

Socialdepartementet

Stockholm
2021-11-01

Ert dnr
S2021/04731

Vårt dnr
2021/122

SOU 2021:44 Tillgänglighetsdirektivet

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

Vikten av samråd med näringslivet i det fortsatta arbetet

NNR vill peka på vikten av att berört näringsliv inkluderas i såväl kommande planering som i arbetet kring genomförande och tillämpning av direktivet.

Ett väl fungerande samråd med berört näringsliv på ett tidigt stadium och under hela processen kommer att vara avgörande för att reglerna ska bli effektiva och möjliga för företagen att uppfylla och praktiskt tillämpa. Det senare är också en förutsättning för att de grupper som direktivet är till för verkligen ska kunna ha nytta av direktivets bestämmelser.

I artikel 28 i direktivet anges att ”kommissionen ska inrätta en arbetsgrupp som består av företrädare för marknadskontrollmyndigheter, myndigheter för kontroll av tjänsters överensstämmelse och berörda parter, inklusive företrädare för organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning.” Arbetsgruppen ska enligt samma artikel i direktivet bl a ”främja samarbete mellan myndigheterna och berörda parter kring direktivets genomförande för att förbättra samstämmigheten kring detta och för att noga övervaka genomförandet av artikel 14.” Det ska också ”tillhandahålla råd, i synnerhet till kommissionen och framförallt om genomförandet av artiklarna 4 och 14.” NNR vill påpeka vikten av att regeringen verkar för att även organisationer som företräder företag ses som en berörd part och ges möjlighet att delta i denna arbetsgrupp. Detta inte minst då arbetsgruppens uppgifter som anges ovan kommer att kretsa kring artikel 14 som är oerhört viktig för ekonomiska aktörer.

Delegerade akter

Enligt artikel 14.7 i direktivet ”ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med det som anges i artikel 26 för att komplettera bilaga VI.” Detta ”för att ytterligare specificera de relevanta kriterier som den ekonomiska aktören ska beakta vid bedömningen enligt artikel 14.2.” Det vill säga ”huruvida de tillgänglighetskrav som avses i artikel 4 i direktivet skulle leda till en grundläggande ändring eller på grundval av relevanta kriterier som fastställs i bilaga VI, innebära en oproportionerligt stor börda för den ekonomiska aktören enligt artikel 14.1 b.” (Kommissionen ges även obefogenhet att anta delegerade akter beträffande det som avses i artiklarna 4.9 och 12.3.)

Näringslivets upplevelse är att användningen av ramlagstiftning kompletterat med delegering till kommissionen för att anta delegerade akter som kompletterar lagstiftningen har ökat. NNR finner denna utveckling oroande utifrån ett demokratiskt perspektiv då kraven på öppenhet och samråd är lägre för processen kring delegerade akter än för den normala lagstiftningsprocessen. Sekretessen som råder runt tidiga utkast på förslag till delegerade akter gör det nämligen omöjligt för företag eller näringslivsorganisationer att på ett tidigt stadium kunna ta del av det som diskuteras eller att lämna input om konsekvenserna. Dagens konsultationsperiod på fyra veckor avseende kommissionens förslag till delegerad akt är inte heller tillräcklig för att företagen och näringslivsorganisationerna ska hinna analysera förslagens effekter och formulera ett svar. NNR har även uppmärksammat denna problematik i ett förslag på förbättring¹ till Fit for Future platform – kommissionens rådgivande grupp kring förslag på förbättringar av befintlig EU-lagstiftning.

Då specifikationen av kriterierna kommer att ha stor betydelse för hur artiklarna 4 och 14 i tillgänglighetsdirektivet ska komma att tillämpas anser NNR att det med hänsyn till ovanstående är viktigt att den svenska regeringen och Regeringskansliet försöker hitta vägar för att trots sekretessen som råder kring själva utkastet ändå stämma av med berörda svenska branscher kring konsekvenser av viktiga frågeställningar i tidiga utkast på delegerade akter/ under kommissionens framtagande av förslag till delegerad akt.

Harmonisering, standarder och realistiska implementeringstider

Harmonisering på den inre marknaden

Utredningen gör i avsnitt 3.4 bedömningen att ”tillgänglighetsdirektivet är ett fullharmoniserande direktiv vad avser de produkter och tjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde.”

NNR finner att även om direktivet är ett s k fullharmoniseringsdirektiv lämnar det dock i många delar stort utrymme för tolkning av medlemsstaterna. Utredningen gör med hänvisning till sitt uppdrag inte någon tolkning av de krav som anges i direktivet. Ansvaret för detta kommer istället att landa på de myndigheter som ges i uppdrag att bedriva tillsyn samt arbeta med information och främjande. Föreskriftsrätt lämnas också till ett antal myndigheter som har tillsynsansvar för ett sakområde.

NNR vill framhålla att det är oerhört viktigt att syftet om att uppnå harmonisering på den inre marknaden inte motverkas av olikheter i genomförande och tillämpning i olika medlemsstater. Det måste därför tillses att eventuella myndighetsföreskrifter som tas fram följer av direktivets krav eller de standarder eller delegerade akter som beslutas på EU-nivå och inte skapar ytterligare krav som avviker från övriga medlemsstaters.

För att undvika nationella olikheter i genomförande och tillämpning krävs ett nära samarbete mellan nationella myndigheter i de olika medlemsstaterna. Svenska myndigheter bör för att se till att de inte ställer avvikande och mer långtgående krav därför noggrant jämföra och stämma av med sina motsvarigheter i andra medlemsstater kring hur dessa planerar att genomföra och tillämpa direktivet. Harmonisering måste utöver ovanstående också vara en ledstjärna för ansvariga svenska myndigheter i såväl tillsyn som information och främjande.

¹ <https://nnr.se/wp-content/uploads/Proposals-for-improvement-and-simplification-of-eu-legislation.pdf>

Standarder

Det framgår av artikel 15 i tillgänglighetsdirektivet att produkter och tjänster som uppfyller harmoniserade standarder eller delar av dem ska förutsättas överensstämma med tillgänglighetskraven i denna artikel. Det framgår vidare att kommissionen ska lämna en standardiseringsbegäran till en eller flera europeiska standardiseringsorganisationer att utarbeta harmoniserade standarder för de produkttillgänglighetskrav som fastställs i bilaga 1 till direktivet.

Enligt NNR är standarder viktiga för att en harmonisering av tillgänglighetsdirektivet ska kunna åstadkommas. Om harmoniserade standarder och principen om ömsesidigt erkännande följs försvinner den osäkerhet som uppstår om varje medlemsstat gör sin egen tolkning av de krav som följer av direktivet. Det underlättar avsevärt och gör det mindre kostsamt för företag som bedriver handel över medlemsstatsgränserna. I många fall är standarder även en förutsättning för att företagen ska kunna efterleva kraven som följer av direktivet och den svenska lagstiftningen.

Ikraftträdande och realistiska implementeringstider

NNR noterar att en standardiseringsbegäran från kommissionen ännu ej är överlämnad till de europeiska standardiseringsorganisationerna (ESOs). Organisationerna skriver på sin webbsida att de förväntar sig motta en sådan begäran att utveckla harmoniserade standarder som stöd till tillgänglighetsdirektivet någon gång tidigt år 2022. Då inget slutdatum finns angivet finns därmed en osäkerhet kring när harmoniserade standarder kommer att vara framtagna i alla delar och vara fastslagna. NNR har uppmärksammats om att det finns en risk att standardiseringsarbetet och möjliga vägledningar från de europeiska standardiseringsorganisationerna kan komma att försenas. Det kan i sin tur minska den tid företagen har tillförogande för att göra de anpassningar som krävs för att efterleva kraven i standarderna/lagstiftningen. Enligt NNR är det oerhört viktigt att företagen ges realistisk tid för implementering.² NNR uppmanar därför regeringen att, i det fall de harmoniserade standarderna drar ut på tiden, tillsammans med andra medlemsstater begära om möjlighet att skjuta upp ikraftträdandedatum för den nationella lagstiftningen. Om ikraftträdande sker alltför nära efter standarder tillkommit bör också svenska myndigheter anta ett mjukare förhållningssätt i sin tillsyn och framförallt främja företagens möjligheter att efterleva reglerna.

En annan aspekt som behöver tas i beaktande när det gäller bl a datum för ikraftträdande och vid bedömningen av företagens möjligheter att bära kostnader är den krissituation flera av de branscher som berörs av direktivets krav fortfarande befinner sig i till följd av COVID 19-pandemin. Då en återhämtning i vissa delar kan ta ända upp till fem år, och de nationella lagstiftningarna för att genomföra tillgänglighetsdirektivet ska börja gälla i juni 2025, finns en risk för att de företag som ska följa de nya kraven inte hunnit återuppbygga sina verksamheter igen fullt ut och därmed kommer att få svårigheter att efterleva kraven.

NNR hänvisar i denna del till de förslag som nämnden tidigare lagt fram till Regeringskansliet om att ”verka i EU för att genomförandetiderna för beslutad lagstiftning förlängs” och att ”tillsynsmyndigheter på alla nivåer bör tillämpa en s k grace period för nya eller förändrade regler under två år”. Syftet är att ge svenska företag möjlighet till en period av återhämtning utan ökade regelkostnader och regelbörda och att företagen ges möjlighet att göra de

² Se även förslaget (7.) om att införa realistiska implementeringstider i NNRs förslag på prioriteringar inför det svenska ordförandeskapet i EU 2023, <https://nnr.se/wp-content/uploads/NNRs-forslag-pa-prioriteringar-for-det-svenska-ordforandeskapet-i-EU-2023.pdf>

anpassningar som krävs utan risk för sanktioner för sådant de inte kan styra över. Förslagen utgör en del av de förslag som NNR tagit fram med åtgärder som kan stödja svenska företag under och efter Corona-krisen. Samtliga förslag framgår av NNRs pressmeddelande, se <https://nnr.se/pressmeddelande-starkt-konkurrenskraft-och-aterhamtning-genom-ett-omedelbart-stopp-for-okad-regelborda-for-foretag/>

NNR rekommenderar med anledning av ovanstående också att Sverige utnyttjar de möjligheter till undantag som direktivet lämnar i artiklarna 31 och 32 beträffande datum för införlivande, övergångsperioder och anpassningsperioder.

Bedömningen av ”oproportionerligt stor börda”

I tillgänglighetsdirektivet anges tre situationer för när ekonomiska aktörer inte behöver efterleva tillgänglighetskraven i direktivet. I betänkandets sammanfattning beskrivs dessa undantag i korthet. ”Enligt artikel 4.5 undantas mikroföretag från kraven på tjänster. En annan sådan situation är om ett tillgänglighetskrav kräver en större förändring av en produkt eller tjänst vilket innebär en grundläggande förändring av dess grundläggande karaktär (artikel 14.1 a). Den tredje situationen är när ett krav på tillgänglighet skulle leda till en oproportionerligt stor börda för en berörd ekonomisk aktör (artikel 14.1 b). I en sådan situation ska emellertid de krav som inte leder till en sådan börda fortfarande tillämpas för den aktuella produkten eller tjänsten.

Till grund för bedömningen om det föreligger en oproportionerligt stor börda ska på grundval av relevanta kriterier i bilaga VI avseende den ekonomiske aktören ekonomiska förhållanden såsom kostnader och intäkter för denne beaktas. Dessa förhållanden ska vägas mot uppskattade fördelar för personer med funktionsnedsättning.”

Som framgår ovan används i tillgänglighetsdirektivets artikel 14.1 b begreppet ”oproportionerligt stor börda” när det gäller ett av de möjliga undantagen för de berörda ekonomiska aktörerna. I utredningens förslag till lag (2022:000) om digital tillgänglighet till produkter och tjänster används dock istället begreppet ”oskäligt betungande” för den berörda ekonomiske aktören. NNR anser det viktigt att välja så direktivnära skrivningar som möjligt i denna del för att undvika otydligheter och risk för överimplementering. Uttrycket ”oskäligt betungande” är inte lika tydligt då det vid en bedömning av oproportionerligt stor börda faktiskt handlar om att göra en bedömning av om den ekonomiske aktörens kostnader för att anpassa en produkt eller tjänst står i proportion till dennes ekonomiska förutsättningar för att göra anpassningen.

Enligt uppgift från NNRs medlemmar finns också en risk för sammanblandning med uttryck i exempelvis diskrimineringslagen. Vidare att det är orimligt att så långtgående jämförelser görs av utredningen med webbtillgänglighetsdirektivet och den svenska lag som genomför detta då de innehåller skrivelser som är fundamentalt olika dem i tillgänglighetsdirektivet och förutsättningarna för dess genomförande och tillämpning skiljer sig kraftigt åt. Webbtillgänglighetsdirektivet berör offentligt finansierade aktörer medan det i huvudsak är kommersiella aktörer som kommer att stå för alla kostnader enligt tillgänglighetsdirektivet. En modell för beräkning av ”oproportionerligt stor börda” finns i bilaga VI till tillgänglighetsdirektivet men någon sådan finns inte för oproportionerligt stor börda som i det svenska genomförandet av webbtillgänglighetsdirektivet istället anges ”oskäligt betungande”.

Uppföljning av genomförandet av tillgänglighetsdirektivet

Av artikel 33 i direktivet framgår att ”kommissionen senast den 28 juni 2030 och därefter vart femte år ska överlämna en rapport till Europaparlamentet, rådet och den Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av direktivet.” Det anges i artikel 33.3 att ”medlemsstaterna ska i god tid till kommissionen lämna all information som behövs för att kommissionen ska kunna utarbeta sådana rapporter.” I 33.4 anges också att kommissionens rapport bl a ska ta hänsyn till synpunkter från ekonomiska intressenter.

Vi rekommenderar att en svensk uppföljning också görs som kan ge input till dessa uppföljningsrapporter. En viktig del i denna bör vara att fånga in berörda ekonomiska aktörers erfarenheter och konsekvenserna av genomförandet.

Konsekvensutredningen

NNR finner att konsekvensutredningen är behäftad med ett antal brister. NNR kan konstatera att utredningens konsekvensutredningsarbete huvudsakligen består av de beräkningar av effekterna för svenska aktörer till följd av införandet av direktivet vilka utförts av en konsult på uppdrag av utredningen. Av avsnittet konsekvensanalyser i betänkandet framgår att utredningen när det gäller konsekvenser endast utgått från det som efterfrågats i kommittédirektivet för utredningen. Utredningen har alltså inte genomfört någon fullständig konsekvensutredning i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, vilket är en skyldighet enligt 15 a § Kommittéförordningen (1998:1474) för utredningar som presenterar förslag till nya eller ändrade regler. Givet de omfattande kostnader som förslagen innebär för företag anser NNR att ett gediget konsekvensutredningsarbete enligt konsekvensutredningsförordningen hade bort genomföras också av utredningen självt.

NNR anser att de kostnadsberäkningar som gjorts av konsultföretaget Analysys Mason tydligt visar att genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet kommer att medföra mycket stora kostnader för de branscher och företag som berörs. Samtidigt har NNR uppmärksamats på att dessa kostnader sannolikt är ännu högre (då inte alla kostnader tagits med) och träffar fler företag än de som varit utgångspunkt för beräkningarna. NNR efterlyser därför större transparens kring de antaganden och siffror som presenteras och ligger till grund för de kostnadsberäkningar som har genomförts.

NNR har redan när förslaget till direktiv diskuterades lyft fram behovet av en redovisning av hur de nya kraven skiljer sig från den nuvarande svenska lagstiftningen. För att undvika eventuella överlappningar och krockar med befintliga regler är det därför viktigt att en noggrann analys görs innan beslut fattas om det svenska genomförande kring hur direktivet och det föreslagna svenska genomförandet förhåller sig till befintliga regler och förestående revideringar av dessa till följd av aviserade revideringar av vissa EU-regler (som t ex passagerarrättighetsförordningarna). NNR hänvisar i dessa delar till det som lyfts fram av NNRs medlemmar i deras egna remissvar kring Tillgänglighetsdirektivet (Transportföretagen, Svensk Handel).

NNR finner det vara en brist att inga beräkningar gjorts av nyttorna av direktivet. Utredningen uttrycker under avsnitt ”18.3.1 Nyttor” att nyttor kan bestå av både indirekta och direkta nyttor. Utredningen konstaterar dock ”att omsätta nyttorna i monetära termer är svårt då det saknas data som beskriver hur ökad tillgänglighet kan prissättas i kronor och ören.” Utredningen anger dock ”att det torde i och för sig vara möjligt att göra en sådan beräkning” men säger samtidigt att denna ”inte haft möjlighet att på egen hand genomföra

undersökningar för att skapa sådan data.” Utredningen anger att det ”därför inte har varit möjligt att räkna på nettoeffekten av ökad tillgänglighet, dvs att presentera en kalkyl där kostnader ställs mot fördelar”. Enligt NNR går det heller exempelvis inte att få någon bild av nyttan på individnivå och utifrån olika funktionsnedsättning/-ar. NNR håller därför med utredningen om att mer fördjupade undersökningar behövs för att kunna bedöma konsekvenserna för enskilda av mer tillgängliga produkter och tjänster. I avsaknad av en sådan analys vill också NNR lyfta fram att de antaganden som görs av Analys Mason kring ökning av kundkretsen och om att tio procentenheter fler inom respektive grupp t ex kommer att välja att e-handla, och som utredningen kommenterar ”att de inte har någon anledning att ifrågasätta att den ökade handeln i vart fall kommer att uppgå till”, därmed mer framstår som en gissning.

Utöver ovanstående finns heller inte någon tillräcklig analys i betänkandet av om tillräcklig tillgång på kompetens finns för att göra de anpassningar som krävs eller om brister finns i denna del som kan driva upp priserna och därmed kostnaderna för företagen. Brist på kompetens påverkar också företagens möjligheter till anpassningar och efterlevnad av kraven. Enligt uppgift från NNRs medlemmar som berörs av direktivet så finns inte tillräcklig kompetens hos konsulter i denna fråga varför analys också behövs kring statens ansvar och satsningar vad gäller kompetensförsörjning i denna del.

NNR ställer sig frågande till utredningens antagande (sid 287) om att ”det är rimligt att anta att i princip alla företag har kunskaper om deras produkters och tjänsters tillgänglighet och fördelar för personer med funktionsnedsättning, samt även hur stor spridning produkterna och tjänsterna har.”

Vi befärar att många små och medelstora företag inte besitter denna kunskap då de vanligtvis inte arbetar med dessa frågor. Behov kommer därför att finnas av information och kunskap från ansvariga myndigheter varpå det är viktigt att nödvändiga resurser avsätts till/inom myndigheterna för dessa uppgifter. Det måste också vara tydligt klarlagt vilken aktör som ska ansvara för att tillhandahålla vilken information. NNR ser positivt på att främjandeuppgifter föreslås av utredningen i avsnitt 16.5 i form av ”ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning genom referensgrupper med representanter för företag, målgrupper och intresseorganisationer”.

NNR anser med anledning av de brister som konstateras ovan att kompletteringar behöver göras innan beslut fattas.

Vi hänvisar utöver ovanstående synpunkter, när det gäller mer specifika detaljer kring genomförandet, till det som framförs i berörda medlemmars (Transportföretagen, Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Svenskt Näringsliv) egna remissvar.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors