

Konsekvensutredning om tillgänglighetsdirektivet

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

Myndigheten
för delaktighet

Myndigheten för delaktighet, 2016

Titel: Konsekvensutredning om tillgänglighetsdirektivet –
konsekvensutredning avseende Europeiska kommissionens förslag till
direktiv om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster

Myndigheten för delaktighet serie A 2016:25 (diarienummer 2016/0151)
ISBN: 978-91-87883-32-3 (pdf)

Utredare: Andreas Richter, Annika Streiler, Magnus Lagercrantz, Ulrika
Gani

Rapporten finns att ladda ner från myndighetens webbplats www.mfd.se.
Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

Postadress: Myndigheten för delaktighet,
Box 1210, 172 24 Sundbyberg
E-post: info@mfd.se
Fax: 08-600 84 99
Telefon: 08-600 84 00

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Inledning	8
Tillgänglighetsdirektivet.....	8
Termer och begrepp	9
Myndighetens uppdrag	11
Genomförandet av konsekvensanalysen	12
Bakgrund om och beskrivning av tillgänglighetsdirektivet.....	19
Tillgänglighetsdirektivets syfte	19
Produkt- och tjänsteområden som omfattas av direktivet	21
Marknadskontroll för produkter och tjänster som sätts på marknaden.....	24
Skyldigheter för tillverkare.....	24
Skyldigheter för importörer.....	25
Skyldigheter för distributörer	25
Skyldigheter för upphandlande myndigheter och ESI-fondsprogram.....	25
Oproportionerlig börda för ekonomiska aktörer	26
Oproportionerlig börda för myndigheter	27
Myndigheten för delaktighets bedömningar av konsekvenser	28
Otydigheter i direktivet	28
Universell utformning respektive åtgärder i efterhand	29
Tillgänglighetsdirektivets krav är både breda och specifika.....	31
Svårigheter att beräkna kostnader	33
Etableringsfrihet och krav på webbtillgänglighet	35
Produkter och tjänster som kan omfattas av direktivet	36
Aktörer som kan komma att påverkas av förslagen.....	44
Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och äldre personer	51
Bedömning av om tiden för införlivande är rimlig.....	57
Förslag	60

Konsekvensutredning om tillgänglighetsdirektivet

Förslag om informationsinsatser	60
Stöd för tillverkare, importörer och distributörer	61
Förteckning över bilagor	63
Referenslista.....	64

Förord

Myndigheten för delaktighet slutredovisar med denna rapport regeringsuppdraget avseende en konsekvensutredning gällande kommissionens förslag till direktiv vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

Uppdraget har innefattat att göra en samlad bedömning av vilka åtaganden och ekonomiska konsekvenser som direktivet kan komma att innebära för stat, kommun samt privata aktörer i Sverige samt att identifiera och uppskatta effekter och konsekvenser för personer med funktionsnedsättning, äldre personer, ekonomiska aktörer samt stat, kommun och landsting.

Myndigheten vill tacka alla som har bidragit med information till konsekvensutredningen. De bidrag myndigheten har fått från olika aktörer har varit värdefulla för att beskriva möjliga konsekvenser av om direktivet införs.

Uppdraget har genomförts på avdelningen för kunskap och riktlinjer. Författare till rapporten är utredare Andreas Richter, Annika Streiler, Magnus Lagercrantz och Ulrika Gani. Avdelningschef Jenny Rehnman har ansvarat för arbetet.

Sundbyberg i november 2016

Malin Ekman Aldén
Vikarierande generaldirektör

Sammanfattning

Syftet med Europeiska kommissionens förslag till tillgänglighetsdirektiv är att bidra till att förbättra den inre marknadens funktion samt att undanröja och förebygga hinder för fri rörlighet för utvalda tillgängliga produkter och tjänster. Syftet är också att underlätta för medlemsstater att uppfylla sina åtaganden och skyldigheter enligt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning när det gäller tillgänglighet. Förslaget till direktiv anger krav för att göra specifika produkter och tjänster, och i vissa fall byggd miljö, mer tillgängliga.

Myndigheten för delaktighet redovisar i denna rapport möjliga konsekvenser av kraven för personer med funktionsnedsättning, äldre personer, ekonomiska aktörer samt stat, kommun och landsting.

Med utgångspunkt i konsekvenser och effekter för de berörda aktörerna är myndighetens slutsats att det är eftersträvansvärt med gemensamma regelverk och normer kring tillgänglighet. Detta eftersom det kan gynna både marknaden och öka förutsättningarna för att alla personer ska kunna ta del av produkter och tjänster, oavsett funktionsförmåga eller ålder. Direktivförslaget innehåller dock en del otydligheter som försvårar tillämpningen, exempelvis i vilken utsträckning kraven gäller åtgärder i efterhand och i vilken utsträckning oproportionerlig börda kan åberopas. Myndigheten beskriver också risken att kraven är för specifika och därmed kan bli hindrande för utvecklingen, respektive risken att de inte är tillräckligt specifika och därmed inte tillräckligt effektiva.

Myndigheten kan konstatera att det varierar mellan olika produkt- och tjänsteområden i vilken mån det finns befintligt regelverk om krav på tillgänglighet. Det har också varit svårt att göra en nulägesbeskrivning av den befintliga tillgängligheten för de produkter och tjänster som omfattas. Myndigheten bedömer därför att det råder stor osäkerhet kring hur direktivets krav kan och ska tolkas och hur nuläget ser ut avseende tillgänglighet i de produkter och tjänster som omfattas, för att det ska vara möjligt att över huvud taget uppskatta kostnader.

Myndighetens bedömning är att tiden för införlivande är realistisk, givet att tjänsteleverantörer ges ytterligare tid att åtgärda produkter som används för att tillhandahålla tjänster. Dock förutsätter tiden för införlivande att vissa av MFD identifierade åtgärder bör vidtas om

direktivet fastställs. De åtgärder som behöver vidtas innan införlivande är informationsinsatser samt stöd och vägledning för olika aktörer.

Inledning

Tillgänglighetsdirektivet

Den 2 december 2015 presenterade Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) ett förslag till direktiv om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet).¹

Syftet med förslaget till tillgänglighetsdirektiv är att bidra till att förbättra den inre marknadens funktion och undanröja och förebygga hinder för fri rörlighet för tillgängliga produkter och tjänster. Avsikten är att hjälpa Europeiska unionens (EU) medlemsstater att uppfylla såväl sina nationella åtaganden som sina skyldigheter enligt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning när det gäller tillgänglighet.²

Tillgänglighetsdirektivet anger krav som ska ställas på vissa utpekade produkter och tjänster samt vid offentlig upphandling och i program inom de Europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Förslaget till tillgänglighetsdirektiv anger att efterfrågan på tillgängliga produkter och tjänster är stor och att antalet personer med funktionsbegränsning och/eller funktionsnedsättning kommer att öka avsevärt allt eftersom befolkningen i EU blir äldre. Om den inre marknadens funktion förbättras för specifika tillgängliga produkter och tjänster, gynnar det både konsumenternas och industrins behov, bland annat tillämpningen av principen om likabehandling när det gäller tillgången till varor och tjänster för personer med funktionsnedsättning och äldre personer.³

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster. COM(2015) 615 final. Bryssel den 2 december 2015.

² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

Termer och begrepp

Personer med funktionsbegränsning och/eller funktionsnedsättning

I artikel 2 i tillgänglighetsdirektivet introduceras och definieras begreppet ”personer med funktionsbegränsning” som ”personer som har någon fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning, åldersrelaterad funktionsnedsättning eller annan nedsättning på grund av kroppens funktion, varaktig eller tillfällig, som i samspel med olika hinder kan leda till begränsad tillgång till produkter och tjänster och till en situation som kräver anpassning av dessa produkter och tjänster efter personernas särskilda behov.”⁴

Tillgänglighetsdirektivet definierar inte funktionsnedsättning. Socialstyrelsens definition är ”nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga” med anmärkningen ”En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur”.⁵

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

År 2006 antog Förenta nationernas generalförsamling konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN-konventionen). Konventionen trädde i kraft i Sverige 2009 och i EU 2011.⁶⁷ Tillgänglighetsdirektivet är ett led i EU:s implementering av konventionen. EU-kommissionen bedömer att tillgänglighetsdirektivet

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

⁵ Socialstyrelsens termbank. Funktionsnedsättning.
<http://termbank.socialstyrelsen.se/showterm.php?ftid=665>

⁶ Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/fn-s-konventionskommitt-ers-granskning-av-sverige/konventionen-om-rattigheter-for-personer-med-funktionsnedsattning-icrpd>

⁷ Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union. Commission Staff Working Document. 2014. http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_182_en.pdf

kommer att bidra till ett enhetligt och effektivt genomförande av FN-konventionen i hela unionen, och underlätta för medlemsstaterna att följa ovan nämnda internationella åtaganden som gynnar industrin och konsumenterna.⁸

Tillgänglighet

En generell princip i konventionen är tillgänglighet. Det betyder att tillgänglighet löper genom alla artiklar och är en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta sina rättigheter enligt de andra artiklarna i konventionen. Tillgänglighet är också en egen artikel (artikel 9) som har utretts och beskrivits i en generell kommentar från den FN-kommitté som har i uppdrag att övervaka efterlevnaden av FN-konventionen.⁹ Tillgänglighet ska enligt den generella kommentaren ses som ett brett koncept som omfattar den fysiska miljön, transporter, information och kommunikation samt tjänster. Tillgänglighet kan också förstås utifrån flera olika processer:

- **Universell utformning** – handlar om utformning av produkter, miljöer, program och tjänster så att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning.
- **Åtgärder i efterhand** – handlar om att identifiera och åtgärda de befintliga brister som finns i tillgängligheten och som hindrar personer med funktionsnedsättning att få tillgång eller tillträde till de delar av samhället som de har rätt till enligt FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna.
- **Skälig anpassning** – handlar om att göra nödvändiga och ändamålsenliga ändringar och anpassningar, som inte innebär en oproportionerlig eller omotiverad börda när så behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra kan åtnjuta eller utöva alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. I detta fall handlar det om att skapa tillgänglighet för en enskild individ, medan de två ovanstående fallen

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

⁹ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2014) General Comment No.2 Article 9: Accessibility.

handlar om samhällets utformning och inte är kopplat till enskilda individer.

Tillgänglighet är det som möjliggör för personer med funktionsnedsättning att kunna delta på jämlika villkor i samhället. Samtidigt är tillgänglighet ett koncept som är nödvändigt för personer med funktionsnedsättning, men som också underlättar för andra individer. När produkter och tjänster utformas utifrån universell utformning handlar det just om att ta ett brett grepp, så att så många som möjligt kan använda dem utifrån människors mångfald som innebär olika förutsättningar och behov.

Myndighetens uppdrag

Den 2 juni 2016 fick Myndigheten för delaktighet (MFD) i uppdrag av regeringen att utreda konsekvenserna för svensk del av om EU-kommissionens förslag till tillgänglighetsdirektiv fastställs. Uppdragsbeskrivningen anger att direktivet berör såväl offentlig som privat sektor och bedöms påverka ett flertal samhällsområden som regleras av olika författningar. En grundlig analys skulle därför genomföras av bland annat de ekonomiska konsekvenserna ur ett socialt hållbarhetsperspektiv. Vidare skulle analysen förtydliga åtaganden för Sveriges del. Enligt uppdraget ska konsekvensutredningen innefatta en samlad bedömning av vilka åtaganden och ekonomiska konsekvenser som direktivet kan komma att innebära för stat, kommun¹⁰ samt privata aktörer i Sverige. Om förslagen i direktivet får samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skulle dessa redovisas. I redovisningen skulle följande ingå:

- Identifiering av produkter och tjänster som kan komma att omfattas av direktivet och belysning av eventuell gränsdragningsproblematik avseende produkter och tjänster såsom exempelvis vad gäller informations- och kommunikationsteknik.
- Bedömningen av vilka aktörer som kommer att påverkas av förslagen.

¹⁰ MFD tolkar skrivningen som att landsting, regioner och kommuner avses.

- Uppskattning av kostnader som förslaget medför för de ekonomiska aktörerna samt vilka av kraven som bedöms vara mest kostsamma.
- Uppskattning av möjliga konsekvenser vid tillämpningen av oproportionerlig börda (artikel 22).
- Bedömning av hur de ekonomiska aktörerna kommer att gynnas av enhetliga regler på EU-nivå.
- Bedömning av effekter och konsekvenser för stat, kommun och privata aktörer på kort och lång sikt av att direktivet införs.
- Uppskattning av effekter och konsekvenser för personer med funktionsnedsättning samt äldre personer.
- Bedömning om tiden för ett införlivande av direktivet är realistiskt.

Av uppdraget framgår att om MFD har förslag på hur direktivet kan implementeras på det minst kostsamma sättet ska det inkluderas i redovisningen.

MFD delrapporterade¹¹ uppdraget till regeringen den 15 oktober och slutrapporterar genom denna rapport uppdraget i sin helhet.

Genomförandet av konsekvensanalysen

MFD:s intention har varit att redovisa en så heltäckande bild som möjligt av konsekvenserna vid införande av tillgänglighetsdirektivet. Med utgångspunkt i direktivets bredd och komplexitet, att uppdraget har varit omfattande samt tidsramen, är det dock möjligt att det finns vissa luckor. Det kan handla om frågeställningar som inte helt har kunnat besvaras eller analyseras fullt ut samt att aktörsbilden inte är helt komplett.

Målgrupp

Rapporten riktar sig till Socialdepartementet och övriga departement på Regeringskansliet som kommer att vara involverade i det fortsatta arbetet med rådsförhandlingar om tillgänglighetsdirektivet. Den riktar sig även till de aktörer som kan komma att beröras av direktivet om det fastställs. Bland dem individer, aktörer och organisationer som

¹¹ Myndigheten för delaktighet (2016) Konsekvensutredning tillgänglighetsdirektivet Delrapport för ett regeringsuppdrag.

representerar personer med funktionsnedsättning, äldre personer, företag och andra ekonomiska aktörer samt statliga myndigheter, kommuner och landsting.

Disposition

I denna rapport finns en beskrivning av hur Myndigheten för delaktighet (MFD) har genomfört sitt uppdrag samt bakgrund kring tillgänglighetsdirektivet. Därefter följer en redovisning av MFD:s bedömningar av konsekvenser om tillgänglighetsdirektivet fastställs.

Bedömningarna som presenteras i rapporten baseras på de fördjupade sammanställningar och analyser som finns i bilagor till denna rapport. Det finns tio stycken bilagor, en för varje produkt- och tjänsteområde. Bilagorna är i huvudsak indelade efter direktivets indelning i produkt- och tjänsteområden. MFD har dock frångått indelningen för några områden, då en annan indelning innebär större likheter i konsekvenser och aktörer som påverkas. Det finns ingen bilaga för självbetjäningsterminaler eftersom de beskrivs separat i bilagorna för kollektivtrafiktjänster och banktjänster. Vidare beskrivs smarta telefoner i bilagan för datorer och operativsystem. Offentlig upphandling och de Europeiska struktur- och investeringsfonderna beskrivs även de i separata bilagor. För kollektivtrafiktjänster har MFD genomfört en djupare analys. Anledningen till att MFD har valt att göra en djupare fallstudie inom området är för att det omgärdas av ett komplext befintligt regelverk, vilket gör att en fördjupning behövs för att beskriva nuläget avseende tillgänglighet.

Metod för genomförande

Tillgänglighetsdirektivet är komplext och omfattar dels en bred uppsättning tjänster och produkter som sätts på den privata marknaden, dels tjänster, produkter och byggd miljö i anslutning till offentlig upphandling och verksamhet kopplad till de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Frågeställningarna i detta regeringsuppdrag återspeglar också komplexiteten i att få en fördjupad bild av direktivets eventuella konsekvenser.

För att kunna besvara de frågor som anges i uppdraget har MFD genomfört en detaljerad genomlysning av direktivet, därefter har befintligt regelverk inom de områden som direktivet omfattar inventerats. Detta för att möjliggöra en jämförelse av direktivets ansats och krav med det befintliga regelverket inom respektive område, samt ge

en utgångspunkt för bedömningen av om direktivet innebär en höjning av kravnivån avseende tillgänglighet. Tolkningarna av direktivets innebörd utgör underlag för de bedömningar som MFD har gjort avseende konsekvenserna om direktivet fastställs.

Tidigt i processen gick MFD igenom remissvar från Socialdepartementets remiss om tillgänglighetsdirektivet. Visst underlag hämtades även från EU-kommissionens konsekvensanalys. Därefter, parallellt med inventeringen av befintligt regelverk, kontaktades aktörer som MFD bedömt påverkas av tillgänglighetsdirektivet i form av branschorganisationer, myndigheter och civilsamhällesorganisationer, för att genomföra intervjuer om vilka konsekvenser de förutser som en effekt av om direktivet införs. Myndigheten tog hjälp av en konsult för att genomföra intervjuerna. En preliminär sammanställning av befintligt regelverk inom de områden direktivet omfattar skickades till Regeringskansliet¹² i syfte att kvalitetssäkra sammanställningen.

De tillfrågade aktörerna har bidragit till att skapa en bild av nuläget, en bild som har kompletterats med uppgifter från rapporter och andra källor. Efter hand som svaren från tillfrågade aktörer inkommit har MFD uppdaterat tolkningen av direktivet och samlat möjliga konsekvenser i en bruttolista, i syfte att inta de perspektiv aktörerna har och omvärdera MFD:s tolkning av direktivet och befintligt regelverk. I avsnittet bedömningar har MFD också strävat efter att möta de farhågor och förhoppningar som lyfts fram av de tillfrågade aktörerna.

Kartläggning av regelverk och tillämpning

MFD bedömer att effekter och/eller konsekvenser går att värdera utifrån olika perspektiv. Dels utifrån ett policyperspektiv, dels utifrån ett tillämpningsperspektiv. MFD har kartlagt befintliga regelverk samt normer och standarder kring tillgänglighet för att identifiera luckor, överlappningar och konsekvenser av tillgänglighetsdirektivet. MFD har också försökt att kartlägga nuläget och tillämpningen för att få en så omfattande bild som möjligt. Kartläggningen utifrån ett policyperspektiv föregick kartläggningen av nuläget avseende tillämpning, eftersom tillämpningen beror på regelverket. Kartläggningen avseende regelverk

¹² Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet.

har bestått av sökningar i EU-direktiv och förordningar samt svensk lag, förordningar och föreskrifter.

Kartläggningen av nuläget och tillämpning har utgått från dialogen med aktörerna och kompletterats med bilden av det befintliga regelverket samt sökningar efter rapporter och inventeringar av tillgänglighet, dels i MFD:s egen uppföljning, dels hos myndigheter och andra organisationer som följer respektive område.

Avsaknad av tillgänglighetsdata

För att uppskatta kostnader som förslaget skulle kunna medföra samt för att kunna uppskatta effekter och konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och äldre, behövs kvantitativa data om nuläget avseende olika tillgänglighetsaspekter. Tyvärr saknas den typ av data i stor utsträckning rörande de produkter och tjänster som tillgänglighetsdirektivet omfattar. Den data som finns är mer fokuserad på processer och strukturer, det vill säga att aktörer arbetar med tillgänglighet samt hur de arbetar. Alternativt är den ofta mycket avgränsad till enskilda studier eller av enskilda produkter och/eller tjänster.

Mot bakgrund av att det saknas detaljerade beskrivningar av den faktiska tillgängligheten i dag, blir det också svårare att göra en detaljerad och ingående bedömning som konkret anger vilken påverkan tillgänglighetsdirektivets krav skulle innebära.

Avgränsningar

Avsaknaden av kvantitativ data kring tillgängligheten har gjort att MFD har valt en mer kvalitativ ansats i genomförandet av uppdraget. Givet kombinationen av uppdragets tidsram och direktivets bredd och komplexitet har myndigheten valt att genomföra intervjuer med företrädare för berörda aktörer som exempelvis branschföreningar, myndigheter och funktionshindersonsorganisationer. Detta för att få en övergripande bild på ett så tidseffektivt sätt som möjligt. Dock har inte representanter för samtliga identifierade aktörer intervjuats, på grund av att MFD prioriterat att kartlägga befintligt regelverk och tolka vilka konsekvenser otydligheter i direktivförslaget kan medföra. Prioriteringar av vilka organisationer som kontaktats i intervjuerna har gjorts utifrån de remissvar som inkom till Socialdepartementet på remissen våren 2016 om tillgänglighetsdirektivet. Ett antal av de aktörer MFD kontaktade inledningsvis i uppdraget svarade heller inte på MFD:s förfrågan om fördjupad dialog. I flera av de intervjuer MFD har gjort har det

framkommit farhågor från respondenterna som tycks baseras på att de inte haft möjlighet att fördjupa sig i direktivet och befintligt regelverk. Det har även varit svårt att få tillgång till data om tillgänglighet från många av de aktörer som intervjuats, och MFD har därför valt att söka sådana data genom andra kanaler. Utöver de yttranden som framkommit från berörda aktörer i remissvar på Socialdepartementets remiss om tillgänglighetsdirektivet finns även yttranden från Europeiska branschorganisationer som kan komplettera bilden i de fall svenska branschorganisationer inte fördjupat sig i de möjliga konsekvenserna om direktivet fastställs.¹³ Myndigheten har inte tagit ställning till yttranden från de europeiska branschorganisationerna i denna konsekvensanalys.

MFD har gjort jämförelser mellan kraven i tillgänglighetsdirektivet och befintliga regelverk. På flera områden kan det finnas behov av att göra juridiska analyser, vilket MFD ger förslag på i rapporten och bilagorna.

Intervjuade aktörer

Intervjuer har gjorts med företrädare för merparten av de aktörer myndigheten bedömt kommer att beröras för att få en bild av nuläget, vilka effekter och konsekvenser som tillgänglighetsdirektivet kan ge och vilka kostnader som kan uppstå. Intervjuerna genomfördes under september och oktober 2016 av MFD och en konsult som anlits.

Företrädare för följande aktörer som berörs av tillgänglighetsdirektivets olika områden har intervjuats:

Funktionshinders- och pensionärsorganisationer:

- Lika Unika
- Handikappförbunden
- SPF Pensionärerna

Datorer och operativsystem

- Teknikföretagen

¹³ Yttranden finns från europeiska paraplyorganisationer bland annat Business Europe (näringsliv), IATA (flyg), EBU (public-service), CER (järnväg och tågtrafik).

Telefon

- Post- och telestyrelsen
- Teknikföretagen

AV-tjänster och produkter

- Branschkansliet, elektronikbranschen och Future TV Forum (FTV-forum).
- Myndigheten för press, radio och tv

Kollektivtrafik

- Luftfartsverket
- Trafikanalys
- Transportföretagen, Sveriges Bussföretag
- Transportstyrelsen
- Stockholms läns landsting, Trafikförvaltningen
- Svensk kollektivtrafik

Banktjänster inklusive bankomater

- Bankomat AB
- Konsumenternas bank- och finansbyrå
- Svenska bankföreningen

E-böcker

- Förläggarföreningen
- Författarförbundet
- Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)
- Svensk biblioteksforening

E-handel

- Digital handel

Marknadskontroll

- Konsumentverket
- Post- och telestyrelsen
- Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)

Offentlig upphandling

- Ekonomistyrningsverket
- Kammarkollegiet
- Konkurrensverket
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- Upphandlingsmyndigheten

Europeiska struktur- och investeringsfonderna

- Svenska ESF-rådet (ESF-rådet)

Optionen om byggd miljö

- Boverket

Bakgrund om och beskrivning av tillgänglighetsdirektivet

Tillgänglighetsdirektivets syfte

Syftet med EU-kommissionens förslag till tillgänglighetsdirektiv är att bidra till att förbättra den inre marknadens funktion och undanröja och förebygga hinder för fri rörlighet för tillgängliga produkter och tjänster. Bakgrunden är att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla såväl sina nationella åtaganden som sina skyldigheter enligt FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning när det gäller tillgänglighet.

I direktivförslaget anges att efterfrågan på tillgängliga produkter och tjänster är stor och att antalet personer med funktionsbegränsning och/eller funktionsnedsättning kommer att öka avsevärt allt eftersom befolkningen i EU blir äldre. Om den inre marknadens funktion förbättras för specifika tillgängliga produkter och tjänster, gynnar det både konsumenternas och industrins behov. En miljö där produkter och tjänster är mer tillgängliga ger möjlighet till bättre inkludering och deltagande i samhället och stöder samtidigt självständigt boende och självständiga val. En sådan miljö bidrar också till tillämpningen av principen om likabehandling när det gäller tillgången till varor och tjänster för personer med funktionsnedsättning.¹⁴

Problem direktivet syftar till att lösa

I motiveringen till direktivförslaget framhålls att det finns skillnader i lagstiftning, standarder och riktlinjer som rör tillgänglighet. Dessa skillnader ökar med all sannolikhet när medlemsstaterna tar fram nya tillgänglighetsregler som en följd av att konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har trätt i kraft för EU och de flesta av dess medlemsstater, och att bestämmelserna kan tolkas och tillämpas på olika sätt när de genomförs på nationell nivå. Samma problematik kan också gälla ändringar i EU-lagstiftningen där tillgänglighet görs

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

obligatoriskt i allmänna termer, men som inte ger någon vidare definition, exempelvis direktiven om offentlig upphandling. Genom att definiera tillgänglighetskrav kan förslaget förtydliga skyldigheterna vad gäller tillgänglighet i EU-lagstiftningen, där skyldigheter fastställs utan att några krav eller specifikationer anges.¹⁵

Direktivförslaget anger också att de icke-harmoniserade nationella strategierna för tillgänglighet skapar hinder på den inre marknaden och att det innebär extra kostnader om leverantörer som verkar över gränserna ska följa olika bestämmelser om tillgänglighet. Därför menas att det finns ett behov av att definiera och använda gemensamma tillgänglighetskrav för de utvalda produkterna och tjänsterna och att använda samma krav för EU-lagar med allmänna skyldigheter för tillgänglighet. Det anges även att framtida lagstiftning med krav på tillgänglighet kan återspegla de gemensamma tillgänglighetskraven i förslaget, vilket skulle förbättra enhetligheten på den inre marknaden.¹⁶

EU-kommissionens konsekvensutredning

Vid utarbetandet av direktivförslaget togs initialt en konsekvensbedömningsrapport fram av EU-kommissionen. Rapporten fokuserade på olika alternativ kring hur initiativet skulle utformas och några alternativ förkastades i ett tidigt skede eftersom de ansågs orealistiska, inte ansågs kunna uppnå målen eller vara oproportionerliga. En inledande undersökning visade att initiativet endast borde omfatta utvalda prioriterade områden, där hindren för den inre marknads funktion var mycket tydliga och troligen skulle komma att öka, eller där åtgärder på unionsnivå skulle ge ett mervärde.¹⁷

En central utgångspunkt i EU-kommissionens konsekvensutredning är att medlemsstaterna antagit FN-konventionen och därmed åtagit sig att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. En förväntad effekt av det är då att medlemsstaterna ställer krav på tillgänglighet på marknaden. Det skulle få negativa effekter för den inre

¹⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

¹⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

¹⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

marknaden genom att handelshinder i form av olika krav i olika medlemsstater. Genom en EU-övergripande kravbild skulle då bättre förutsättningar ges för en välfungerande inre marknad.

Konsekvensutredningens slutsats är att reglering verkar vara det effektivaste sättet för EU att hantera de nuvarande och förväntade problemen med den inre marknadens funktion. Problemen beror på att specifika nationella regelverk om tillgänglighet kan störa den inre marknadens funktion. Utredningen bedömde också att ett direktiv var i linje med den strategi som antagits i tidigare meddelanden från kommissionen och tidigare instrument, och skulle säkerställa obehindrad rörlighet för tillgängliga produkter och tjänster utan att gå utöver vad som är nödvändigt¹⁸ I sammanfattningen av konsekvensanalysen anges att initiativet till direktiv endast fokuserar på de produkter och tjänster för vilka det har visat sig finnas problem med den inre marknaden, och därmed ett behov att hantera det på EU-nivå – antingen på grund av att olika nationella krav skapar ett faktiskt handelshinder, eller för att de redan omfattas av EU-lag. Eftersom medlemsstaterna inte kan hantera detta problem ensamma, behöver en enhetlig rättslig ram fastställas som tillåter fritt flöde av tillgängliga produkter och tjänster på den inre marknaden.¹⁹

Produkt- och tjänsteområden som omfattas av direktivet

I detta avsnitt återges de produkt- och tjänsteområden direktivet anger ska omfattas av kraven, samt en sammanfattande redogörelse för direktivets krav. Kraven är mycket snarlika inom de olika områdena, och kraven för respektive område beskrivs i slutrapportens bilagor. MFD:s bedömning av vilka produkter och tjänster som omfattas av kraven, samt gränsdragningsproblematik beskrivs i kapitlet med myndighetens bedömningar.

1. Datormaskinvara och operativsystem för generella användningsområden

¹⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

¹⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Sammanfattning av konsekvensbedömningen. SWD (2015) 265 final. Bryssel den 2 december 2015.

2. Självbetjäningsterminaler: Bankautomater, biljettförsäljningsautomater och incheckningsautomater
3. Telefonitjänster, däribland larmtjänster och tillhörande terminalutrustning med avancerad datorkapacitet för konsumentbruk
4. Audiovisuella medietjänster och tillhörande utrustning med avancerad datorkapacitet för konsumentbruk
5. Kollektivtrafiktjänster med flyg, buss, på järnväg och på vatten, webbplatser för dessa tjänster, tjänster för mobila enheter, smart biljettförsäljning och realtidsinformation, självbetjäningsterminaler, biljettförsäljningsautomater och incheckningsautomater som används i kollektivtrafiktjänster
6. Banktjänster, webbplatser för banktjänster, banktjänster för mobila enheter, självbetjäningsterminaler, däribland bankautomater för banktjänster
7. E-böcker
8. E-handel
9. Tillgänglighetskrav för andra unionsrättsakter (offentlig upphandling och ESI-fonderna)

Krav för produkter och tjänster

Nedan finns en sammanfattande beskrivning av de krav som tillgänglighetsdirektivet föreslår ska gälla för de produkter och tjänster som omfattas, samt de krav som ställs på de produkter, tjänster och byggd miljö vid offentlig upphandling, för ESI-fondsprojekt och infrastruktur på väg och järnväg.

Kraven på **tjänster** är att det ska finnas information om hur tjänsten fungerar och vad den har för egenskaper. Informationen ska kunna presenteras på olika sätt så att de kan uppfattas med mer än ett sinne.

Webbplatser relaterade till tjänsterna ska göras tillgängliga så att användarna kan uppfatta, hantera och begripa dem, bland annat så att presentationen av innehållet och interaktionen med innehållet kan anpassas. Webbplatser ska även kunna användas tillsammans med hjälpmedel om behov finns.

Funktioner, metoder, riktlinjer och förfaranden för tjänsterna omfattas, liksom ändringar i de berörda tjänsternas verksamhet, för att tillgodose behoven hos personer med funktionsbegränsning.²⁰ Kraven preciserar inte vad detta innebär.

Avseende **produkter** ska information om hur produkten ska användas vara tillgänglig. Det gäller märkning, bruksanvisning och eventuella varningstexter. Informationen ska:

- kunna uppfattas med mer än ett sinne,
- vara begriplig,
- vara tydlig,
- ha en lämplig teckenstorlek under förutsebara förhållanden.

Produkternas användargränssnitt och funktionella utformning ska vara utformade så att de:

- kan uppfattas med mer än ett sinne,
- ger alternativ till tal,
- tillhandahåller flexibel förstoring och kontrast,
- tillhandahåller en alternativ färg vid förmedling av information,
- sörjer för flexibla sätt att skilja på och kontrollera förgrunden och bakgrunden, däribland ser till att bakgrundsljud kan minskas och skärpan förbättras.
- ser till att användarna kan ställa in volymen,
- ser till att man kan styra utan mus och ger alternativ till finmotorisk styrning,
- tillhandahåller driftslägen med begränsad räckvidd och styrka,

²⁰ Den term som används i tillgänglighetsdirektivet för att beteckna personer som har en varaktig eller tillfällig nedsättning på grund av kroppens funktion, som i samspel med olika hinder kan leda till begränsad tillgång till produkter och tjänster. Fullständig definition finns i tillgänglighetsdirektivets artikel 2.3.

- förhindrar anfall på grund av ljuskänslighet.

Option om krav på tillgänglighet i byggd miljö för vissa tjänster och för offentlig upphandling

Medlemsstaterna kan mot bakgrund av nationella förhållanden, besluta om att ställa krav på byggd miljö för de tjänster som erbjuds bankkunder, kunder hos mobiloperatörer och kunder i kollektivtrafiken (direktivets artikel 3.10). Krav på byggd miljö ska också, enligt direktivets artikel 21, ställas när det kommer till offentlig upphandling, i ESI-fondsprojekt/-program och för transportinfrastruktur för järnväg och väg (för ytterligare diskussion se bilaga 10).

Marknadskontroll för produkter och tjänster som sätts på marknaden

I tillgänglighetsdirektivet föreslås att marknadskontroll ska användas för att säkra att de produkter och tjänster direktivet omfattar som sätts på marknaden är tillgängliga. Det generella syftet med marknadskontroll är att följa upp att produkter som sätts på marknaden i EU uppfyller de krav som ställs. Marknadskontroll är den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av offentliga myndigheter för att se till att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset.

Marknadskontrollförfarandet innebär också att tillverkare, importörer och distributörer av produkterna ska göra en egen bedömning av om deras produkter lever upp till de krav som ställs inom produktområdet. Beroende på produktområdet och dess regelverk kan bedömningen göras helt i egen regi av tillverkaren eller genom att produktens egenskaper testas mot en standard hos ett laboratorium eller liknande som ackrediterats för tester enligt standarden.

Skyldigheter för tillverkare

Tillverkare ska säkerställa att de produkter och tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet uppfyller kraven genom att de ska utföra eller låta utföra en bedömning av överensstämmelse med kraven och dokumentera den, samt förse produkten med ett CE-märke. De ska se till att produkten, eller dess förpackning om produktens storlek inte medger det, har identifieringsmärkning som möjliggör spårbarhet. I övrigt har

tillverkare motsvarande skyldigheter som distributörer, att återkalla produkter som de har skäl att tro inte uppfyller kraven och lämna dokumentation till marknadskontrollmyndigheter. Skyldigheterna motsvarar de generella skyldigheter som gäller inom produktområden som omfattas av marknadskontroll.

Skyldigheter för importörer

I rollen som importörer har de, utöver skyldigheterna som distributörer har, skyldighet att försäkra sig om att tillverkaren gjort en egen bedömning av överensstämmelse med direktivets krav, samt skyldighet att se till att produkterna åtföljs av bruksanvisningar och föreskrifter på ett språk som enkelt kan förstås av konsumenter. De ska även föra register över klagomål, produkter som inte uppfyller kraven och återkallade produkter samt informera distributörerna om sådana kontroller. Skyldigheterna motsvarar de generella skyldigheter som gäller inom produktområden som omfattas av marknadskontroll.

Skyldigheter för distributörer

Distributörer ska försäkra sig om att de produkter som de säljer är CE-märkta och att den dokumentation som krävs enligt tillgänglighetsdirektivet finns, att dokumentation om importörerna finns. De ska dessutom försäkra sig om att korrigerande åtgärder vidtas eller dra tillbaka eller återkalla produkten om de har skäl att tro att kraven enligt direktivet inte är uppfyllda. De ska dessutom, på begäran av marknadskontrollmyndighet, överlämna information och dokumentation som behövs för att visa att produkten överensstämmer med kraven. Skyldigheterna motsvarar de generella skyldigheter som gäller inom produktområden som omfattas av marknadskontroll.

Skyldigheter för upphandlande myndigheter och ESI-fondsprogram

Tillgänglighetsdirektivet ska även, enligt artikel 21c, tillämpas vid fastställande av tekniska specifikationer och tilldelningskriterier för alla offentliga kontrakt och koncessioner, där produkten eller tjänsten ska användas av personer, oavsett om det gäller allmänheten eller personal hos den upphandlande myndigheten. Det gäller i de fall upphandlingen eller koncessionen omfattas av de två direktiven om offentlig

upphandling (LOU²¹- och LUF²²-direktiven) eller direktivet om koncessioner (LUK²³).

Direktivet ska, enligt artikel 21b, tillämpas vid fastställandet av de krav som det hänvisas till vid utarbetande och genomförande av program enligt en EU-förordning²⁴ om gemensamma bestämmelser för de så kallade Europeiska struktur- och investeringsfonderna samt en förordning om den Europeiska socialfonden.²⁵

Kraven som ska tillämpas i offentlig upphandling och i ESI-fondsprogrammen beskrivs i separata bilagor (se bilaga 8 och 9). Kraven är desamma som för tillgänglighetsdirektivets övriga utpekade produkt- och tjänsteområden men de är avsedda att tillämpas oavsett typ av produkt eller tjänst som ska användas av personer och som upphandlas eller används i verksamhet kopplad till ESI-fonderna. De omfattar även krav på byggd miljö.

Oproportionerlig börda för ekonomiska aktörer

Enligt artikel 12 ska de tillgänglighetskrav som finns för utpekade produkter och tjänster endast gälla så länge de inte innebär en oproportionerligt stor börda för de berörda ekonomiska aktörerna. Ekonomiska aktörer kan vara någon av tillverkaren, importören eller distributören. Det är den ekonomiska aktören som ska göra en bedömning om oproportionerligt stor börda föreligger. Om de ekonomiska aktörerna har utnyttjat undantaget ska de meddela den behöriga marknadskontrollmyndigheten och redogöra för den bedömning som ligger till grund för åberopandet av oproportionerlig börda. Mikroföretag behöver inte meddela marknadskontrollmyndigheten, men måste kunna

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

²² Direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

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

²⁴ Förordning (EU) nr 1303/2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden.

²⁵ Förordning (EU) nr 1304/2013 om Europeiska socialfonden.

tillhandahålla relevant dokumentation på begäran av marknadskontrollmyndigheten.

För att bedöma om oproportionerlig börda föreligger ska de ekonomiska aktörerna beakta sin storlek, sina resurser och sin karaktär och de uppskattade kostnader och fördelar för de ekonomiska aktörerna i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning. Hänsyn ska även tas till hur ofta och under hur lång tid produkten eller tjänsten i fråga används.

Bördan ska inte betraktas som oproportionerligt stor om kompensation ges med medel från andra källor, offentliga eller privata, än de ekonomiska aktörernas egna resurser.

Oproportionerlig börda för myndigheter

Enligt artikel 22 ska tillämpning av tillgänglighetskraven på övriga unionsakter (exempelvis offentlig upphandling och ESI-fonderna) endast gälla så länge de inte innebär en oproportionerligt stor börda för de behöriga myndigheterna. Bedömningen om oproportionerligt stor börda föreligger, ska göras av de berörda behöriga myndigheterna och de ska då underrätta kommissionen om detta.

För att bedöma om oproportionerlig börda föreligger ska de behöriga myndigheternas storlek, resurser och karaktär beaktas samt uppskattade kostnader och fördelar för myndigheterna i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning, med hänsyn tagen till hur ofta och under hur lång tid produkten eller tjänsten i fråga används.

Myndigheten för delaktighets bedömningar av konsekvenser

Utifrån det uppdrag som Myndigheten för delaktighet (MFD) har fått avseende tillgänglighetsdirektivet följer i detta kapitel MFD:s bedömningar kopplade till de frågeställningar som finns i uppdraget. Bedömningarna baseras på en aggregerad analys av den information som finns i bilagorna och är baserade på den begränsade mängd kunskap och data som finns. Bedömningarna är därför av resonerande karaktär snarare än faktiska konstateranden. Syftet med bedömningarna är att de kan utgöra underlag i det fortsatta beredningsarbetet med tillgänglighetsdirektivet.

Otydligheter i direktivet

I grunden är det enligt MFD eftersträvansvärt med gemensamma regelverk och normer kring tillgänglighet, dels i form av enhetlighet mellan EU:s medlemsstater, dels i form av enhetlighet för marknadens aktörer. MFD delar EU-kommissionens bedömning att ett EU-gemensamt regelverk gynnar ekonomiska aktörer mer än om enskilda medlemsstater utformar motsvarande nationella regelverk. Ett EU-gemensamt regelverk innebär bland annat att det är möjligt att utveckla gemensamma standarder och vägledningar som stödjer tillverkare och marknadskontrollmyndigheter i att tolka och leva upp till kraven.

För att tillgänglighetsdirektivet ska få positiv effekt för alla berörda aktörer och för att det ska få förväntad effekt i termer av ökad tillgänglighet krävs det att direktivet är tydligt. I nuvarande formulering innehåller tillgänglighetsdirektivet flera otydligheter vilket påverkar genomförandet av detta uppdrag i termer av gränsdragningsproblematik. Otydligheterna försvårar därför analyserna om eventuella konsekvenser.

MFD ser att en utmaning i att tillgänglighetsdirektivet syftar till att höja tillgängligheten inom områden med befintliga regelverk som är olika i sin struktur och ambition. Bakgrunden till direktivet är, enligt EU-kommissionen, primärt att främja den inre marknaden. Tillgänglighetsdirektivet avser att använda regelverk för CE-märkning och marknadskontroll, upphandlingsregelverket och regelverk kring ESI-

fonderna för att höja tillgängligheten inom ett antal områden och sektorer. Fördelen kan vara att det är enklare att ha en enhetlighet i kravbilderna inom de olika områdena, och därmed minska risken att olika krav ställs, vilket också borde vara mer kostnadseffektivt för både köpare och säljare av de produkter och tjänster som säljs både på den öppna marknaden och till offentlig sektor. Nackdelen är bland annat att det är svårt för de aktörer som berörs att i dagsläget överblicka och förutse direktivets konsekvenser. Främjandet av marknaden är tänkt att nås både genom krav på produkter och tjänster som sätts på marknaden och genom krav som ställs i offentlig upphandling och för ESI-fondsverksamhet. Ju fler vägar att nå ökad tillgänglighet, desto mer ökar komplexiteten. Risken är ett direktiv ska lösa för många problem på en och samma gång.

Universell utformning respektive åtgärder i efterhand

I uppdragets genomförande har MFD erfarit, bland annat från de aktörer som eventuellt kan beröras, att det finns en otydlighet kring vad tillgänglighetsdirektivet omfattar. Tillgänglighetsdirektivet anger att skyldigheterna vad gäller tillgänglighet endast påverkar produkter som släpps ut på marknaden efter det att direktivet har börjat tillämpas och tjänster som tillhandahålls från detta datum. Det anges också att tillgänglighet bör uppnås genom att hinder undanröjs och förebyggs, främst genom design för alla användares behov. Tillgängligheten bör inte utesluta rimlig anpassning när så krävs i nationell lagstiftning eller i unionsrätten.²⁶

Det finns en problematik i huruvida direktivet enbart avser universell utformning, ”rätt från början”, eller om det kräver anpassning av befintliga produkter och tjänster, ”åtgärder i efterhand”. MFD:s tolkning är att tillgänglighetsdirektivet syftar till att produkter och tjänster redan när de utvecklas och produceras ska utformas för att fungera väl för alla möjliga användare med olika förutsättningar och behov, så kallad universell utformning eller design för alla.²⁷ Samtidigt anger tillgänglighetsdirektivet att tillgänglighet bör uppnås **främst** genom design för alla användares behov, vilket öppnar upp för att åtgärder av befintliga

²⁶ Tillgänglighetsdirektivet definierar ”design för alla” och definitionen är enligt MFD:s bedömning nästan identisk med FN-konventionens definition av det universellt utformade. Termerna beskrivs i avsnittet Termer och begrepp i denna rapportens inledning.

²⁷ Det universellt utformade definieras i FN-konventionens artikel 2.

produkter och tjänster också kan omfattas. Ett annat problem nära kopplat till universell utformning och åtgärder i efterhand är att tillgänglighetsdirektivet också saknar tydlighet kring vad som avses med tidsramen på 6 år. Det finns tolkningsutrymme kring vad som avses med att kraven ska tillämpas ”när en produkt sätts på marknaden”. Det är möjligt att det regelverk kring CE-märkning som ska användas i direktivet är tydligt avseende när en produkt ”sätts på marknaden”. Dock har MFD inte haft tid att inventera övrigt regelverk kring CE-märkning grundligt för att belysa frågan. MFD:s tolkning är dock att kraven ska gälla produkter som för första gången sätts på marknaden då direktivets krav börjar gälla. Oklarhet råder dock avseende produkter som uppgraderas, och där bedömer MFD att det behövs tydligare formuleringar eller standarder som tydliggör när en produkt anses genomgå en så stor uppgradering att kraven ska tillämpas. Avseende tjänster ska kraven gälla, enligt MFD, för alla tjänster som erbjuds sex år efter att direktivet fastställts. Dock krävs enligt direktivförslaget, som är daterat 2 december 2015, att de produkter som används för att tillhandahålla tjänsterna även de ska vara tillgängliga senast sex år efter att direktivet fastställs. Kravet att de produkterna ska vara tillgängliga innebär i praktiken krav på att produkter åtgärdas eller ersätts för att kraven ska tillgodoses.

Enligt MFD kan det finnas stora skillnader framförallt i fråga om vilka kostnader som förknippas med tillgänglighet som nås genom universell utformning respektive genom åtgärder i efterhand. Att från början utforma produkter och tjänster utifrån tillgänglighetskrav innebär generellt, enligt MFD, lägre kostnader än att i efterhand göra åtgärder i befintliga otillgängliga produkter och tjänster. Att åtgärda otillgänglighet i efterhand kan till exempel innebära att helt ny hårdvara måste utvecklas och produceras för att tillgänglighetskraven ska uppfyllas. När fler produkter och tjänster från början är tillgängliga bör också behovet av särlösningar minska. Den otydlighet som finns kring detta bedömer MFD har stor påverkan på den bild av direktivets konsekvenser som finns hos de aktörer MFD har intervjuat. Farhågorna handlar till stor del, enligt MFD, om att aktörerna ser att de behöver göra dyra och stora åtgärder i efterhand snarare än universell utformning av nya produkter och tjänster.

Skillnaden på universell utformning och åtgärder i efterhand är avgörande för vilka konsekvenser tillgänglighetsdirektivet kan få.

Tillgänglighetsdirektivets krav är både breda och specifika

MFD ser att det varierar mycket mellan olika produkt- och tjänsteområden avseende hur mycket befintligt regelverk om krav på tillgänglighet som finns. Vissa områden som datorer och operativsystem saknar nationell eller EU-reglering medan det för kollektivtrafiktjänster finns mycket reglering både nationellt och på EU-nivå.

Tillgänglighetsdirektivet innehåller funktionella krav, det vill säga de är krav på funktion som produkterna och tjänsterna måste tillhandahålla snarare än detaljerade specifikationer av hur produkterna och tjänsterna ska utformas. Även om kraven är funktionella ser MFD vid en jämförelse av dagens regelverk, att tillgänglighetsdirektivets krav är mer specifika än vad regelverket generellt är. Det finns både för- och nackdelar med breda respektive specifika krav. I de kontakter MFD har haft med olika aktörer under arbetet med konsekvensanalysen har farhågor framkommit, både om att kraven skulle vara hindrande och för specifika respektive att de inte är tillräckligt specifika.

En tillverkare eller en tjänsteleverantör som ska sätta sig in i direktivets krav utan förkunskaper om universell utformning eller tillgänglighet kan ha svårt att föreställa sig hur deras produkter och tjänster ska utformas för att möta kraven. Hade kraven å andra sidan specificerat hur produkter och tjänster ska utformas skulle tillverkarna kunna följa kraven utan att behöva kunskap inom området. Följden blir dock att kraven kan hindra möjligheten att utforma produkter och tjänster på olika sätt, eller att innovativa lösningar tas fram. Specifika krav på utformning skulle då innebära att utvecklingen hämmas, vilket även kan ha negativa effekter på utvecklingen av produkternas och tjänsternas användbarhet.

Ett exempel som illustrerar problemet med krav på utformning är en rekommendation i standarden ISO 21542 med krav på byggd miljö, som anger att biljettautomater på tågstationer och busshållplatser inte bör ha tryckskärm eftersom det innebär otillgänglighet för blinda personer. Denna typ av förbud i krav kan slå fel då dagens tryckskärmar i allra högsta grad går att utforma så att även blinda personer kan använda dem. Tillgänglighetsdirektivets krav innebär att en biljettautomat mycket väl kan ha tryckskärm, givet att interaktionen med automaten kan skötas även med andra sinnen (krav 1Ai i avsnitt II lyder ”kan uppfattas med mer än ett sinne vid kommunikation och orientering”). Utvecklingen av smarta telefoner kan användas som exempel på att

rekommendationen inte är giltig. När mobiltelefoner med pekskärm först kom ut på marknaden var de otillgängliga för blinda personer och bland blinda personer uttrycktes oro för att den ökade allmänna efterfrågan på pekskärmar skulle innebära att utbudet av telefoner som var tillgängliga för dem skulle försvinna. I dag är en av de vanligaste mobiltelefonerna bland blinda personer en telefon med pekskärm och enbart ett fåtal knappar. Mobiltelefoner har dock inbyggda tillgänglighetsfunktioner som snarare medger en högre tillgänglighet än de äldre mobiltelefonerna med knappats.

Å andra sidan finns nackdelar med för breda funktionella krav. En nackdel ur ett tillverkarperspektiv, är att de inte med tydlighet specificerar hur användargränssnittet ska utformas. Det skulle förenkla för leverantörer att utveckla användargränssnitt som är tillgängliga om kraven specificerade hur produkterna och tjänsterna ska utformas. Som kraven är utformade nu finns det en risk att tillverkarnas bedömning av hur produkten eller tjänsten överensstämmer med kraven inte stämmer överens med en marknadskontrollmyndighets bedömning.

MFD bedömer att för breda funktionella krav kan riskera att inte bli den gemensamma norm som tillgänglighetsdirektivet avser. Om kraven mer beskriver vad som ska uppnås än hur det ska uppnås, är risken att tillvägagångssätten kommer variera så pass att det inte harmoniserar marknaden i den grad som ambitionen med direktivförslaget är.

MFD bedömer att användningen av funktionella krav är att föredra framför specifika krav på utformning. Utifrån hur kraven nu är formulerade finns förmodligen ett stort behov för tillverkare och tjänsteleverantörer av vägledande standarder för universell utformning samt samverkan och information om goda exempel på utformning för att möta tillgänglighetsdirektivets krav.

Kraven för webb är redan harmoniserade

Ett genomgående krav för samtliga produkter och tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet är tillgänglighet på webb, som antingen används för att leverera tjänsten eller för information om användning av en produkt. Inom tillgänglig webb pågår flera parallella processer som kan komma att bidra till normering för området. Det finns en standard

för tillgänglig webb, WCAG 2.0²⁸. EU-kommissionen har föreslagit ett direktiv kring tillgänglighet på offentliga webbplatser och en standard för upphandling av tillgänglig IKT (EN 301 549) har tagits fram.

I WCAG 2.0 är de fyra grundprinciperna att webbplatser ska gå att uppfatta, hantera och begripa samt robusthet. Tillgänglighetsdirektivet innehåller också dessa krav i form av ”uppfatta, hantera och begripa” samt krav på att webbplatser ska fungera med hjälpmedel. MFD bedömer att grundprinciperna i WCAG 2.0 och tillgänglighetsdirektivet i hög grad är harmoniserade. WCAG 2.0 finns också med i standarden EN 301 549 för upphandling av tillgänglig IKT. På samma sätt finns i förslaget till webbtillgänglighetsdirektivet hänvisningar till EN 301 549. MFD bedömer att samtliga pågående processer är harmoniserade i vilka krav som ställs.

I WCAG 2.0 finns dock tre nivåer av tillgänglighet, A, AA och AAA, där AAA är den högsta. Nivå AA är den som oftast används och ska efterlevas, bland annat är det den nivå som anges i den europeiska standarden för tillgänglighet vid upphandling av IKT (EN 301 549), samt i det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet.

Det är möjligt att kravnivån i tillgänglighetsdirektivet är tänkt att motsvara nivån i EN 301 549 och webbtillgänglighetsdirektivet. Det framgår dock inte tydligt i tillgänglighetsdirektivet. Det i sin tur innebär osäkerhet för både ekonomiska aktörer vars produkter och tjänster ska uppfylla kraven, samt marknadskontrollmyndigheter som ska tolka kraven.

Svårigheter att beräkna kostnader

MFD bedömer att det råder stor osäkerhet kring hur direktivets krav kan och ska tolkas och hur nuläget ser ut avseende tillgänglighet i de produkter och tjänster som omfattas, för att det ska vara möjligt att uppskatta kostnader. En kostnadsuppskattning skulle därför innehålla så många osäkerheter att den riskerar att utgöra ett felaktigt beslutsunderlag. I bilaga 7 har MFD gjort ett försök att återanvända en metod från en studie från Tyskland som uppskattar kostnader för

²⁸ World Wide Web Consortium (W3C). Riktlinjer för tillgängligt webbinnehåll, WCAG 2.0, Svensk auktoriserad översättning. W3C Recommendation 11 December 2008.

e-handeln om tillgänglighetsdirektivet fastställs. MFD bedömer dock att otydligheterna i vilken kravnivå avseende tillgänglighet som direktivet faktiskt avser, medför att kostnaderna är mycket svåra att skatta. MFD resonerar kring en alternativ tolkning av tillgänglighetsdirektivets krav avseende e-handel, vilket leder till avsevärt lägre kostnader än den tyska studien uppskattar (för ytterligare diskussion se bilaga 7).

Överlag vill MFD lyfta fram ett långsiktigt perspektiv. Att från början utforma produkter och tjänster tillgängligt medför troligen vissa kostnader initialt, till skillnad mot att åtgärda brister i efterhand vilket troligen innebär mycket högre kostnader. Fallstudien kring kollektivtrafiktjänster i bilaga 4 visar just på detta, att kollektivtrafikmyndigheterna arbetar med att ställa krav tidigt i processer för att öka tillgängligheten och därmed undvika dyra åtgärder i efterhand. Ett annat exempel är webbplatser där det är stora skillnader på att ”bygga” en tillgänglig webbplats från början och i efterhand åtgärda mängder av undersidor och funktioner.

MFD vill också understryka det som funktionshindersorganisationerna påstår, att ökad universell utformning minskar behovet av kostsamma särskilda lösningar. De menar att otillgänglighet skapar behov av alternativa lösningar (särlosningar) som utvecklas för en begränsad målgrupp, personer med funktionsnedsättning. MFD menar att om krav ställs på tillgänglighet i produkter och tjänster som sätts på marknaden kan de mötas med särlosningar. Ur tillverkarens perspektiv borde det dock vara onödigt att utveckla en lösning som riktar sig mot en bred grupp men utesluter personer med vissa funktionsnedsättningar och en annan lösning som är tillgänglig för de personer som inte kan ta del av den första lösningen. Ur perspektivet hos en person med funktionsnedsättning gäller att det finns tillgång till information om och tillgång till den särlosning som finns och tillhandahålls av distributören. För att personer med funktionsnedsättning ska få likvärdig tillgång till produkterna och tjänsterna krävs därför utöver särlosningarna även god tillgång till information om särlosningarna, vilket också innebär en kostnad för tillverkaren eller leverantören. Besparingar, som en effekt av universell utformning, kan inhämtas i samhället och inte alltid komma tillverkaren till del, samtidigt som det borde ligga i tillverkarens intresse att deras produkter och tjänster kan användas av en så bred grupp användare som möjligt. Ovanstående bedömningar är antaganden som sällan har varit föremål för samhällsekonomiska studier eller forskning som påvisar besparingarna med universell utformning relativt särlosningar.

Information och märkning av produkter kan medföra kostnader i vissa fall

MFD ser emellertid att tillgänglighetsdirektivet kan medföra höga kostnader i vissa delar. Framförallt handlar det om tillgänglig produktmärkning, det vill säga tillgängliga bruksanvisningar, varningar och förpackningar som MFD bedömer kan bli kostsamt. Det beror till stor del på om kraven innebär att det ska finnas tillgänglig information i fysisk eller digital form.

Avseende märkning och information om användning ser MFD att det går att tolka kraven som att det antingen ska finnas information om användning på någon av varningsetikett, bruksanvisning eller förpackning, eller att all information i bruksanvisning, varning och förpackning ska finnas tillgänglig på produkten för att kunna uppfattas med mer än ett sinne. Ett sätt att tolka kraven är att all text i varningar, bruksanvisning och information på förpackning ska finnas återgivet i punktskrift. Det kan då innebära relativt stora konsekvenser, bland annat att produkternas förpackningar blir större med konsekvensen att transportkostnader ökar. Möjliga effekter för miljön blir då att mer papper och större förpackningar behöver transporteras.

En mer frikostig tolkning av kravet är att det ska finnas tillräcklig information, i tillgängligt format som till exempel punktskrift, på förpackning, i bruksanvisning och/eller på varningar, om var på internet användaren kan hitta den information som kravet omfattar i tillgängligt format. En hänvisning till att informationen finns på internet förutsätter dock att användaren är internetanvändare, vilket innebär en risk att informationen fortfarande är otillgänglig för vissa användare.

Andra sätt att tolka kravet kan vara att produkter ska levereras tillsammans med någon elektronisk utrustning som med talat språk förmedlar innehållet i bruksanvisning, varning och förpackning. MFD bedömer att kraven avseende information om användning inte är relevanta att ställa på sådan utrustning som är utformad så att bruksanvisning eller användarvägledning inte ska behövas. Det gäller till exempel bankautomater och biljettautomater där vägledning ges på skärmen eller i andra delar av användargränssnittet.

Etableringsfrihet och krav på webbtillgänglighet

MFD känner till att det kan vara ett problem att krav på tillgänglighet i webb inom det audiovisuella medieområdet står i konflikt med den

grundlagsskyddade etableringsfriheten (framför allt 3 kap. 1 § i Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469, YGL). Mediegrundlagskommittén har sett över frågan om undantag i YGL och har i sitt slutbetänkande (SOU 2016:58) lämnat förslag på att undantag från etableringsfriheten ska skrivas in i YGL så att krav kan ställas på beställ-tv i tråd²⁹ att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Bakgrunden till Mediegrundlagskommitténs förslag är att ändringen implementerar krav som finns i det så kallade AV-direktivet.³⁰

MFD inser att motsvarande problem med etableringsfriheten³¹ kan finnas avseende tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker och e-handel. Myndigheten har prioriterat andra konsekvenser i detta uppdrag och gör ingen analys av huruvida kraven står i konflikt med etableringsfriheten. MFD anser emellertid att frågan om tillgänglighet i e-böcker och e-handel handlar om krav på form, snarare än om ändrat innehåll i det som förmedlas via webb. Etableringsfriheten kan vara underkastad vissa formkrav som måste ha stöd i grundlagarna.³²

Produkter och tjänster som kan omfattas av direktivet

Nedan redovisas sammanfattat de identifierade produkter och tjänster som kan komma att omfattas för varje produkt- och tjänsteområde om direktivet träder i kraft samt eventuell gränsdragningsproblematik. Indelningen är gjord utifrån bilagornas indelning och inte efter direktivförslagets indelning.

²⁹ Tv-produktioner som tillhandahålls över internet eller motsvarande och där användaren väljer program. Exempel på beställ-tv är de så kallade Play-tjänsterna som de reguljära tv-bolagen tillhandahåller på webb och i appar. (MFD:s beskrivning).

³⁰ SOU 2016:58 Ändrade mediegrundlagar.

³¹ Ett utdrag ur SOU 2016:58 s.143 ger en övergripande bild av etableringsfriheten: "Den grundlagsskyddade etableringsfriheten innebär att varje svensk medborgare har rätt att framställa och sprida tryckta skrifter, framställa och sprida tekniska upptagningar, sända ljudradio- och tv-program genom tråd samt tillhandahålla allmänheten information ur vissa databaser."

³² SOU 2016:58 s. 143.

Datorer, surfplattor, smarta telefoner och operativsystem

De produkter och tjänster som bedöms omfattas av tillgänglighetsdirektivet är datormaskinvara och operativsystem för generella användningsområden. MFD bedömer att datormaskinvara betyder persondatorer och surfplattor, men att så kallade kringprodukter som skrivare, scanners eller liknande inte ingår. Tillgänglighetsdirektivet anger också telefonitjänster och tillhörande terminalutrustning med avancerad datorkapacitet för konsumentbruk. MFD tolkar detta som att det berör smarta telefoner, det vill säga ”smartphones”.

Gränsdragningsproblematik

I och med att utvecklingen har gått fort inom ramen för datorer, surfplattor och operativsystem finns helt naturligt en del gränsdragningsfrågor i förhållande till andra produkter och tjänster, framförallt telefoni och smarta telefoner. Dagens mobiltelefoner innehåller operativsystem och konvergensen mellan datorer och smarta telefoner är nästan total. Detta gör att MFD:s bedömningar kring datorer och operativsystem är lika applicerbara på smarta telefoner och de är därav analyserade i samma bilaga.

För närmare information se bilaga 1.

Telefonitjänster

MFD tolkar tillgänglighetsdirektivets definition som att telefonitjänster motsvarar abonnemang för mobiltelefoni och fast telefoni, eventuellt även internet, men inte tjänster som levereras i näten, som exempelvis trygghetslarm, texttelefoni, inbrottslarm, GPS-larm, och andra server-klienttjänster. MFD:s tolkning baseras på den definition av telefonitjänster som tillgänglighetsdirektivet hänvisar till.³³

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG definierar ”elektronisk kommunikationstjänst: en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät, däribland teletjänster och överföringstjänster i nät som används för rundradio, men inte tjänster i form av tillhandahållande av innehåll som överförs med hjälp av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster eller utövande av redaktionellt ansvar över detta innehåll. Den omfattar inte de av informationssamhällets tjänster enligt definitionen i artikel 1 i direktiv

Larmtjänster motsvaras, enligt MFD, av larmtjänster motsvarande 112 och Viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

Gränsdragningsproblematik

MFD bedömer att tillgänglighetsdirektivet tillhandahåller en otydlig definition av telefonitjänster. I det ursprungliga förslaget till tillgänglighetsdirektiv definieras telefonitjänster som ”tjänster i den mening som avses i artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG.” Direktivet är det så kallade ramdirektivet och hänvisningen är till ramdirektivets definition av elektroniskt kommunikationsnät. Artikel 2 c i ramdirektivet definierar elektronisk kommunikationstjänst och MFD tar det för troligt att hänvisningen snarare borde ha gjorts dit, eftersom artikel 2 a i ramdirektivet inte definierar en tjänst. Även om tillgänglighetsdirektivets hänvisning skulle vara till artikel 2 c i ramdirektivet bedömer MFD att det är oklart om även internetoperatörer omfattas. Tillgänglighetsdirektivet använder termen telefonitjänst medan ramdirektivet definierar elektronisk kommunikationstjänst. MFD anser att en telefonitjänst rimligen är en delmängd av vad som kan ingå i elektronisk kommunikationstjänst.

På grund av oklarheten i definitionen av telefonitjänst bedömer MFD att det inte framgår av direktivet om det ska omfatta enbart mobiltelefonitjänster och fasttelefonitjänster eller om det även ska omfatta tillgång till internet.

För närmare information se bilaga 2.

Audiovisuella medietjänster och tillhörande utrustning

MFD:s bedömning är att digital-tv-boxar, IP-tv-boxar, så kallade smart-tv-apparater, webbsidor och appar för beställ-tv-tjänster samt tv-tjänster är de tjänster och produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Detta oavsett om produkterna och tjänsterna erbjuder linjär-tv eller beställ-tv.

Gränsdragningsproblematik

Bedömningen är att användargenererat innehåll i medietjänster inte omfattas av tillgänglighetsdirektivet. MFD bedömer också att radio- och

98/34/EG som inte helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät.”

ljudbaserade sändningar inte omfattas av direktivets krav, till exempel poddar.

Tillgänglighetsdirektivet använder begreppet tillhörande utrustning med avancerad datorkapacitet för konsumentbruk. MFD bedömer att begreppet inte är tillräckligt tydligt för att det ska framgå vilken typ av utrustning som omfattas. Digital-tv-boxar kan omfattas, liksom smart-tv-apparater. En relativt enkel digital-tv-box kan anses ha avancerad datorkapacitet, även om det inte är möjligt för användaren att ändra inställningar eller installera program eller appar i boxen. Mer avancerade digital-tv-boxar och smart-tv-apparater borde dock rimligen ha avancerad datorkapacitet. MFD bedömer att även enklare digital-tv-boxar kan komma att behöva bytas ut för att leva upp till direktivets krav.

För närmare information se bilaga 3.

Kollektivtrafiktjänster

De produkter och tjänster som omfattas av direktivet är inom allmänna kollektivtrafiktjänster med flyg, buss, på järnväg och på vatten. De produkter och tjänster som bedöms omfattas är:

- webbplatser för dessa kollektivtrafiktjänster,
- tjänster för mobila enheter,
- smart biljettförsäljning,
- realtidsinformation,
- självbetjäningsterminaler,
- biljettförsäljningsautomater och
- incheckningsautomater.

Allmänna kollektivtrafiktjänster är de som erbjuds allmänheten, det vill säga sådana som inte riktar sig till enbart vissa personer eller grupper av personer. Färdtjänst är särskild kollektivtrafik och täcks inte av tillgänglighetsdirektivet.

För närmare information se bilaga 4.

Banktjänster

Tillgänglighetsdirektivet anger att följande tjänster omfattas: banktjänster, webbplatser för banktjänster, banktjänster för mobila enheter, bankautomater för insättning, uttag av kontanter och andra bankärenden. De banktjänster som omfattas är de som definieras som

betaltjänster enligt Betaltjänstdirektivets³⁴ bilaga. Sammanfattningsvis är det tjänster för att:

- sätta in och ta ut kontanter från ett konto,
- genomföra transaktioner för att förvalta ett konto,
- genomföra transaktioner för att från ett betalkonto eller med kreditutrymme
 - utföra betalningstransaktioner som enstaka eller återkommande autogireringar,
 - betala med bankkort eller liknande, enstaka eller återkommande betalningar,
 - genomföra betalningar,
- utfärda eller förvärva betalningsinstrument,
- genomföra penningöverföringar,
- genomföra betalningstransaktioner där betalarens godkännande ges med någon form av it/IKT, och där operatören för betalningssystemet endast används som mellanhand mellan betaltjänstanvändaren och leverantören av varor och tjänster.

Gränsdragningsproblematik

Den gränsdragningsproblematik som finns eller kan komma att uppstå är vilka tjänster som omfattas, om det beror på vem som erbjuder tjänsten, eller om det är tjänster vars syfte är att understödja ekonomiska transaktioner, tjänster för att investera, spara och låna pengar.

För närmare information se bilaga 5.

E-böcker

De tjänster och produkter som bedöms omfattas är:

- E-böcker (formatering, så att läsare kan använda all funktion) som produceras i kommersiellt syfte. E-böcker som produceras av bibliotek omfattas inte, men omfattas troligen av det nyligen fastställda webbtillgänglighetsdirektivet.
- E-boksläsare (hårdvaru- eller mjukvarubaserade). Exempelvis läsplattor och mjukvara för surfplattor, datorer och mobiltelefoner.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden.

- E-bokhandelsplatser.

Gränsdragningsproblematik

MFD bedömer att det finns ett stort tolkningsutrymme gällande vad en e-bok är. I takt med att utvecklingen avseende publikationer utvecklas mot digital publicering är det svårt att avgöra om något är att klassificera som en bok, en tidskrift etc. Tolkningsutrymme gällande en e-bok kan handla om huruvida det inbegriper inspelade ljudböcker, digital text eller maskingenererad uppläsning av text (talsyntes). Beroende på hur e-böcker definieras så påverkas olika produkter och tjänster. MFD:s bedömning är att e-böcker och utrustning som tillhandahålls för att använda e-bokstjänster ingår, det vill säga e-boksläsare. E-böcker omfattar inte ljudböcker som de erbjuds kunder i dag, som är en inläst version av en bok.

För närmare information se bilaga 6.

E-handel

Bedömningen är att e-handelsplatser som driver verksamhet i Sverige och som säljer mot Sverige eller andra medlemsstater i EU omfattas.

Gränsdragningsproblematik

MFD bedömer inte att distribution inkluderas, till exempel spårning av paket och paketavisering. Gränsdragningsproblematiken innefattar också betalning av produkter och tjänster på e-handelsplatser. Det vill säga att flera olika tjänster, förutom e-handelsplatsen, behöver vara tillgängliga för att hela köpet ska kunna genomföras, exempelvis banktjänsten, bank-id och e-handelsplatsen. Det framgår inte tydligt av tillgänglighetsdirektivet om webbplatser som möjliggör handel mellan privatpersoner omfattas.

För närmare information se bilaga 7.

Offentlig upphandling

MFD tolkar tillgänglighetsdirektivet som att det i all upphandling där kontraktsföremålet ska användas av personer ska göras en bedömning om det är relevant att kravställa 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 och 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”³⁵ 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”,³⁶ ska vara utformade enligt kraven. MFD bedömer att det finns risk för både beställare och potentiella anbudsgivare att göra olika tolkningar av när kraven är relevanta att tillämpa.

För närmare information se bilaga 8.

ESI-fonderna

MFD:s tolkning av tillgänglighetsdirektivet är att det är tänkt att gälla verksamhet hos de myndigheter som hanterar fonderna samt i de projekt som beviljas fondmedel.

Kraven omfattar information och paketering oavsett produkt eller tjänst. De omfattar också krav på användargränssnitt och utformning av produkter samt byggd miljö.

³⁵ Prop. 2015/16:195 s. 56. 9 kap. 2 § Förslag till lag om offentlig upphandling.

³⁶ Anges i inledningen till avsnittet IX A 2 Användargränssnitt och funktionell utformning i tillgänglighetsdirektivets Annex 1.

Gränsdragningsproblematik

Kraven i tillgänglighetsdirektivets annex 1 på utformning av produkter och användargränssnitt är troligen utformade för att vara applicerbara på IKT-produkter och tjänster. Detta framgår dock inte av formuleringarna i direktivet, vilket kan få effekten att även maskiner med relativt enkla användargränssnitt 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”,³⁷ ska vara utformade enligt kraven. MFD bedömer att det finns risk för att både de myndigheter som bedömer projektansökningar, projektägare och deras underleverantörer gör olika tolkningar av när kraven är relevanta att tillämpa.

För närmare information se bilaga 9.

Option om byggd miljö

Tillgänglighetsdirektivet innehåller en option för den byggda miljö som används av kollektivtrafikens kunder, däri inbegripet den miljö som sköts av olika tjänsteleverantörer eller infrastrukturoperatörer. Dessutom inkluderas den byggda miljö, som används av kunder till banker samt kundtjänstcenter och butiker tillhörande olika telefonoperatörer. Som utgångspunkt för detta uppdrag, har MFD tolkat det som att optionen gäller följande delar:

- **Banker:** Banklokal samt anläggning i nära anslutning till bankautomater, som är placerade inom- eller utomhus.
- **Mobiltelefonoperatörers butikslokaler samt kundtjänstcenter:** Lokaler för försäljning av telefonabonnemang och mobiltelefoner samt kundservice, som erbjuds av en mobiltelefonoperatör (egen butik eller franchise), samt anläggning i anslutning till sådana lokaler.
- **Kollektivtrafik:** Byggnader och anläggning för eller i nära anslutning till kollektivtrafik.³⁸

³⁷ Anges i inledningen till avsnittet IX A 2 Användargränssnitt och funktionell utformning i tillgänglighetsdirektivets Annex 1.

³⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

Gränsdragningsproblematik

Det kan finnas gränsdragningsproblem avseende hur tillgänglighetsdirektivets krav även ska gälla olika typer av betalnings-, valuta- och transfereringstjänster, som används inom ramen för bankverksamheter på andra platser än det som vanligtvis betraktas som bankkontor. I andra delar av tillgänglighetsdirektivet beskrivs banktjänster, men i själva optionen avses endast banker. Om tillgänglighetsdirektivets option om byggd miljö ska tillämpas på alla de verksamheter som erbjuder banktjänster innebär det att även mindre företag som tillhandahåller denna typ av tjänster inom delar av sin verksamhet omfattas. Kiosker, närbutik eller liknande är exempel på sådana verksamheter.

På liknande sätt uppfattar MFD oklarheter kring butiker för telefonoperatörer, där det finns butiker som säljer mobiltelefoner och abonnemang och som är oberoende av telefonoperatörerna. I det fallet skulle olika krav på olika aktörer som tillhandahåller motsvarande tjänst troligen innebära näringshinder för enbart vissa aktörer på denna marknad men inte för andra.

För närmare information se bilaga 10.

Aktörer som kan komma att påverkas av förslagen

De aktörer som kan komma att påverkas av förslagen sammanfattas nedan. Mer detaljerade beskrivningar av vilka som kan påverkas återges i bilagan för respektive område som direktivet omfattar samt i beskrivningen av konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och äldre personer nedan.

- Användare och konsumenter som har nytta av att produkter och tjänster är universellt utformade, inklusive personer med funktionsnedsättning och äldre personer.
- De ekonomiska aktörer som tillhandahåller de produkter och tjänster som omfattas, allt ifrån tillverkare till importörer och distributörer.
- Staten genom att en marknadskontrollfunktion ska inrättas.
- Staten genom att de myndigheter som fördelar ESI-fondmedel ska verka för att kraven införlivas i den egna verksamheten och i projekt som finansieras med fonderna.

- Myndigheter, civilsamhälle och andra som ansöker om och driver projekt med ESI-fondmedel.
- Stat, kommun och landsting genom att de ska använda kraven i offentlig upphandling.
- Ekonomiska aktörer som levererar eller önskar leverera produkter, tjänster eller byggd miljö till offentlig sektor som upphandlar.

I det följande avsnittet resonerar Myndigheten för delaktighet om konsekvenser på kort och lång sikt under separata rubriker för respektive aktör.

Tillverkare, importörer och distributörer

Genom att direktivet fastställer en minsta gemensam nivå för tillgänglighet för alla medlemsstater i EU ges ökade förutsättningar för konkurrens mellan företag inom hela EU. MFD bedömer att det borde finnas goda förutsättningar för svenska företag att öka sin marknad, då kravbildens avseende användbarhet och tillgänglighet blir mer lik mellan EU:s medlemsstater.

Eftersom tillgänglighetsdirektivet omfattar hela branscher bedömer myndigheten att efterfrågan på stöd för tillgänglighetsfunktionalitet och universell utformning i utvecklingsverktyg kommer att öka. Som en konsekvens av att webbtillgänglighetsdirektivet fastställts kommer även offentlig sektor att efterfråga bättre stöd för tillgänglighet i de webbplattformar som upphandlas och utvecklas, vilket borde ge synergieffekter. Webbplattformar som säljs till offentlig sektor och de branscher som omfattas av tillgänglighetsdirektivet kan då utvecklas för att ha ett bra och användbart stöd för att göra tillgänglig webb.

Inom andra produktområden har inte myndigheten tillräckligt ingående kunskaper om vilka utvecklingsplattformar och operativsystem som används, till exempel för bankautomater och biljettautomater. Det är därför svårt att bedöma om tillverkarna behöver utforma universellt från grunden eller om terminalernas operativsystem och utvecklingsplattformar kommer att utveckla inbyggt stöd för tillgänglighet.

Konsekvenserna för importörer och distributörer är beroende av hur ansvaret för att leva upp till kraven fördelas mellan tillverkare, importörer och distributörer. Tillgänglighetsdirektivet är relativt tydligt

avseende vem som ansvarar för vad, men beroende på hur stor den europeiska marknaden är ur tillverkarens perspektiv kan det hända att den ekonomiska bördan hamnar på den europeiska importören. Importör och distributör ska enligt direktivet ”iaktta vederbörlig omsorg för att se till att kraven i detta direktiv uppfylls”. Det kan innefatta att kommunicera till tillverkaren vilka krav som ställs och hur egen bedömning av överensstämmelse med kraven ska utföras. Kraven på tillgänglig information om hur produkten ska användas, paketering och bruksanvisning kan regleras mellan tillverkare och importör och innebära åtaganden för importören, bland annat då informationen ska översättas till det svenska språket.

Viss information som ska tillhandahållas enligt kraven på utformning och tillverkning är information som kan vara lokal och därmed behöva anpassas till den nationella marknaden där en produkt säljs. Det gäller till exempel information om bortskaffande av produkten. Eftersom informationen är utformad utifrån nationella förutsättningar innebär det antingen att någon aktör i distributörskedjan eller importören behöver tillförsäkra att informationen finns med i anvisningar, oavsett om anvisningarna görs tillgängliga via webb eller paketeras med produkten.

Eftersom kraven på produkters utformning och tillverkning innebär att det ska finnas anvisning för användning, installation, underhåll, förvaring och bortskaffande bedömer MFD att det inte enbart handlar om tillgängliggörande av befintliga anvisningar utan även om att ta fram anvisningar. Tillgänglighetsdirektivets krav anger inte hur anvisningarna ska utformas, enbart hur de ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och äldre. Tillverkare har därmed möjlighet att utforma innehållet på valfritt sätt och kan anpassa anvisningarna efter de marknader de riktar sig mot. MFD bedömer det därför som rimligt att anta att direktivet inte innebär ökade kostnader för att utforma innehållet i anvisningarna, men att det kan innebära högre kostnader än i dag för att göra innehållet tillgängligt. Detta har beskrivits ovan i avsnittet Svårigheter att beräkna kostnader.

MFD bedömer att det underlättar för tillverkarna och tjänsteleverantörerna om de använder principer för användbarhet vid utvecklingen av sina tjänster och produkter. Begrepp som behovsstyrd utveckling, användarcentrerad design och användbarhet är närliggande varandra och kan tillämpas i utvecklingen. Väsentligt för tillverkarna och tjänsteleverantörerna är att de även ser äldre personer och personer med funktionsnedsättning som tilltänkta användare av deras produkter. De

kan då anamma en utvecklingsprocess som fångar upp användargränssnittets användbarhet för alla tilltänkta användare, inklusive personer med funktionsnedsättning och äldre personer. MFD bedömer att det underlättar förståelsen för hur kraven i tillgänglighetsdirektivet ska mötas om användare involveras i utvecklingsprocesserna.

Oproportionerlig börda för ekonomiska aktörer (artikel 12)

MFD bedömer att oproportionerligt stor börda kan komma att åberopas i högre utsträckning på kort sikt än på lång sikt. Det beror till stor del på att direktivets krav, som de är utformade i dag, är svåra att tolka. Omfattningen kan bland annat komma att bero på om standarder utvecklas och om det efterfrågas och tas fram utvecklingsverktyg som underlättar universell utformning. Standarder för att göra bedömning av överensstämmelse behövs, liksom vägledning om nyttan av tillgänglighet och behov hos personer med funktionsnedsättning.

Även bedömningen om huruvida oproportionerligt stor börda ska åberopas innebär kostnader för tillverkare och tjänsteleverantörer. Mikroföretag är undantagna att anmäla om de åberopar oproportionerlig börda till marknadskontrollmyndigheten, men ska på begäran kunna tillhandahålla relevant dokumentation. MFD ser en risk att ekonomiska aktörer gör bedömningar på svaga grunder om vilken möjlig fördel ökad tillgänglighet i produkter eller tjänster kan innebära för personer med funktionsnedsättning. Bedömningarna blir beroende av aktörens kunskap och kompetens om behoven hos personer med funktionsnedsättning och äldre personer samt om FN-konventionen och diskrimineringslagstiftningen.

Stat, kommun och landsting

MFD kan identifiera följande konsekvenser för stat, kommun och landsting:

- Implementering av direktivet i svenska författningar.
- Inrättande av marknadskontrollfunktion.
- Eventuella stödinsatser för att stärka marknadens förmåga att möta kraven, både för produkter och tjänster som sätts på marknaden och för offentlig upphandling.
- Stödinsatser avseende offentliga organisationers upphandling, oavsett om direktivet fastställs eller ej.

- Kostnader för införande av en marknadskontrollfunktion.

Implementering av direktivet i svenska författningar

MFD bedömer att det behöver tillsättas en eller flera statliga utredningar när eller om tillgänglighetsdirektivet ska implementeras i svensk lag. Denna konsekvensanalys visar att det befintliga svenska regelverket inom de produkt- och tjänsteområde som omfattas av tillgänglighetsdirektivet ser olika ut. MFD kan inte avgöra om det är möjligt att en enskild utredning föreslår hur tillgänglighetsdirektivet ska implementeras i svensk lag eller om det är lämpligast att dela upp det i flera utredningar utifrån respektive produkt- och tjänsteområde. Dock bedömer MFD att det krävs en grundligare juridisk genomlysning av respektive regelverk i samband med en eventuell implementering i svensk lag. Även frågan om marknadskontroll kan ingå i utredningens eller utredningarnas uppdrag.

Inrättande av marknadskontroll

MFD har haft kontakt med Swedac, Konsumentverket och Post- och telestyrelsen (PTS) för att få information om befintlig marknadskontroll. Dels har MFD efterfrågat om det finns marknadskontroll eller tillsyn av tillgänglighet inom några av tillsynsområdena för Konsumentverket och PTS, dels frågat om vilka resurser myndigheterna avsätter för marknadskontroll.

MFD kan inte utläsa av förslaget till tillgänglighetsdirektiv om EU-kommissionens avsikt är att marknadskontroll ska kunna utföras helt i tillverkarens eller importörens regi eller om det ska ske genom ett förfarande där produkternas och tjänsternas tillgänglighet testas hos ett oberoende provningsorgan. Det hänvisas i direktivförslagets skäl 42 till att bedömningen av överensstämmelse för produkter bör göras enligt förfarandet Intern tillverkningskontroll i Modul A, vilket beskrivs i bilaga II till beslut nr 768/2008/EG. I förfarandet beskrivs att den tekniska dokumentation som ska göras i samband med den egna bedömningen om överensstämmelse kan innehålla provningsrapporter.

Tillgänglighetsdirektivet omfattar ett antal produkt- och tjänsteområden med separata regelverk. Inom flera av områdena utförs tillsyn eller marknadskontroll redan i dag, dock inte avseende tillgänglighet. Myndigheter med tillsynsansvar inom de områden som direktivet täcker är i dag:

- Post- och telestyrelsen har tillsynsansvar enligt lagen om elektronisk kommunikation, det vill säga huvudsakligen gentemot mobiltelefon-, telefon- och internetoperatörer.
- Post- och telestyrelsen utövar marknadskontroll avseende Radioutrustningslagen (2016:392), det vill säga avseende smarta telefoner med mera.
- Finansinspektionen har tillsynsansvar inom finansmarknaden.
- Konsumentverket har marknadskontroll avseende konsumentprodukters och tjänsters produktsäkerhet, enligt produktsäkerhetslagen (2004:451).

MFD ser att det finns positiva aspekter om tillgänglighet i sig inte särbehandlas utan naturligt ingår som en del i andra perspektiv kring en produkt eller tjänst. Det är också i linje med funktionshinderspolitikens utgångspunkt att ansvaret för genomförande ligger i hela samhället och fördelas på alla myndigheter. Den huvudsakliga fördelen med sektorsindelad marknadskontroll, det vill säga att marknadskontrollen avseende tillgänglighet fördelas mellan olika myndigheter med befintligt tillsyns- eller marknadskontrollansvar inom produkt- eller tjänsteområdet, är att de myndigheter som utövar marknadskontroll har befintliga kontakter med den bransch som berörs och då har inblick i mekanismer och förutsättningar inom branschen. Dessa myndigheter har också inblick i andra regelverk som skulle kunna komma i konflikt med tillgänglighetsdirektivets krav. Den huvudsakliga risken med sektorsindelad marknadskontroll är att direktivets krav kanske inte tillämpas och kontrolleras konsekvent i olika branscher. Risken kan emellertid förebyggas genom tät samverkan mellan de myndigheter som har marknadskontrollansvar.

En centraliserad marknadskontrollfunktion skulle behöva ligga hos en statlig myndighet. Såvitt MFD kan bedöma finns det dock i dag inte någon myndighet där detta tillsynsuppdrag naturligt skulle kunna ingå. Under senare år har flera tillsynsuppgifter separerats från normerande uppgifter hos myndigheter och förts över till separata tillsynsmyndigheter. Detta talar enligt MFD emot att lägga en marknadskontrollfunktion hos en myndighet som har ett normerande uppdrag. Den pågående statliga utredningen om marknadskontroll ser över organiseringen av marknadskontroll och deras slutsatser och förslag kan vara relevanta att överväga när eller om det är dags att upprätta en

svensk marknadskontrollfunktion avseende tillgänglighet i produkter och tjänster.³⁹

Finansieringen av marknadskontrollen skulle kunna ske på olika sätt, exempelvis genom avgifter eller medel från staten. MFD ser inte att direktivet anger hur finansieringen kan ske, men en mer grundlig analys kring förutsättningarna för finansiering behöver göras.

En jämförelse avseende kostnader kan göras med Post- och telestyrelsens marknadskontroll avseende radioutrustning samt Konsumentverkets marknadskontroll avseende produktsäkerhet med mera.

PTS har angett till MFD att de finansierar marknadskontroll avseende radioutrustning med avgifter och att avgiftstaket under 2016 är 10 miljoner kronor varav 2,5 miljoner kronor utgör kostnader för produkttester som utförs av oberoende testlabb. Övriga 7,5 miljoner kronor används för bland annat PTS arbete i EU-kommissionen, standardisering och för produktkontroll.

MFD har även tagit del av uppgifter från Konsumentverket om kostnaden för 20 olika marknadskontrollprojekt som genomförts under åren 2012–2016, där de inriktat sig på produktsäkerheten inom utvalda produktområden. Projektens kostnader årligen varierar från cirka 0,5–2,3 årsarbetskrafter och intäktsfinansierade kostnader om cirka 220 000 kronor per år. Konsumentverket har cirka 350 marknadskontrollärenden per år inom produktsäkerhetsområdet, varav cirka 200 är egeninitierade och har uppstått som en följd av marknadskontrollprojekt, medan ungefär 150 är anmälningar från konsumenter och företag. För år 2015 användes totalt cirka 4,8 årsarbetskrafter för 340 ärenden, varav cirka 2,1 årsarbetskrafter var för handläggning av ärenden från marknadskontrollprojekt och 2,7 årsarbetskrafter för 141 inkomna anmälningar.⁴⁰

Givet de formuleringar om oproportionerligt stor börda för ekonomiska aktörer som finns i tillgänglighetsdirektivet är det oklart om avgiftsfinansiering avseende tillgänglighetsdirektivet är en framkomlig väg. Kostnaderna för avgiften fördelas visserligen på ett antal

³⁹ Dir. 2016:49 Marknadskontrollmyndigheter och deras befogenheter och sanktionsmöjligheter.

⁴⁰ E-post från representant från Konsumentverket.

ekonomiska aktörer, och det är möjligt att avgifterna därmed blir låga för de enskilda företagen. Det är möjligt att det finns utrymme att på nationell nivå utforma avgiftshanteringen och då ta hänsyn till den ekonomiska belastningen för små företag.

Oproportionerlig börda för myndigheter (artikel 22)

MFD bedömer att tillgänglighetsdirektivets artikel 22 om oproportionerlig börda innebär att myndigheterna 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.

Det är svårt att i dag bedöma tillverkares möjlighet att anpassa sina produkter och tjänster för att uppfylla de tillgänglighetskrav som kommer att ställas i offentlig upphandling och för ESI-fondsprojekt. 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 tillgänglighetsdirektivets krav är att de tidigt får ta del av information om de krav som kommer att ställas i upphandling.

Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och äldre personer

Funktionshinders- och pensionärsorganisationernas bedömning

För att få en bild av vilka konsekvenser och effekter tillgänglighetsdirektivet kan få för slutanvändarna, det vill säga främst personer med funktionsnedsättning och äldre personer har MFD varit i

kontakt med funktionshinders- och pensionärsorganisationer.⁴¹ De bedömningar som har gjorts av organisationerna är på generell nivå, det vill säga applicerbara för flera produkter och tjänster, därför har MFD valt att presentera funktionshinders- och pensionärsorganisationernas bedömningar samlat här i huvudrapporten. I den mån det har varit möjligt beskrivs också förväntade effekter för användarna kring olika produkt-och tjänsteområden.

Befintliga brister i tillgängligheten

Intervjuerna med berörda organisationsföreträdare bekräftar att tillgänglighetsdirektivet pekar ut produkter och tjänster som i dag omfattas av tillgänglighetsproblem. Exempelvis beskrivs följande:

- Att telefonväxlar, ”talsvarstjänster”, där den som ringer upp ska interagera med en dator eller motsvarande som ger alternativ är problematiskt för bland annat personer med hörselnedsättning.⁴²
- Beställ-tv-tjänster är ofta problematiska att navigera i för personer med synnedsättning.⁴³
- Textning, syntolkning och teckenspråk är väl reglerat för vanlig tv men inte för beställ-tv och andra medietjänster. Mediegrundlagskommitténs förslag öppnar möjligheter gällande reglering för beställ-tv.⁴⁴
- Även där det finns tillgänglighet i kollektivtrafiken brister det i implementeringen. Till exempel skiljer sig informationen i textdisplayer och utrop ibland åt.⁴⁵

⁴¹ Möten med representanter från Handikappförbundens kansli, medlemsförbund i Lika Unika samt personal från SPF Pensionärernas kansli. MFD har varit i kontakt med ytterligare fyra pensionärsförbund men har inte fått återkoppling från dessa.

⁴² Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁴³ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁴⁴ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁴⁵ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

Tillgängligheten har ökat inom vissa produkter och tjänster

Vidare beskrivs också att för flera av de produkter och tjänster som tillgänglighetsdirektivet omfattar eller berör har tillgängligheten ökat. Exempelvis beskrivs att:

- Tillgängligheten i smarta telefoner, vissa persondatorer, vissa AV-mottagare och AV-tillsatser samt surfplattor är god och fortsätter att utvecklas. Det finns bland annat skärmläsare, tal-text-funktion, stöd för punktskriftsskärm, röstinmatning samt gränssnitt för ljudöverföring till hörapparater i de två operativsystem för smarta telefoner som dominerar marknaden.⁴⁶
- I egna produktioner från en av de dominerande beställ-tv-tjänsterna görs syntolkningar.⁴⁷
- I flera sociala medier är det relativt vanligt att videofilmer undertextas.⁴⁸ Undertexter är till nytta både för personer med hörselnedsättning och för de användare som inte vill störa omgivningen med ljud från telefonen.
- Ett annat exempel på en utveckling bort från särlösningar, vilket inneburit positiva effekter för användare, är att personer med läs- och skrivnedsättning inte längre behöver köpa kostsamma särlösningar till datorer och mjukvara utan i dag finns många funktioner som underlättar läsning inbyggda i datorer, surfplattor och smarta telefoner.⁴⁹

Problem och brister i tillgänglighetsdirektivet

Funktionshindersorganisationerna lyfter också ett antal brister med tillgänglighetsdirektivet:

⁴⁶ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁴⁷ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁴⁸ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁴⁹ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

- Att direktivförslaget inte riktar sig mot behoven hos personer med astma och/eller allergi.⁵⁰
- Direktivförslaget innehåller ett antal otydligheter som skulle behöva förtydligas.⁵¹⁵²
- Det är riskabelt om skrivningarna om tillgänglighet i AV-direktivet tas bort med avsikten att det ska regleras genom tillgänglighetsdirektivet, eftersom det kan uppstå en lucka innan tillgänglighetsdirektivet ska tillämpas.⁵³
- Problemet är inte alltid att tekniken inte kan användas av personer med funktionsnedsättning, utan att personerna inte har möjlighet att lära sig att använda tekniken.⁵⁴
- Ett problem är att AV-sändningar troligen inte omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Enligt ett av funktionshinderförbunden går medieutvecklingen mycket mot användning av video, och det finns behov av att även andra sändningar än tv och beställ-tv är tillgängliga med till exempel undertextning. Ett exempel är nyhetsrapportering, som på lokal nivå ofta sker genom direktsänd video utan undertexter.⁵⁵
- Att färdtjänst inte omfattas av tillgänglighetsdirektivet.⁵⁶
- Ett problem som direktivet inte åtgärdar är att konsumentteknik, framför allt tredjepartsappar för datorer, smarta telefoner och surfplattor som är tillgängliga och användbara för personer med funktionsnedsättning uppdateras och då inte längre är tillgängliga. Det kan handla om uppdatering av mjukvara som i en nyare version

⁵⁰ Skriftligt underlag från Astma- och allergiförbundet som svar på förfrågan från MFD till Handikappförbundens medlemsorganisationer.

⁵¹ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁵² Möte med personal från Handikappförbundens kansli.

⁵³ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁵⁴ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁵⁵ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁵⁶ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

inte är tillgänglig, eller att uppdateringen innebär att användaren måste lära om hur de ska använda och tillgå mjukvaran.⁵⁷

- Ett annat problem som hjälpmedelsanvändare har, som direktivet inte tydligt adresserar, är interoperabiliteten med hjälpmedel i olika versioner. Hjälpmedel i sig följer inte alltid med i utvecklingen, och även om det finns nyare hjälpmedel tillgängliga på marknaden har inte alla användare tillgång till de senaste hjälpmedlen.⁵⁸

Förväntade effekter för personer med funktionsnedsättning om direktivet införs

Ett av målen med tillgänglighetsdirektivet är att fler personer kan ta del av de tjänster och produkter som omfattas. Funktionshindersorganisationerna instämmer i att direktivet bidrar till målet, även om direktivet inte täcker tillräckligt många områden och aspekter av tillgänglighet.⁵⁹⁶⁰

Det lyfts upp att policy är väsentligt men att det också är viktigt med en hög ambitionsnivå avseende tillämpningen av tillgänglighetsdirektivet.⁶¹ Några effekter som beskrivs är att fler personer med funktionsnedsättning kommer att kunna resa. Detta givet att hela värdekedjan för resande fungerar för personer med funktionsnedsättning, inklusive att boka resa, betala, resa och reklamera. Värdekedjan brister om det till exempel inte går att ta sig till biljettautomaten.⁶²

Samhället digitaliseras snabbt och det öppnar möjligheter för individer att interagera med myndigheter och andra aktörer genom digitala kanaler. En effekt är dock att bankkontor och andra tjänster där individer kan få personlig service på plats stängs ner, då efterfrågan minskar. En förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ha fortsatt tillgång till tjänsterna är dock att de digitala kanalerna

⁵⁷ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁵⁸ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁵⁹ Möte med personal från Handikappförbundens kansli.

⁶⁰ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁶¹ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁶² Skriftlig återkoppling från Handikappförbunden.

är tillgängliga. Direktivet täcker delar av det behov som uppstår som en följd av digitaliseringen.⁶³

En förväntad effekt av om tillgänglighetsdirektivet fastställs är att personer med funktionsnedsättning har tillgång till fler ändamålsenliga produkter på konsumentmarknaden och att behovet av särlösningar i form av bland annat hjälpmedel minskar. Behov av specialiserade hjälpmedel kommer att fortsätta finnas. Konsumentprodukter som är universellt utformade är i många fall mer ändamålsenliga än särlösningar/hjälpmedel som ska tillgodose motsvarande behov.⁶⁴ Särlösningar som tas fram för att tillgodose de behov tillgänglighetsdirektivet avser, kostar i dag troligen mycket för samhället.⁶⁵⁶⁶

MFD:s bedömning av effekter för konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och äldre personer

Dagens samhälle är fullt av brister i tillgängligheten, brister som leder till att personer med funktionsnedsättning och äldre hindras från att delta i samhället fullt ut. Detta inom många olika områden samt i byggda och digitala miljöer. Det innebär att personer med funktionsnedsättning och äldre inte får tillträde och tillgång till produkter och tjänster på lika villkor som andra. Funktionshinders- och pensionärsorganisationerna bekräftar denna bild. Ökad tillgänglighet till produkter och tjänster är en helt avgörande förutsättning för att de mänskliga rättigheterna för många personer med funktionsnedsättning och äldre ska kunna säkerställas.

När tillgängligheten brister uppstår behov av att göra åtgärder i efterhand, för att säkra rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Tillgänglighetsdirektivets ansats att öka universell utformning är ett långsiktigt och hållbart perspektiv på tillgänglighet. Ökad universell utformning minskar behoven av åtgärder i efterhand. MFD delar också funktionshinderorganisationernas antagande att det i dag finns många dyra särlösningar som till följd av

⁶³ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁶⁴ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁶⁵ Möte med medlemsförbund i Lika Unika.

⁶⁶ Möte med personal från Handikappförbundens kansli.

ökat utbud av universellt utformade produkter och tjänster inte längre behövs.

Om tillgänglighetsdirektivets krav skulle tillämpas kommer tillgängligheten att öka och i och med det förutsättningarna för delaktighet och självbestämmande för många personer med funktionsnedsättning och äldre. Det konkretiseras i ökade möjligheter att arbeta, resa, studera, konsumera, utöva kultur och idrottsaktiviteter. Detta är vinster både ur ett samhälls- och ur ett individperspektiv.

Tillgänglighetsdirektivet omfattar också krav som ökar tillgängligheten för grupper som ofta ”glöms bort” i tillgänglighetsregelverk och/eller normer, till exempel personer med kognitiva nedsättningar. Samtidigt är ett tillgänglighetsregelverk ett första steg, det är ingen garant för att tillgängligheten säkerställs. Ökad kunskap om behov och förutsättningar gör också att kravbilden behöver uppdateras efter hand. Det är väsentligt att många av de otydligheter som beskrivs i denna rapport tydliggörs för att möjliggöra att direktivets krav fullt ut kan tillämpas och bidra till ökad tillgänglighet och i sin tur delaktighet och självbestämmande.

Bedömning av om tiden för införlivande är rimlig

Enligt direktivet ska medlemsstaterna tillämpa alla åtgärder, däribland fri rörlighet för produkter och tjänster och de tillgänglighetskrav som föreskrivs i artikel 3, senast sex år efter det att direktivet har trätt i kraft. Medlemsstaterna ska senast två år efter direktivets ikraftträdande anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Bestämmelser ska tillämpas sex år efter direktivets ikraftträdande.⁶⁷

MFD:s bedömning är att tiden för införlivande, sex år, är realistisk givet att ett arbete påbörjas så snart som möjligt efter direktivets ikraftträdande, inriktat på att förbereda branscher, myndigheter och användare på de förändringar direktivet kommer att innebära. Det har också framkommit i arbetet med konsekvensanalysen att det finns många frågetecken från berörda aktörer gällande direktivets omfattning och konsekvenserna av de krav som ska tillämpas. En förutsättning för

⁶⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

att direktivet ska kunna tillämpas inom angiven tidsperiod är därför att de otvetyligheter som föreligger så långt det är möjligt kan rätas ut.

Den angivna tiden för införlivande kan vara mer eller mindre svår att efterleva beroende på de olika områdenas karaktär. Exempelvis kan det antas att uppdateringar och större uppgraderingar av webbplatser görs relativt kontinuerligt vilket kan underlätta implementering av nya krav. I dessa fall bör det för införlivande vara tillräckligt att ställa om och säkra den tekniska funktionalitet som behövs för att webbplatserna ska vara tillgängliga. De aktörer som tillhandahåller plattformar för e-handel, webbplatser för banktjänster med flera, behöver dock nås av information om vad direktivet innebär för dem i god tid. Eventuella kostnader för införande av nya krav är också en parameter som kan påverka införlivande av kraven. Som beskrivits ovan har det dock inte varit möjligt att göra några kostnadsberäkningar av vad ett införande av kraven kan innebära.

Branschföreträdare för banker menar att det är svårt att svara på vilken tidsåtgång som skulle krävas innan bankerna har alla förutsättningar för att kunna möta direktivets krav, men det skulle åtminstone ta ett antal år. De poängterar också att det alltid pågår annan utveckling parallellt för att leva upp till lagar och förordningar, att utveckla de digitala kanalerna samt att göra bankernas webbplatser mer tillgängliga.

Ett annat område som kan illustrera huruvida tiden för införlivande är rimligt är bankautomater. Bankautomater byts oftast ut med 10-årsintervall som standard men mjukvaran ersätts ofta efter en kortare tid. Beroende på befintlig tillgänglighetsnivå i de automater som finns, och hårdvaruförutsättningarna att göra automaterna tillgängliga, påverkar det kostnaden, och i förlängningen tiden för utbyte. Om kraven ska tillämpas för bankomater från dag 1, det vill säga sex år efter att direktivets fastställs är det rimligt att anta att bankautomater behöver börja bytas ut så snart som möjligt efter att direktivet fastställts. En ytterligare risk är att bankautomater snarare försvinner från orter där användningen är låg än ersätts om tiden för införlivande inte är i fas med den takt automater vanligen byts ut.

Samtidigt sker det snabb utveckling av tillgängligheten inom flera av direktivets produkt- och tjänsteområden. Exempelvis har smarta telefoner på ett par år gått ifrån att ses som mycket otillgängliga för personer med nedsatt syn på grund av pekskärm, till att nu vara ett bra

hjälpmedel i vardagen. Detta beror till stor del på att de har inbyggda tillgänglighetsfunktioner, det vill säga är universellt utformade.

Förslag

Myndigheten för delaktighet får enligt uppdraget lämna förslag om hur direktivet ska implementeras på det minst kostsamma sättet. MFD bedömer att det finns några avgörande frågor som behöver hanteras för att direktivet ska implementeras och att aktörerna som påverkas ska ges förutsättningar att leva upp till direktivets krav.

Förslag om informationsinsatser

För att något ska få genomslag i praktiken är första steget kunskap och kännedom om det som ska genomföras. MFD anser därför att det behövs informationsinsatser riktade mot samtliga aktörer som berörs av direktivet.

Tillverkare, importörer, distributörer och tjänsteleverantörer behöver information om kraven för att kunna ställa om sina processer. Tillverkare behöver ställa om produktion, distributörer behöver inrätta rutiner och upprätta hantering av dokumentation samt inrätta rutiner för att kontrollera om de produkter de säljer är CE-märkta. Tjänsteleverantörer behöver se över sina tjänster och ersätta eller uppgradera produkter som används för att erbjuda tjänsterna. Eventuellt behöver en informationsinsats påbörjas redan innan frågan om hur marknadskontrollen ska utformas är utredd. Detta för att kunna ge bättre förutsättningar för bland annat tillverkarna att påbörja omställningen av sina utvecklings- och produktionsprocesser.

Personer med funktionsnedsättning och äldre personer behöver få information om att de har möjlighet att anmäla otillgänglighet för produkter och tjänster som omfattas av direktivet. Informationen behöver vara saklig och återge vad som avses med tillgänglighet enligt direktivet, och motsvarande svensk reglering, för att underlätta hanteringen av ärenden hos marknadskontrollmyndigheten/-erna.

Upphandlande myndigheter behöver uppmärksammas på att de kan/ska använda kraven i offentlig upphandling. MFD bedömer att Upphandlingsmyndigheten redan i dag ansvarar för att stödja upphandlande myndigheter i hur de ska och kan ställa tillgänglighetskrav. Upphandlingsmyndigheten har också påbörjat arbete som en följd av de planerade ändringarna om krav på tillgänglighet i upphandlingsregelverket. Frågan om Upphandlingsmyndigheten behöver ytterligare

resurser för att möta behovet av informationsinsatser behöver emellertid utredas vidare.

Leverantörer till offentlig sektor behöver uppmärksammas på att krav kan ställas på produkter, tjänster och byggd miljö som upphandlas.

ESF-rådet, Tillväxtverket och Jordbruksverket behöver informera tydligt om vilka krav som kommer att tillämpas vid bedömning av ansökningar om fondmedel.

Stöd för tillverkare, importörer och distributörer

MFD föreslår att en vägledning tas fram, i syfte att underlätta de ekonomiska aktörernas bedömning av oproportionerlig börda. Vägledningen bör vara utformad så att berörda aktörer kan få stöd i sin bedömning av på vilka grunder det kan anses acceptabelt att åberopa oproportionerlig börda. MFD bedömer att vägledningen behöver tas fram i samråd med myndigheter som verkar mot de branscher som berörs av tillgänglighetsdirektivet.

Utöver generell information om att direktivet införs och vad det kan innebära bedömer MFD att det behövs stöd till de ekonomiska aktörer vars produkter eller tjänster omfattas av direktivet. Det är de ekonomiska aktörerna själva som bedömer oproportionerlig börda baserat på deras storlek, resurser och karaktär, samt kostnader och fördelar för de aktörerna i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning.

Av tillgänglighetsdirektivet framgår inte huruvida de ekonomiska aktörerna behöver ha ytterligare kunskap om tillgänglighet och hur det kan tillgodoses samt om behoven hos personer med funktionsnedsättning. Det finns en risk att bedömningen av oproportionerlig börda görs utifrån varierad kunskap om behoven. MFD:s bedömning är att det troligtvis finns ett behov av ökad kunskap som kan tillgodoses genom att:

- Vägledningen innehåller information om tillgänglighet och levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning samt exempel på effekter av att dessa personer får tillgång till motsvarande tjänster som direktivet omfattar.
- Vägledningen bör även innehålla information om de mänskliga rättigheterna och särskilt FN-konventionen samt information om

diskriminering på grund av bristande tillgänglighet enligt diskrimineringslagen.

- Vägledningen bör innehålla en beskrivning av principen universell utformning och hänvisa till standarder och andra dokument som ger stöd för genomförande av universell utformning.

Eftersom vägledningen riktar sig till aktörer inom olika branscher rekommenderar MFD att vägledningen tas fram i samråd med myndigheter som verkar inom de områden som tillgänglighetsdirektivet avser.

Förteckning över bilagor

Bilaga 1: Datorer, surfplattor, smarta telefoner och operativsystem

Bilaga 2: Telefonitjänster

Bilaga 3: Audiovisuella medietjänster och tillhörande utrustning

Bilaga 4: Kollektivtrafiktjänster

Bilaga 5: Banktjänster

Bilaga 6: E-böcker

Bilaga 7: E-handel

Bilaga 8: Offentlig upphandling

Bilaga 9: Europeiska struktur- och investeringsfonderna

Bilaga 10: Option om byggd miljö

Referenslista

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv). Ändringar införda genom direktiv 2009/140/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG.

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.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden

och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska socialfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1081/2006.

Dir. 2016:49 Marknadskontrollmyndigheter och deras befogenheter och sanktionsmöjligheter.

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

SOU 2016:58. Mediegrundlagskommittén. Ändrade mediegrundlagar.

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

Socialstyrelsens termbank. Funktionsnedsättning.
<http://termbank.socialstyrelsen.se/showterm.php?fTid=665>. Hämtad 2016-11-04.

Europeiska Kommissionen. Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Sammanfattning av konsekvensbedömningen. SWD(2015) 265 final. Bryssel den 2 december 2015.

Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union. Commission Staff Working Document. Brussels, 5.6.2014.
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_182_en.pdf. Hämtad 2016-11-04.

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/fn-s-konventionskommitters-granskning-av-sverige/konventionen-om-rattigheter-for-personer-med-funktionsnedsattning-icrpd>. Hämtad 2016-11-04

Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2014) General Comment No.2 Article 9: Accessibility. <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CRPD/C/GC/2&Lang=E>. Hämtad 2016-11-10. W

Myndigheten för delaktighet (2016). Konsekvensutredning tillgänglighetsdirektivet Delrapport för ett regeringsuppdrag.
<http://www.mfd.se/publikationer/rapporter/konsekvensutredning-tillganglighetsdirektivet-delrapport/>. Hämtad 2016-11-10.

Konsekvensutredning om tillgänglighetsdirektivet

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

I den här rapporten beskriver Myndigheten för delaktighet konsekvenser av Europeiska kommissionens förslag till direktiv om krav på tillgänglighet för vissa produkter och tjänster. Rapporten redogör för myndighetens bedömningar av hur förslaget påverkar olika aktörer samt förslag framåt.

Myndigheten fick uppdraget den 2 juni 2016, delrapporterade den 15 september och slutrapporterar genom denna rapport den 15 november 2016 till Socialdepartementet.

Myndigheten för delaktighet
Box 1210, 172 24 Sundbyberg
Besöksadress: Sturegatan 3
08-600 84 00
info@mfd.se
www.mfd.se
Serie A 2016:25