

Offentlig upphandling

Bilaga 8 till Konsekvensutredning avseende Europeiska kommissionens förslag till direktiv om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster

Myndigheten för delaktighet 2016

Innehåll

Sammanfattade bedömningar	4
Identifiering av produkter och tjänster	4
Aktörer som berörs	4
Reglering på området	4
Kostnader	4
Effekter och konsekvenser.....	5
Produkter och tjänster	6
Produkter och tjänster som omfattas.....	6
Tillgänglighetsdirektivets krav avseende offentlig upphandling	7
Aktörer	11
Ekonomiska aktörer	11
Stat, kommun och landsting.....	11
Befintligt regelverk avseende tillgänglighet	12
EU-reglering	12
Nationell reglering.....	13
Normer och standarder.....	15
Nuläge och aktörernas bedömning av direktivet	18
Ekonomistyrningsverkets ramavtal	19
Kammarkollegiets (KAM) ramavtal.....	21
Konkurrensverket.....	22
Upphandlingsmyndigheten	24
Sveriges Kommuner och Landsting	24
Västra Götalandsregionen	25
Myndighetens bedömningar	26
Oklart vilket genomslag tillgänglighetsdirektivet skulle få i offentlig upphandling	26
Tid för införlivande	28

Offentlig upphandling

– Bilaga 8 till Konsekvensutredning om tillgänglighetsdirektivet

Möjliga effekter av om artikel 25 ska tillämpas även för offentlig upphandling....	29
Oproportionerlig börda (artikel 22)	29
Direktivet – höjning av ambitionen eller precisering av befintligt regelverk?	31
Referenser	33

Sammanfattade bedömningar

Identifiering av produkter och tjänster

Myndigheten för delaktighet (MFD) bedömer att förslaget till tillgänglighetsdirektiv omfattar i princip samtliga produkter, tjänster och byggd miljö som upphandlas av de organisationer som omfattas av regelverket om offentlig upphandling (upphandlande myndigheter). Vissa undantag finns inskrivet i kraven, till exempel att kraven på produkters utformning av användargränssnitt hos produkter ska gälla ”när det är relevant”. Avgörande för vilka produkter, tjänster och byggd miljö omfattas är om de ska användas av fysiska personer. Vid tillämpningen av tillgänglighetsdirektivet avgörs även vilka produkter och tjänster som omfattas av i vilken utsträckning upphandlande myndigheter åberopar oproportionerlig börda.

Aktörer som berörs

MFD bedömer att de aktörer som berörs är upphandlande myndigheter – statliga myndigheter, kommuner, landsting (och regioner) – samt andra organisationer som ska efterleva regelverket om offentlig upphandling. Vidare berörs leverantörer av produkter, tjänster och byggd miljö till upphandlande myndigheter.

Reglering på området

De nya EU-direktiven om offentlig upphandling är planerade att implementeras i svensk lag den 1 januari 2017. Enligt de nya direktiven ska, när upphandlande myndigheter tar fram tekniska specifikationer, hänsyn tas till utformning för alla användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, om det som upphandlas ska användas av personer.

Kostnader

MFD bedömer att kostnaderna för upphandlande myndigheter inte kan uppskattas. Dock konstaterar MFD att det, oavsett om tillgänglighetsdirektivet fastställs, blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ta hänsyn till tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Den gemensamma kravbild som tillgänglighetsdirektivet skulle medföra, inom

hela Sverige och hela EU, ger förutsättningar till inköp för lägre kostnader än om upphandlande myndigheter ställer olika tillgänglighetskrav vid upphandling. Den dokumentation som enligt tillgänglighetsdirektivet ska göras i samband med att oproportionerlig börda åberopas innebär en kostnad för upphandlande myndigheter.

Effekter och konsekvenser

MFD bedömer att tillgänglighetsdirektivets artikel 22 om oproportionerlig börda innebär att upphandlande myndigheter kan ta hänsyn till tillgänglighet eller universell utformning vid framtagande av tekniska specifikationer, enligt LOU- och LUF-direktiven, men att de inte måste använda kraven i tillgänglighetsdirektivet.

Det saknas tillräcklig uppföljning av hur krav på tillgänglighet ställs i offentlig upphandling för att MFD ska kunna göra en bedömning av vilka ekonomiska konsekvenser tillgänglighetsdirektivet kommer att få för offentlig sektor samt huruvida det kommer att finnas produkter och tjänster som uppfyller kraven när direktivets krav ska tillämpas i upphandling.

Utifrån de (få) exempel på krav på tillgänglighet som används i offentlig upphandling som MFD tagit del av bedömer MFD att ett införande av tillgänglighetsdirektivets krav skulle innebära en väsentlig höjning av kravnivån.

Tillgänglighetsdirektivets artikel 25 anger att det ska finnas möjlighet för konsumenter, offentliga organ m.fl. att vidta åtgärder i nationell domstol eller hos behöriga förvaltningsmyndigheter på grund av otillgänglighet. Om artikel 25 ska gälla för offentlig upphandling kan det driva på tillgängligheten i de produkter och tjänster som upphandlas genom att användare och andra anmäler otillgänglighet.

Produkter och tjänster

Produkter och tjänster som omfattas

MFD tolkar EU-direktiven om offentlig upphandling¹ som att det i all upphandling där kontraktetsföremålet ska användas av personer ska göras en bedömning om det är relevant att krävställa på tillgänglighet. Respektive upphandlande myndighet gör då en bedömning av om krav ska ställas. De krav som ska användas är då kraven som anges i tillgänglighetsdirektivet. MFD tolkar tillgänglighetsdirektivet som att kraven i annex 1, avsnitt 9 är avsedda att tillämpas på i princip vad som helst som upphandlas som ska användas av personer. Framförallt kraven på förpackning och information om användning blir möjliga att tillämpa oavsett vad som upphandlas.

Gränsdragningsproblematik

Avgörande för vilka produkter, tjänster och byggd miljö som kommer att omfattas av direktivets krav blir hur tillämpningen sker av upphandlingsregelverket och tillgänglighetsdirektivet. Särskilt tolkningen av upphandlingsregelverkets ”beaktande av samtliga användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning”² och bedömningen av om kraven på tillgänglighet innebär oproportionerlig börda (enligt tillgänglighetsdirektivet) avgör vilka produkter, tjänster och byggd miljö som kommer att omfattas.

Kraven i tillgänglighetsdirektivets annex 1 på användargränssnitt tycks vara framtagna för att appliceras på IKT-produkter och tjänster. Det framgår dock inte av formuleringarna i direktivet, vilket kan få effekten att även maskiner med relativt enkelt användargränssnitt ska omfattas av kraven. Avgörande för vilka produkter som kommer att omfattas blir då tolkningen av direktivets formulering att produkterna och deras användargränssnitt, ”när det är relevant”,³ ska vara utformade enligt kraven. MFD bedömer att det finns risk för både beställare och

¹ Direktiv 2014/23/EU (LUK-direktivet), direktiv 2014/24/EU (LOU-direktivet) samt direktiv 2014/25/EU (LUF-direktivet).

² Prop 2015/16:195 s. 56. 9 kap. 2 § Förslag till lag om offentlig upphandling.

³ Anges i inledningen till avsnittet IX A 2 Användargränssnitt och funktionell utformning i tillgänglighetsdirektivets Annex 1.

potentiella anbudsgivare att göra olika tolkningar av när kraven är relevanta att tillämpa.

Tillgänglighetsdirektivets krav avseende offentlig upphandling

Del A – Produkter

1. Utformning och tillverkning

Följande ska göras tillgängligt för att se till att produkterna utformas och tillverkas på ett sätt som i största möjliga utsträckning möjliggör förutsebar användning bland personer med funktionsbegränsning, inbegripet personer med funktionsnedsättning och personer med åldersrelaterad funktionsnedsättning:

- a) Information om användningen av produkten ska tillhandahållas i eller på själva produkten (märkning, bruksanvisning, varning) och ska
 - i) kunna uppfattas med mer än ett sinne,
 - ii) vara begriplig,
 - iii) vara tydlig,
 - iv) ha en lämplig teckenstorlek under förutsebara användningsförhållanden.
- b) Produktens förpackning och den information som ges på den (om hur den ska öppnas, tillslutas, användas och bortskaffas).
- c) Anvisning för användning, installation, underhåll, förvaring och bortskaffande av produkten, vilka ska uppfylla följande:
 - i) Innehållet i anvisningen ska finnas tillgängligt i textformat som kan användas för att skapa alternativa stödjande format som ska presenteras på olika sätt och kunna uppfattas med mer än ett sinne.
 - ii) Anvisningen ska tillhandahålla alternativ till innehåll som inte består av text.
- d) Produktens användargränssnitt (hantering, kontroll och återkoppling, input och output) i enlighet med punkt 2.

- e) Produktens funktionalitet, med hjälp av funktioner som syftar till att tillgodose behoven hos personer med funktionsbegränsning, i enlighet med punkt 2.
- f) Produktens gränssnitt med hjälpmedel.

2. Användargränssnitt och funktionell utformning

För att göra produkterna och deras användargränssnitt tillgängliga i enlighet med punkt 1 led d och e ska produkterna, när det är relevant, vara utformade så att de

- a) kan uppfattas med mer än ett sinne vid kommunikation och orientering,
- b) ger alternativ till tal för kommunikation och orientering,
- c) tillhandahåller flexibel förstoring och kontrast,
- d) tillhandahåller en alternativ färg vid förmedling av information,
- e) sörjer för flexibla sätt att skilja på och kontrollera förgrunden och bakgrunden, däribland ser till att bakgrundsljud kan minskas och skärpan förbättras.
- f) ser till att användarna kan ställa in volymen,
- g) sörjer för sekventiell styrning och ger alternativ till finmotorisk styrning,
- h) tillhandahåller driftslägen med begränsad räckvidd och styrka,
- i) förhindrar anfall på grund av ljuskänslighet.

Del B – Tjänster

1. Följande åtgärder ska vidtas för att se till att tjänsterna tillhandahålls på ett sätt som i största möjliga utsträckning möjliggör förutsebar användning bland personer med funktionsbegränsning, inbegripet personer med funktionsnedsättning:
 - a) Den bebyggda miljön där tjänsten tillhandahålls ska göras tillgänglig, bland annat transportinfrastrukturen, i enlighet med del C, utan att detta påverkar den nationella lagstiftningen och

unionslagstiftningen för skydd av nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde.

- b) Faciliteterna, däribland fordon, farkoster och utrustning som behövs för tjänsten, ska göras tillgängliga genom följande åtgärder:
 - i) Utformningen av dess bebyggda miljö ska uppfylla kraven i del C i samband med ombordstigning, avstigning, rörelse ombord och användning.
 - ii) Informationen ska finnas tillgänglig på olika sätt och kunna uppfattas med mer än ett sinne.
 - iii) Alternativ till innehåll som inte består av text ska tillhandahållas.
- c) Tillgängligheten för de produkter som används vid tillhandahållandet av tjänsten ska säkerställas, i enlighet med bestämmelserna i del A.
- d) Information ska tillhandahållas om hur tjänsten fungerar, om dess egenskaper när det gäller tillgänglighet och om dess faciliteter enligt följande:
 - i) Informationsinnehållet ska finnas tillgängligt i de textformat som kan användas för att skapa alternativa stödjande format som användarna ska kunna presentera på olika sätt och uppfatta med mer än ett sinne.
 - ii) Alternativ till innehåll som inte består av text ska tillhandahållas.
 - iii) Elektronisk information, inklusive tillhörande nätapplikationer som krävs för att få tillgång till tjänsten, ska tillhandahållas i enlighet med led e.
- e) Webbplatser ska göras tillgängliga på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt så att användarna kan uppfatta, hantera och begripa dem, bland annat så att presentationen av innehållet och interaktionen med innehållet kan anpassas, vid behov med hjälp av ett tillgängligt elektroniskt alternativ, på ett sätt som underlättar interoperabiliteten med olika användarprogram och hjälpmedel på unionsnivå och internationell nivå.

- f) Lättillgänglig information ska tillhandahållas för att underlätta komplementariteten med stödtjänster.
- g) Funktioner, metoder, riktlinjer och förfaranden ska inbegripas, liksom ändringar i de berörda tjänsternas verksamhet, för att tillgodose behoven hos personer med funktionsbegränsning.

Del C – Bebyggd miljö

1. Tillgängligheten i den bebyggda miljö måste omfatta följande aspekter på områden dit allmänheten har tillträde, så att personer med funktionsbegränsning, inbegripet personer med funktionsnedsättning, kan använda tjänsten självständigt på det sätt som kan förutses:
 - a) Användning av tillhörande utomhusutrymmen och faciliteter.
 - b) Tillfartsvägar till byggnader.
 - c) Användning av ingångar.
 - d) Framkomlighet vid förflyttning i horisontell riktning.
 - e) Framkomlighet vid förflyttning i vertikal riktning.
 - f) Allmänhetens användning av lokaler.
 - g) Användning av utrustning och faciliteter.
 - h) Användning av toaletter och sanitetsutrymmen.
 - i) Användning av utgångar, evakueringsvägar och principer för beredskapsplanering.
 - j) Kommunikation och orientering som kan uppfattas med mer än ett sinne.
 - k) Användning av faciliteter och byggnader för deras avsedda ändamål.
 - l) Skydd mot faror i både inomhus- och utomhusmiljön.

Aktörer

Ekonomiska aktörer

Ekonomiska aktörer som berörs av om tillgänglighetsdirektivet fastställs är leverantörer av produkter, tjänster och byggd miljö till upphandlande myndigheter.

Stat, kommun och landsting

Enligt Konkurrensverket var det under 2014 totalt 3 904 organisationer som omfattades av regelverket om offentlig upphandling.⁴

Myndighet	Antal
Statliga myndigheter och statligt ägda organisationer	1 223
Kommuner och kommunalt ägda organisationer	2 227
Landsting och landstingsägda organisationer	168
Företag i försörjningssektorerna (inte offentligt ägda)	286
Totalt	3 904

Tabell 1: Konkurrensverkets uppgifter om antalet organisationer som omfattades av upphandlingsregelverket år 2014.⁵

Not (Konkurrensverkets): Antalet företag i försörjningssektorerna har tidigare baserats på urvalet i den enkätundersökning som SCB gjort för Konkurrensverkets räkning. Eftersom ingen sådan undersökning har gjorts 2015 baseras uppgiften på enkätundersökningen från 2014.

⁴⁴ Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om offentlig upphandling som genomförts under 2014. Konkurrensverket, 2015.

⁵ Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om offentlig upphandling som genomförts under 2014. Konkurrensverket, 2015.

Befintligt regelverk avseende tillgänglighet

EU-reglering

LOU-, LUF- och LUK-direktiven⁶

Nya versioner av LOU- och LUF-direktiven (upphandlingsdirektiven) fastställdes 2014 och anger att hänsyn ska tas till tillgänglighet vid utformning av de tekniska specifikationer som ska tillämpas på de objekt som upphandlas, om de ska användas av personer.⁷ I de tidigare LOU- och LUF-direktivet var formuleringen svagare (hänsyn bör tas till tillgänglighet).

Det så kallade LUK-direktivet⁸, lagen om koncessioner, är ännu inte implementerat i svensk lag. I prop. 2015/16:195 föreslås en ny lag om koncessioner. LUK-direktivet anger en lägre kravnivå än LOU- och LUF-direktivet, genom att tekniska krav eller funktionskrav, på den byggtreprenad eller de tjänster som koncessionen omfattar, kan inkludera krav på bland annat formgivning för alla användningsområden (inklusive tillgänglighet för personer med funktionsnedättning).

Webbtillgänglighetsdirektivet

Webbtillgänglighetsdirektivet fastställdes den 26 oktober 2016. Direktivtexten offentliggjordes i ett så sent skede av MFD:s konsekvensanalys att myndigheten inte har studerat direktivet närmare. Den förhandsinformation MFD har tagit del av om webbtillgänglighetsdirektivets omfattning och utformning innebär att alla webbplatser av offentlig-finansierad verksamhet riktad mot allmänheten ingår, exklusive public service och ideella föreningar vars verksamhet inte är relevant för den

⁶ Direktiv 2014/23/EU, direktiv 2014/24/EU samt direktiv 2014/25/EU. MFD bedömer att tillgänglighetsdirektivet vid tidpunkten då denna rapport överlämnas inte avser precisera krav vid koncessioner.

⁷ Direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

⁸ Direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

breda allmänheten eller för personer med funktionsnedsättning. Dessutom kan medlemsstater göra nationella undantag för skolor, förskolor och barnomsorg.

Webbtillgänglighetsdirektivets krav omfattar tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till webb och mobilapplikationer. Kraven anger att webb och mobilapplikationer ska vara möjliga att uppfatta, hanterbara, begripliga och robusta. Kraven är samstämda med den internationella standarden WCAG 2.0⁹ nivå AA med undantag för så kallad tidsbaserad media, det vill säga ljudinspelningar, strömmande video eller en kombination av båda eller någon av båda i kombination med möjlighet till interaktion.

Webbtillgänglighetsdirektivet hänvisar till de krav på webbplatser som anges i den normerade standarden EN 301 549¹⁰, Tillgänglighetskrav lämpliga vid offentlig upphandling av IKT produkter och tjänster i Europa.

Nationell reglering

Lagen om offentlig upphandling (LOU) och lag om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Lagen om offentlig upphandling implementerar LOU-direktivet i svensk lag. LUF-direktivet tillämpas genom den så kallade lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Nedan beskrivs huvudsakligen LOU.

I nu gällande Lag (2007:1091) om offentlig upphandling 6 kap. Tekniska specifikationer, 1 §, framgår att de tekniska specifikationerna, när det är möjligt, bör bestämmas med hänsyn till kriterier för personer med funktionsnedsättning eller utformning med tanke på samtliga användares behov.

Lagen om offentlig upphandling är en implementering av EU:s LOU- och LUF-direktiv från 2004. De nya LOU- och LUF -direktiven fastställdes

⁹ Riktlinjer för tillgängligt webbinnehåll (WCAG) 2.0 - W3C Recommendation 11 December 2008. Svensk översättning.

¹⁰ Tillgänglighetskrav lämpliga vid offentlig upphandling av IKT produkter och tjänster i Europa, SS-EN 301549.

2014 och skulle ha implementerats i svensk lag under 2016. Processen har dock försenats något och ändringarna av LOU presenterades den 22 juni i prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling. Tidpunkten för ikraftträdande av den nya LOU är planerad till den 1 januari 2017. I propositionen anges följande förslag till lagtext i 9 kap Tekniska specifikationer:

”2 § När det som anskaffas ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Undantag får göras endast om det finns särskilda skäl.

Om Europeiska unionen i en rättsakt har antagit obligatoriska krav på tillgänglighet, ska de tekniska specifikationer som avses i första stycket bestämmas med hänvisning till den rättsakten.”

Förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken

SFS 2001:526 anges att:

”Myndigheter under regeringen ska verka för att för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I detta arbete ska konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande”

MFD har tagit fram riktlinjer för tillgänglighet som stödjer de statliga myndigheterna i att leva upp till förordningen. MFD:s riktlinjer ger vägledning inom ett antal olika områden. Förordningen innebär ett åtagande för statliga myndigheter att verksamheten ska vara tillgänglig. Det är myndigheternas ansvar att, genom kravställning, garantera att de produkter och tjänster som anskaffas i tillräcklig utsträckning är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Byggd miljö: Skydd av nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde

Tillgänglighetsdirektivet anger att åtgärder ska vidtas för att tjänster tillhandahålls på ett sätt som i största möjliga utsträckning möjliggör förutsebar användning bland personer med funktionsnedsättning.

Enligt annex 1, avsnitt IX del B punkt 1 a, ska den byggda miljön där tjänsterna erbjuds göras tillgänglig, bland annat transport- och infrastrukturen, utan att det påverkar den nationella lagstiftningen och unionslagstiftningen för skydd av nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde.

Dessa värden är skyddade i svensk reglering genom:

- Kulturmiljölagen, KML (SFS 1980:955).
- Plan- och Bygglagen, PBL (SFS 2010:900).
- Plan- och Byggförordningen, PBF (SFS 2011:338).
- Förordning om statliga byggnadsminnen (SFS 2013:558).

Normer och standarder

Vägledning från Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram en vägledning för att stödja myndigheter att anpassa sina upphandlingar till de kommande ändringarna i LOU. I vägledningen, Nyheterna i den kommande upphandlingslagstiftningen – hur hanterar vi mellantiden? framgår att:

”Upphandlingsmyndigheten rekommenderar att upphandlande myndigheter och enheter under mellantiden utarbetar sina tekniska specifikationer så att de tar hänsyn till tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och samtliga användares behov.”

Riktlinjer för tillgängligt webbinnehåll, WCAG 2.0

Riktlinjer för tillgängligt webbinnehåll, Web Content Accessibility Guidelines – WCAG 2.0, innehåller ett antal riktlinjer för att göra webbinnehåll tillgängligt. Om en webbplats följer riktlinjerna är innehållet tillgängligt för en bredare skara människor med olika typer av funktionsnedsättningar såsom synnedsättningar, hörselnedsättning,

inlärningssvårigheter, kognitiva funktionsnedsättningar, begränsad rörlighet, talsvårigheter, ljuskänslighet och kombinationer av dessa.

Riktlinjerna är indelade efter fyra olika principer – möjlig att uppfatta, hanterbar, begriplig och robust. Det finns även tre nivåer av tillgänglighet – A, AA och AAA, där AAA är den högsta nivån. Webbplatsers tillgänglighet kategoriseras utifrån vilken nivå de uppfyller, och för att uppfylla en nivå måste samtliga riktlinjer för den nivån följas.

Riktlinjerna behandlar frågor som att information och komponenter i ett användargränssnitt ska presenteras för användare på sätt som de kan uppfatta och att komponenter i ett användargränssnitt och navigering ska vara hanterbara. De innebär också att information och hantering av användargränssnitt måste vara begriplig samt att innehållet måste vara robust nog för att kunna tolkas på ett pålitligt sätt av ett brett spektrum av olika användarprogram, inklusive hjälpmedel.

Standard om tillgänglighetskrav lämpliga vid offentlig upphandling av IKT¹¹ produkter och tjänster i Europa, SS-EN 301 549

Standarden anger krav på IKT-produkters och -tjänsters funktion och användargränssnitt. Den är framtagen inom ett EU-mandat till de tre europeiska standardiseringsorganisationerna och syftet med standarden är att fungera som den uppsättning krav som ska tillämpas vid upphandling av IKT.

Standarden specificerar de funktionella tillgänglighetskrav som är tillämpliga för IKT-produkter och -tjänster, tillsammans med en beskrivning av testprocedurer och utvärderingsmetodik för varje tillgänglighetskrav i en form som lämpar sig för användning i offentlig upphandling inom Europa. Den kan också användas för utformning av ikt som inte är avsedd att användas av offentlig sektor. Standarden är inte indelad i produktområden utan funktionsområden och är därför avsedd att kunna appliceras brett på all typ av IKT. Därmed tar den höjd för nya innovationer inom IKT-området.

¹¹ Informations- och kommunikationsteknik.

Avseende webb är kraven i EN 301 549 samma som i WCAG 2.0 nivå AA.¹²

Pågående standardiseringsarbete

EU-kommissionen har gett de europeiska standardiseringsorganen i uppdrag att utveckla standarder för kravställande avseende tillgänglighet i offentlig upphandling av IKT respektive byggd miljö samt universell utformning (design för alla). Kommissionen har gett standardiseringsorganen ytterligare ett uppdrag att ta fram en standard för utveckling för samtliga användares behov, design för alla. Uppdragen kallas mandat. Mandat 376 avsåg it-tillgänglighet i offentlig upphandling och mandatet har producerat bland annat standarden EN 301 549 (standarden beskrivs i separat avsnitt ovan). Mandat 420 avser tillgänglighetskrav vid offentlig upphandling av byggd miljö. Mandatet har ännu inte lett till en färdig standard. Mandatet om design för alla, Mandat 473, har inte hittills resulterat i en färdig standard.

Riktlinjer för tillgänglighet – Riv hindren

Myndigheten för delaktighet ger ut riktlinjer som stödjer myndigheter att efterleva förordningen (2001:526) om genomförande av funktionshinderspolicen. Riktlinjerna innehåller rekommendationer om hur verksamheten kan göras tillgänglig genom planering, beslut, processer samt hur information och lokaler kan göras tillgängliga.

¹² EN 301 549, kapitel 9.1.

Nuläge och aktörernas bedömning av direktivet

Konkurrensverket sammanställde med hjälp av Statistiska Centralbyrån (SCB) statistik om offentlig upphandling fram till och med 2014. MFD har inte funnit några uppgifter om huruvida krav på tillgänglighet ställs i upphandlingarna.

I MFD:s uppföljning av statliga myndigheters arbete med att genomföra funktionshinderspolitiken rapporterade 46 procent av myndigheterna år 2014 att de ställt krav på tillgänglighet i (någon) upphandling.¹³ Av kommunerna ställde 45 procent krav på tillgänglighet i lokaler i de flesta upphandlingar av verksamhet, medan 12 procent ställde krav i enstaka upphandlingar. Dock anger var femte kommun att de inte upphandlat någon verksamhet under perioden 2011–2015.¹⁴

MFD har varit i kontakt med några myndigheter och organisationer som bedömts ha centrala roller i att driva fram tillgänglighet i offentlig sektor genom offentlig upphandling:

- Kammarkollegiet (KAM) som tecknar ramavtal för stora delar av offentlig sektor.
- Ekonomistyrningsverket (ESV) som upphandlar offentliga ramavtal främst för digitala system och deras förvaltning.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som företräder kommuner och landsting.
- Konkurrensverket som utövar tillsyn för Lagen om offentlig upphandling.
- Upphandlingsmyndigheten som stödjer myndigheter och offentliga organisationer i upphandling.

I och med att de nya LOU- och LUF-direktiven som ska implementeras i svensk lag inom kort skärpt kravet att det som upphandlas ska vara tillgängligt eller universellt utformat kan myndigheterna komma att behöva ställa krav i högre utsträckning än tidigare.

¹³ Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – hur är läget 2015?

¹⁴ PM om kommunuppföljning 2016. Myndigheten för delaktighet.

Ingen av de tillfrågade myndigheterna känner till någon samlad uppföljning av hur tillgänglighetskrav används i offentlig upphandling.

Ekonomistyrningsverkets ramavtal

MFD har haft dialog med en tjänsteman på ESV angående krav på tillgänglighet i deras ramavtalsupphandlingar för it-system. ESV har ramavtal avseende följande områden: Beslutsstödsystem, E-handelstjänst, ekonomisystem, löne- och personaladministrativa system, oberoende konsulttjänster och personalsystem.

ESV har fem ramavtal och undersöker möjligheten att teckna ramavtal inom nya områden. Ramavtalen löper i regel i 5–6 år och systemen kan användas i upp till 13 år om myndigheter avropar i slutskedet av avtalsperioden. För de flesta ramavtal avropar endast statliga myndigheter, men för ramavtalet för inköpssystem kan 10 landsting och ca 120 kommuner avropa. De avropande myndigheterna betalar uppskattningsvis 300–1 000 miljoner kronor årligen för de system som avropats från avtalen.

Dialogen mellan ESV och MFD rörde processen för upphandling av löne- och personaladministrativa system respektive inköpssystem/e-handelssystem.

Tillgänglighetskrav ställs vid ESV:s ramavtalsupphandlingar av it-system. Kraven har utvecklats under flera avtalsperioder och kompletteras med utvärdering avseende systemens användbarhet. Stickprov på ska-krav görs vid anbudsöppning. Om det framkommer under avtalsperioden att ska-krav inte uppfylls avslutas avtalet för det system som inte uppfyller kraven. Det går även att kräva vite om systemen är felaktiga, men om systemen inte uppfyller krav på tillgänglighet trots att leverantören angett det i förfrågningsunderlag skulle det snarare leda till uteslutning ur avtalet. ESV kan utesluta leverantörer ur ramavtalet men eventuella avropsavtal hanteras av avropande myndigheter.

Användbarhetstesterna inkluderar utvärdering med faktiska användare som har olika vana och roller i hanteringen av system. Resultatet av utvärderingen kan användas av avropande myndigheter på så sätt att de kan vikta systemets pris med användbarhet vid avrop. Flera avropande myndigheter har avropat det system som inte har lägst pris på grund av viktningen av användbarhet.

ESV:s expert bedömer att (tillgänglighetsdirektivets) oproportionerlig börda kan komma att åberopas för system som används av mycket få personer.

För de system som köps i dag kan det innebära stora anpassningar att leva upp till tillgänglighetsdirektivets krav. Systemen är i regel utvecklade för att användas av offentlig sektor i Sverige. Dels kan systemen redan i dag leva upp till kraven i delar av sina gränssnitt, dels är flera system utvecklade i äldre programmeringsspråk, som till exempel COBOL, vilket gör att större ändringar i systemen är kostsamma. Uppskattningsvis 80 procent av de system som upphandlas via ESV:s ramavtal är programmerade i äldre programmeringsspråk som COBOL. De COBOL-baserade systemen anpassas i regel efter den enskilde kundens verksamhet och behov, medan nyare system är molnbaserade och anpassas inte i lika hög utsträckning. Ändringar i de nyare systemen får dessutom genomslag i de olika verksamheterna medan äldre system kan kräva uppgradering ute hos kund.

MFD har tagit del av kravspecifikationen ESV:s upphandling av e-handelstjänster. Förfrågningsunderlaget publicerades i mitten av oktober 2016. Bland de skall-krav som ställs avseende tillgänglighet och användbarhet finns krav som MFD bedömer i någon mån stämmer överens med vissa av tillgänglighetsdirektivets krav:

- Tjänsten påverkar inte funktionaliteten i hjälpmedelsverktyg som finns inbyggda i klientens operativsystem, till exempel skärmförstorare.
- Tjänsten påverkar inte funktionen för andra produkter, inklusive hjälpmedel för tillgänglighet, som körs på klienten, förutsatt att dessa är utvecklade och implementerade enligt föreskrifter från leverantören av aktuell klients operativsystem.

ESV:s expert bedömer att den insats som krävs från ESV för att tillämpa kraven i tillgänglighetsdirektivet är:

- Försumbar när det gäller att ställa kraven. De är redan specificerade i tillgänglighetsdirektivet.
- 8 timmars arbete för att bedöma om det innebär oproportionerlig börda att ställa krav på tillgänglighet.

Däremot bedömer ESV:s expert att kostnaderna för tillverkarna av systemen ökar, vilket borde ge effekt på avtalspriserna.

ESV har övervägt om de ska tillämpa kraven i EN 301 549 men anser att kraven inte är utformade så att de kan tillämpas skarpt, eftersom flera krav är formulerade som bör-krav.

ESV har drivit överprövningsprocesser i samband med tidigare upphandlingar och ESV:s expert uppskattar att kostnaden för en överprövning kan vara mellan en halv till en miljon kronor.

Kammarkollegiets (KAM) ramavtal

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (KAM) tecknar en mängd ramavtal inom områdena IKT, kontor och inredning, resor och boende, skydd och säkerhet, transport och tjänstefordon samt övriga tjänster. I övriga tjänster ingår företagshälsovård, managementtjänster, medieförmedlingstjänster, personaluthyrning och tolkförmedlingstjänster.

KAM använder specialistkompetens inom tillgänglighet vid upphandlingar inom IKT-området och hotell- och konferens. KAM bedömer att externa konsulter behöver anlitas för att utvärdera anbudens tillgänglighet i respektive ramavtalsupphandling.

KAM lyfter behovet av att de branscher som berörs behöver information om de ändrade kraven i god tid inför att upphandlingar annonseras, för att säkerställa att leverantörerna och tillverkarna hinner anpassa sina produkter och tjänster så att de uppfyller kraven.

MFD har tagit del av KAM:s stöddokument för att ställa krav på tillgänglighet och användbarhet i ramavtalsupphandlingar inom IKT-området. Dokumentet är daterat 2014 och utgår från LOU:s befintliga skrivningar om att upphandlande organisationer bör ställa krav på tillgänglighet men tar höjd för de ändringar som det nya LOU-direktivet kommer att innebära. Hänvisning görs till standarden EN 301 549 och det beskrivs att standarden är Europastandard och ska vara huvudalternativ vid kravställande i IKT-upphandlingar. Dokumentet sammanfattar att ramavtalsupphandlingar inom IKT-området ska:

- Ställa produkt- och tjänstekrav som är myndighets- och situationsberoende i form av minimikrav där KAM sätter ett golv.
- Ställa bör-krav som driver utvecklingen framåt. Ställa krav på leverantörens kompetens, dels genom att leverantören kan välja produkter och tjänster ur sitt utbud som bäst uppfyller krav på

användbarhet och tillgänglighet, dels har kompetens att stödja myndigheten under genomförandet av kontraktet.

- Ange användbarhet och tillgänglighet som ett kravområde i kravkatalogen.

KAM:s stöddokument föreslår även ett antal formuleringar som kan användas i förfrågningsunderlag. Exempel på typ av krav avseende tillgänglighet och användbarhet är

- yrkesmässig och teknisk kapacitet hos leverantören,
- att utvärdering av användbarhet och/eller tillgänglighet genom användartester och expertutvärdering ska kunna göras,
- att leverantörer kan erbjuda konsulter med kompetens om användbarhet och tillgänglighet,
- att anbudsgivaren, vid anbud om utveckling eller anpassning av produkter/tjänster, ska kunna säkerställa att produkterna/tjänsterna uppvisar hög användbarhet och tillgänglighet genom tillämpning av principer för användarcentrerad utveckling.

Hur kraven är formulerade kan exemplifieras med förslaget på krav för manöverenheter: ”Krav: Offererade produkter med användargränssnitt och avsedda för breda användargrupper (er specialister) ska/bör uppfylla tillgänglighetskraven för mekaniska manöverenheter (operable parts) i EN 301 549. /.../ (kraven enligt standarden återges)”.

Kostnader för Kammarkollegiet

Utifrån erfarenheter från de avtal där tillgänglighetsexpertis används bedömer KAM att de behöver köpa konsulttid motsvarande 40 timmar per avtal. De tecknar 10–15 ramavtal per år, vilket innebär att de behöver anlita konsulter för mellan 400–600 timmars arbete. MFD har inte bett om uppgifter om vilka arvoden KAM i dag betalar ut till konsulterna, men bedömer att ett timmarvode om cirka 1 000–1 500 kronor per timme är rimligt. Kostnaden för KAM kan då uppskattas vara mellan 400–900 tusen kronor per år.

Konkurrensverket

Konkurrensverket bedriver en bred upphandlingstillsyn över samtliga överträdelser av upphandlingsregelverket och valfrihetslagarna. Tillsynen effektueras bland annat genom tillsynsbeslut. Tillsynsbesluten resulterar inte i någon upphandlingsskadeavgift utan är till för att uppmärksamma upphandlande myndigheter som brustit i sin skyldighet

att tillämpa LOU eller relevant lagstiftning på upphandlingsområdet. Besluten ger även konkret vägledning för andra upphandlande myndigheter.

Ett införande av tillgänglighetsdirektivet leder inte nödvändigtvis till att Konkurrensverket behöver avsätta särskilda resurser. Det inkommer i dag sällan klagomål på tekniska specifikationer (den artikel i LOU- och LUF-direktiven där det anges att krav på tillgänglighet ska ställas). Konkurrensverket bedömer från år till år hur de ska prioritera tillsynen, utifrån vad som bedöms vara väsentligt.

Hittills har Konkurrensverket väldigt sällan fått klagomål kring tillgänglighetskrav i upphandlingar.

Konkurrensverket pekar på studier som gjorts kring miljöhänsyn i offentlig upphandling. En rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi lyfter fram risken med miljökrav i offentlig upphandling. I rapporten lyfts risker att bland annat konkurrensen blir för låg inom upphandlingar där det redan i dag finns få anbudsgivare, risken att kostnaderna stiger mycket när anbudet leder till samordning av leverantörerna i anbudsgivning och att krav följs upp av enbart ca 25 procent av de upphandlande myndigheterna, liksom att risken för ändrade regelverk leder till fler överprövningar och därmed ökade kostnader.¹⁵

Konkurrensverket pekar på att information om införandet av de nya kraven i tillgänglighetsdirektivet är väsentligt för att upphandlande myndigheter ska ändra sina rutiner kring kravställande på tillgänglighet. De menar också att införandet av standarder i upphandling innebär kostnader på kort sikt, men inte på lång sikt. Standarder ger fördelar så länge kraven är skäliga. Konkurrensverket menar också att kraven i LOU och LUF kan få liten effekt i praktiken om inte tillgänglighetsdirektivet går igenom. Detta eftersom det inte tillämpas enhetliga krav i upphandlingar och myndigheterna inte har god kompetens att ställa rätt krav samtidigt som myndigheterna ska göra avvägningen om de kan få in anbud i upphandlingarna.

¹⁵ 2013:10 Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten planerar att ta fram kriterier avseende tillgänglighet som ska finnas i myndighetens kriteriedatabas. Detta på grund av de kommande ändringarna i LOU och LUF om att hänsyn ska tas till tillgänglighet eller universell utformning när det som ska upphandlas ska användas av personer. Myndigheten bedömer att tillgänglighetskriterierna kommer att finnas i kriteriedatabasen under våren 2017. Databasen är ett konkret och praktiskt verktyg för att vägleda upphandlande organisationer och det är frivilligt att använda kriterierna. Kriterierna tas fram i referensgrupper tillsammans med experter inom det område kriterierna avser. Myndigheten planerar att regelbundet följa upp hur kriterierna i databasen används. Den första uppföljningen har ännu inte genomförts.

Ett område där det finns underlag för att ta fram kriterier är it-/IKT-upphandling, eftersom standarden EN 301 549 finns. PTS och ITS (Svenska informations och telekommunikationsstandardiseringen) har tagit fram en vägledning för leverantörer och upphandlare om hur standarden kan tillämpas. Upphandlingsmyndigheten diskuterar med PTS och ITS om att ta över förvaltningen av vägledningen.

Om tillgänglighetsdirektivet fastställs bedömer företrädarna för Upphandlingsmyndigheten att det inte skulle innebära att myndighetens uppdrag förändras. Myndigheten ska ge vägledning om kravställande avseende tillgänglighet oavsett om tillgänglighetsdirektivet fastställs. Däremot anser myndighetens företrädare att tillgänglighetsdirektivet, om det implementeras i svensk lag, skulle underlätta och förtydliga för upphandlande myndigheter.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges kommuner och landsting (SKL) lyfter fram att direktivet kan få stora ekonomiska konsekvenser för upphandlande myndigheter om kraven ska tillämpas genomgående i nästan all offentlig upphandling. SKL uttryckte samma oro i remissvaret på Socialdepartementets remiss om tillgänglighetsdirektivet, våren 2016. De lyfter också fram att direktivet inte ger möjlighet till lokala/regionala åtskillnader i hur krav ställs på tillgänglighet.

Ett problem med direktivet är, enligt SKL, att det är relativt otydligt och svårt att förstå och därmed föreställa sig vilka konsekvenser det kan få.

SKL framhäver att direktivet antingen kan tolkas som att det ska tillämpas i all offentlig upphandling, eller att det ska tillämpas när upphandlande myndighet, enligt LOU-direktivets artikel 42, tar hänsyn till tillgänglighet eller utformning för alla användares behov. Oavsett hur tolkningen görs bedömer SKL att det skulle blir svårt att efterleva tillgänglighetsdirektivet.

SKL känner till att många av deras medlemmar har riktlinjer för tillgänglighet, men det finns ingen sammanställning om vilka krav på tillgänglighet som ställs i upphandling.

SKL bedömer också att det skulle innebära mycket arbete för kommuner och landsting att dokumentera i samband med att oproportionerlig börda åberopas (tillgänglighetsdirektivets artikel 22). De undrar också hur EU-kommissionen ska hantera all återrapportering om när oproportionerlig börda åberopas.

Västra Götalandsregionen

MFD har tagit del av Västra Götalandsregionens policy kring krav avseende mänskliga rättigheter i upphandling. Regionen har under flera år arbetat medvetet med krav på fysisk tillgänglighet i upphandling. Regionen har detaljerade standarder och riktlinjer inom området, där krav anges för olika nivåer av tillgänglighet.¹⁶ Kraven avseende byggd miljö utgår från befintlig plan- och bygglagstiftning men ger också vägledning om en högre nivå av tillgänglighet än regelverket anger. Riktlinjer finns för fysisk tillgänglighet, lekplatser, skyltprogram, trafik, naturreservat, butiker, gästhamnar, utställningar och scenkonst samt information och kommunikation. Riktlinjerna och vägledningarna har tagits fram i samverkan med verksamheter inom regionen samt personer med funktionsnedsättningar. Samråd sker även med funktionshindersorganisationer i samband med upphandlingar.

¹⁶ Riktlinjer och standard för fysisk tillgänglighet, Västra Götalandsregionen.

Myndighetens bedömningar

Oklart vilket genomslag tillgänglighetsdirektivet skulle få i offentlig upphandling

Utifrån dialogen med tillfrågade aktörer (myndigheter och SKL) bedömer MFD att det råder stor osäkerhet kring vilket genomslag de skarpare skrivningarna om utformning utifrån alla användares behov eller tillgänglighet kommer att få i det nya upphandlingsregelverket – lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Vissa av de tillfrågade aktörerna tolkar innebörden av skrivningen som att det kommer att leda till en stor ökning av ska-krav på tillgänglighet i offentlig upphandling, medan andra pekar på att ”hänsyn till utformning med tanke på alla användares behov, inklusive tillgänglighet...” inte innebär något tvingande krav på myndigheterna att ställa tillgänglighetskrav. MFD bedömer att skrivningen i LOU- och LUF-direktiven samt förslaget till ny upphandlingslagstiftning innebär en tydlig riktning om att tillgänglighetskrav ska ställas. Om detta ska få genomslag i praktiken krävs dock medvetna satsningar för att få myndigheterna att ställa tillgänglighetskrav.

MFD:s bedömning är att tillgänglighetsdirektivet preciserar de krav som ska användas då hänsyn tas till tillgänglighet enligt LOU- och LUF-direktiven. Upphandlingsdirektiven reglerar hur upphandling ska ske inom de områden som omfattas, inte vad som ska upphandlas. Eftersom de inte preciserar vilka krav som ska ställas bidrar tillgänglighetsdirektivets precisering av krav till att stärka både leverantörers och offentlig sektors möjlighet att driva på utvecklingen av tillgängliga produkter och tjänster. Leverantörer och tillverkare som avser att leverera produkter, tjänster och byggd miljö till offentlig sektor vet, redan när de ska utveckla eller importera en produkt eller tjänst eller bygga, vilka krav som kommer att tillämpas vid offentlig upphandling. Leverantörer av produkter och tjänster som omfattas av marknadskontroll enligt direktivet, behöver inte heller tillgängliggöra sina produkter ytterligare, eftersom kraven är desamma, enligt tillgänglighetsdirektivets artikel 23. Offentlig sektor kan tillämpa kraven eftersom de i och med tillgänglighetsdirektivet är offentliggjorda i god tid inför att förfrågningsunderlag offentliggörs.

MFD erfar att krav på tillgänglighet sällan ställs i offentlig upphandling i dag, utöver lagreglerade krav på till exempel byggd miljö. En möjlig orsak till detta kan vara att upphandlande myndigheter inte litar på att det finns produkter eller tjänster som kan leva upp till kraven. När LOU och LUF ändras för att tillämpa de nya LOU-/LUF-direktiven skärps kraven på upphandlande myndigheter att ställa krav på tillgänglighet när det som upphandlas ska användas av fysiska personer. Undantag kan göras endast om det finns särskilda skäl. Dessa särskilda skäl är enligt förarbetena oklara, men i prop. 2015/16:26 ger regeringen som exempel att när det redan från början står klart att det som köps in inte ska användas av personer med funktionsnedsättning.¹⁷ Givet dialogen med utvalda myndigheter och SKL ser MFD att lagförslagen tolkas olika av olika myndigheter som också har olika bedömningar av vilken effekt ändringarna av lagarna kommer att få i praktiken.

Det finns ingen sammanställning av vilka tillgänglighetskrav som i dag ställs i offentlig upphandling. I arbetet med konsekvensutredningen har MFD haft kontakt med Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket (ESV), som gör statliga ramavtalsupphandlingar inom en mängd områden.

MFD bedömer att standarden EN 301 549¹⁸ utgör ett bra stöd för upphandling av tillgänglig informations- och kommunikationsteknik (IKT). Den kan behöva kompletteras med en vägledning för att sänka tröskeln för upphandlande myndigheter att tillämpa den i upphandlingar. Upphandlingsmyndighetens arbete med vägledningar samt tillgänglighetskriterierna kan utgöra bra verktyg för det. MFD bedömer också att kraven i EN 301 549 kan tillämpas som ska-krav i offentlig upphandling. Standarden innehåller både bör- och ska-krav och det borde vara fullt möjligt för upphandlande myndigheter att tillämpa ska-kraven i upphandlingar.

Utifrån de intervjuer MFD haft med företrädare för Kammarkollegiet och ESV bedömer MFD att myndigheterna har vana och kompetens att ställa tillgänglighetskrav, åtminstone inom vissa ramavtalsområden. MFD bedömer dock att dagens kravnivå inte motsvarar tillgänglighetsdirektivets krav. En förklaring kan vara att det inte ställs tvingande krav på hänsyn till tillgänglighet i nuvarande LOU. MFD bedömer dock att

¹⁷ Prop. 2015/26:195 Nytt regelverk om upphandling.

¹⁸ Standarden beskrivs kortfattat i denna bilagas avsnitt om normer och standarder.

det är svårt att uppskatta kostnader och förutsättningarna för leverantörer i allmänhet att anpassa sina produkter, eftersom kravnivån i dagens upphandlingar inte alls möter de nivåer som tillgänglighetsdirektivet anger.

MFD erfar genom kontakter med myndigheter, uppföljning av statliga myndigheters genomförande av funktionshinderspolitiken och uppföljningen av kommuners arbete med tillgänglighet att myndigheternas arbete med att tillgängliggöra verksamheten för personal med funktionsnedsättning behöver fortsätta utvecklas. Kommande LOU kan medföra en avsevärd höjning av tillgängligheten så att personal med funktionsnedsättning ges förbättrade förutsättningar att utföra samma uppgifter som annan personal och mindre behov av särskilda anpassningar. Det ökar vidare möjligheten för myndigheter att anställa, minskar risken för diskriminering av personer med funktionsnedsättning och minskar behovet av särskilda anpassningar av arbetsverktyg och arbetsmiljö. Tillgänglighetsdirektivet kan bidra till en snabbare utveckling genom att de krav som ska ställas i upphandling offentliggjorts i god tid för att anbudsgivare och myndigheter ska kunna tillämpa och efterleva dem.

I dialogen med företrädare för kollektivtrafikmyndigheter (se rapportens bilaga 4 om kollektivtrafiktjänster) uttrycks farhågor om att direktivet skulle kunna innebära ett tak för tillgänglighet, och därmed bromsa utvecklingen. MFD ser inte att tillgänglighetsdirektivet behöver innebära en begränsning av vilka krav på tillgänglighet som ställs vid offentlig upphandling. Artikel 4 i tillgänglighetsdirektivet, som anger att medlemsstater inte får hindra produkter och tjänster som klarar kraven från att sättas på marknaden i dess egna territorium, ska inte tillämpas vid offentlig upphandling (artikel 1). MFD anser att det kan behövas en djupare juridisk analys av frågan om direktivet innebär att ytterligare krav på tillgänglighet inte får ställas.

Tid för införlivande

MFD bedömer att tiden för införlivande kan vara rimlig. Rimligheten beror dels på hur arbetet med Upphandlingsmyndigheten stöd till upphandlande myndigheter om tillgänglighetskrav vid offentlig upphandling i samband med ändringarna i det kommande upphandlingsregelverket går, dels på hur kraven kommer att tolkas och vilka produkter och tjänster som kraven kan användas för. Se föregående

avsnitt för ett resonemang om hur tillämpningen av nya upphandlingsregelverket och eventuellt tillgänglighetsdirektivet kan bli.

Möjliga effekter av om artikel 25 ska tillämpas även för offentlig upphandling

Enligt tillgänglighetsdirektivets artikel 25 ska det finnas system så att konsumenter, offentliga organ, privata sammanslutningar, organisationer eller andra rättsliga enheter kan vidta åtgärder i nationell domstol eller hos behöriga förvaltningsmyndigheter, för att säkerställa att direktivet efterlevs. Artikel 25 kan ses som ett verktyg för att driva på utveckling av tillgängliga produkter och tjänster, eftersom frågan om huruvida tillgänglighetskrav ska ställas annars enbart blir en fråga för upphandlande organisationer och potentiella anbudsgivare i upphandlingar. Det stärker alltså medborgares och medarbetares möjlighet att låta pröva om upphandlande myndigheter följer upphandlingsregelverket, och blir därmed ett verktyg för att säkra efterlevnaden av rättigheterna enligt Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. MFD tolkar artikeln som att det ska vara möjligt att pröva inte enbart pågående upphandlingsprocesser utan även huruvida krav har ställts korrekt i avslutade upphandlingar. Det blir, som MFD tolkar skrivningen och befintligt upphandlingsregelverk, inte möjligt att avbryta pågående avtal men det kan konstateras att fel har gjorts i upphandlingen och att felen ska korrigeras i kommande upphandlingar. MFD har inte gjort en juridisk bedömning i frågan, men ser att frågan behöver belysas i regeringens fortsatta arbete kring tillgänglighetsdirektivet.

Oproportionerlig börda (artikel 22)

MFD bedömer att tillgänglighetsdirektivets artikel 22 om oproportionerlig börda innebär att upphandlande myndigheter kan ta hänsyn till tillgänglighet eller utformning för alla användares behov, enligt LOU- och LUF-direktiven, men avstå från att tillämpa kraven i tillgänglighetsdirektivet. De kan avstå om de bedömt att det innebär en oproportionerligt stor börda för dem att ställa kraven. I bedömningen ska hänsyn tas till uppskattade kostnader och fördelar för den upphandlande myndigheten i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning samt med hänsyn tagen till hur ofta och hur länge produkten eller tjänsten i fråga används.

MFD antar att det i praktiken innebär att upphandlande myndigheter kan ställa krav som innebär ett urval av de krav som tillgänglighetsdirektivet anger, alternativt inga krav alls på tillgänglighet eller universell utformning ("utformning för alla användares behov").

Dock kvarstår, som MFD beskriver i det inledande bedömningsavsnittet, att se hur ändringarna i LOU och LUF faller ut, det vill säga huruvida upphandlande myndigheter tar hänsyn till tillgänglighet eller universell utformning när de fastställer tekniska specifikationer.

I LOU-direktivet ges inte särskild vägledning om när hänsyn inte behöver tas till tillgänglighet eller utformning för samtliga användare. I propositionen om ett nytt upphandlingsregelverk, som föreslår ändringar i LOU och LUF för att implementera de senaste upphandlingsdirektiven, görs följande bedömning:

"Det är oklart vad som i direktivet menas med vederbörligen motiverade fall. Det ligger emellertid i sakens natur att det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att det vid upphandling av sådant som ska användas av fysiska personer föreligger skäl att bestämma de tekniska specifikationerna utan hänsyn till omständigheterna i första stycket. Dessa skäl ska vidare vara hänförliga till föremålet för upphandlingen. En situation där undantagsbestämmelsen skulle kunna vara tillämplig är där det redan från början står klart att det som ska upphandlas inte kommer att användas av personer med funktionsnedsättning."¹⁹

Det är svårt att i dag bedöma tillverkares möjlighet att anpassa sina produkter och tjänster för att uppfylla tillgänglighetskraven. MFD bedömer det som rimligt att ett införande av direktivet leder till att upphandlande organisationer inledningsvis är försiktiga med att ställa tillgänglighetskrav, och åberopar oproportionerlig börda med hänvisning till att merkostnaderna för att kravställa på tillgänglighet kan överstiga organisationens tillgängliga resurser för inköp inom det aktuella upphandlingsområdet. MFD bedömer att en förutsättning för att leverantörer ska kunna ställa om sin produktion för att möta

¹⁹ Prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling, s. 1092.

tillgänglighetsdirektivets krav är att de tidigt får ta del av information om de krav som kommer att ställas i upphandling.

MFD instämmer även i SKL:s bedömning att dokumentationen om bedömning av oproportionerlig börda innebär en kostnad för upphandlande myndigheter.

Direktivet – höjning av ambitionen eller precisering av befintligt regelverk?

MFD bedömer att direktivförslaget är ett förtydligande av det befintliga regelverket kring offentlig upphandling. Kraven på hänsyn till tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning eller utformning utifrån alla användares behov²⁰ i de nya LOU- och LUF-direktiven innebär redan när de implementeras i svensk lag höga krav på de upphandlande myndigheterna. Kraven innebär ett åtagande att ta hänsyn till behoven hos en bred grupp användare. När en precisering av vad åtagandet innebär saknas riskerar dock brist på kompetens och avsaknad av standarder att innebära att denna hänsyn ser helt olika ut i olika upphandlingar, alternativt att hänsyn aldrig tas på grund av att upphandlande myndigheter inte tror att de kan få in anbud som uppfyller kraven. Den precisering av vilka krav som kan ställas i en upphandling ger stöd för upphandlande organisationer att uppfylla det åtagandet.

Att samma krav ställs i upphandlingar inom hela EU ger också förutsättningar för leverantörer att utveckla sina produkter och tjänster och byggd miljö för att möta kraven. Avsaknad av gemensamma krav riskerar att vara mer kostnadsdrivande, då olika krav ställs i olika upphandlingar och leverantörerna därmed får anpassa produkter, tjänster och byggd miljö utifrån respektive upphandling.

Förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken anger att de statliga myndigheterna särskilt ska verka för att deras lokaler, verksamhet och

²⁰ Motsvarar det "universellt utformade" som definieras i FN:s Konvention om mänskliga rättigheter "betyder sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. 'Universellt utformade' ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs". Termen "design för alla" definieras i tillgänglighetsdirektivet med samma innebörd som konventionens universell utformning.

information är tillgängliga. MFD bedömer att tillgänglighetsdirektivet är ett verktyg som underlättar för statliga myndigheter att efterleva förordningen.

Landsting, kommuner och andra organisationer som gör offentliga upphandlingar omfattas inte av förordningen 2001:526 och har därmed inte i dag skyldighet att tillgängliggöra sin verksamhet i samma utsträckning som gäller för de statliga myndigheterna. Genom kommande ändringar i LOU ökar dock skyldigheten, dock enbart för produkter, tjänster och byggd miljö som upphandlas, inte för egenproducerade produkter, tjänster och byggd miljö.

Sammanfattningsvis bedömer MFD att tillgänglighetsdirektivet enbart preciserar hur kravet på hänsyn till tillgänglighet som finns i LOU- och LUF-direktiven ska tillämpas. Det innebär alltså inga nya krav för medlemsstaterna.

Referenser

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster. Bryssel den 2 december 2015. COM(2015) 615 final.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

Prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling.

SÖ 2008:26 Sveriges internationella överenskommelser. Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

European Telecommunication Standards Institute (ETSI). SS-EN 301 549 (2015). Tillgänglighetskrav lämpliga vid offentlig upphandling av IKT produkter och tjänster i Europa.

World Wide Web Consortium (W3C). Riktlinjer för tillgängligt webbinnehåll, WCAG 2.0, Svensk auktoriserad översättning. W3C Recommendation 11 December 2008.

Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om offentlig upphandling som genomförts under 2014. Konkurrensverket, 2015. http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2015-9.pdf.

2013:10 Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner. <http://eso.expertgrupp.se/seminarium/gron-offentlig-upphandling-en-effektiv-miljopolitik/> Hämtad 2016-11-04.

Offentlig upphandling
– Bilaga 8 till Konsekvensutredning om tillgänglighetsdirektivet

Riktlinjer och standard för fysisk tillgänglighet, Västra Götalandsregionen. www.vgregion.se/riktlinjer-tillganglighet. Hämtad 2016-11-04.

Myndigheten för delaktighet (2015). Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – hur är läget 2015?.

Myndigheten för delaktighet (2015). Riktlinjer för tillgänglighet – riv hindren.

Myndigheten för delaktighet. 2016. Kommunuppföljning 2016. <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/uppfoljning/kommunuppfoljning/pm-kommunuppfoljning-2016-mfd.pdf>. Hämtad 2016-11-04.