre tilgængeligt), men at der samtidig indføres en minimumsharmoniseringsklausul, der stiller medlemsstaterne frit for at stille yderligere krav i deres respektive lande.

Der har været en bevægelse i forhandlingerne, der betyder, at forslaget har bevæget sig væk fra at fokusere på serviceområder, som oprindeligt foreslået af Kommissionen, men i stedet fokuserer på hele hjemmesider. Forslagets anvendelsesområde er stadig omdrejningspunkt for drøftelserne om forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens hensigt om at fremme tilgængeligheden af offentlige organers websteder, hvilket bl.a. er i overensstemmelse med målsætningen i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 om, at offentlige selvbetjeningsløsninger skal være "let tilgængelige for fx personer med handicap".

Regeringen finder det i øvrigt hensigtsmæssigt, at der indføres fælles regler på området på tværs af EU, med henblik på at modvirke fragmentering og øge konkurrencen, for derigennem at skabe bedre markedsforhold, billigere webtilgængelighed og flere tilgængelige websteder.

Regeringen arbejder for at opnå den mest omkostningseffektive implementering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 24. maj 2013, den 21. november 2014, den 9. juni 2015 og *den 4. december 2015*.