

Socialdepartementet

Via e-post: s.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till s.sof@regeringskansliet.se

Remissvar – Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44)

Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, lämnar härmed sitt yttrande över betänkandet Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44). MTM yttrar sig över de delar av betänkandet som rör myndighetens verksamhetsområde.

Om Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)

Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, tillhör Kulturdepartementet. Uppdraget är att vara ett nationellt kunskapscentrum för tillgängliga medier och att arbeta för att alla ska ha tillgång till litteratur, nyheter och samhällsinformation utifrån vars och ens förutsättningar, oavsett läsförmåga eller funktionsnedsättning.

MTM främjar universell utformning av litteratur, nyheter och samhällsinformation. Genom vägledning och kommunikationsinsatser gentemot såväl offentliga som kommersiella aktörer verkar myndigheten för att fler produkter och tjänster inom läsområdet blir mer tillgängliga.

Myndigheten utvecklar även produkter och tjänster inom tillgänglig läsning. MTM producerar och förmedlar exempelvis talböcker, punktskriftsböcker och e-textböcker till personer med funktionsnedsättning som ger läsnedsättning. Detta görs i enlighet med 17 – 17 f §§ upphovsrättslagen. MTM distribuerar också teckenspråkig litteratur för personer som är döva eller har en hörselnedsättning.

MTM:s produktion av tillgänglig litteratur ska komplettera förlagsmarknadens utbud genom att tillgängliggöra litteratur som användare med en syn- eller läsnedsättning annars inte skulle få tillgång till.

Förmedlingen av tillgänglig litteratur sker idag genom MTM:s digitala bibliotekstjänst Legimus, som rymmer cirka 140 000 titlar. Här får läsarna tillgång till ett brett urval av litteratur, men också användarstöd och support.

Uppdraget att förmedla tillgänglig litteratur sker i samverkan med bibliotek. Enligt den svenska talboksmodellen ansvarar MTM för att producera litteratur i tillgängliga format och, via förmedlare, distribuera dem till användarna. Regionbiblioteken ansvarar för regional service och information. Kommun- och

högskolebibliotek ansvarar för utlåning till personer med syn- eller läsnedsättning genom bibliotekstjänsten Legimus.

MTM är och förblir en nyckelaktör vad gäller tillgänglig läsning i Sverige och den demokratiska rätten till information. Såväl i rollen som främjare av universell utformning som i uppdraget att tillgängliggöra produkter och tjänster för läsare som inte kan tillgodogöra sig litteratur, samhällsinformation och nyheter på annat sätt.

Sammanfattning

MTM välkomnar tillgänglighetsdirektivet – viktigt steg mot universell utformning och likvärdig läsning

MTM vill med läsaren i fokus framhålla vikten av att alla ska kunna läsa på sina villkor, oavsett läsförmåga eller funktionsnedsättning. När e-böcker och ändamålsenlig programvara följer kraven i tillgänglighetsdirektivet kommer fler läsare att kunna ta del av e-böcker direkt när de ges ut av förlagen, och i de tjänster som finns för digitala böcker. Att läsare inte behöver invänta i efterhand anpassade exemplar av böckerna är mycket positivt och gagnar läsarna jämfört med hur det har sett ut tidigare.

Genom tillgänglighetsdirektivet regleras tillgängligheten för produkter och tjänster riktade till konsumenter. Implementeringen av direktivet är ett viktigt steg utifrån Sveriges mål med funktionshinderspolitiken. Tillgänglighetsdirektivet sätter press på förändring i branscher där utvecklingen inom tillgänglighet inte har varit tillräcklig. Avseende området tillgänglig läsning blir lagen ett viktigt verktyg i utvecklingen mot universellt utformad litteratur.

MTM ser att tillgänglighetsdirektivet strikt väljer att utgå från en e-boksdefinition som inte bedöms omfatta vissa digitala läromedel, och inte heller ljudböcker. Givet den teknik- och formatutveckling som under det senaste decenniet haft stor inverkan på läsvanor och skapat nya format inom exempelvis läromedel, finns därmed en risk för att läsare inte får likvärdig tillgång till vissa tjänster, och då inte heller kan läsa på de sätt som de har behov av. Teknikneutralitet och plattformsoberoende är viktiga förutsättningar för att alla ska kunna läsa på sina villkor.

MTM vill därför påtala den utvecklingspotential tillgänglighetsdirektivet har i förhållande till tjänster som i dagsläget inte omfattas, däribland ljudböcker och vissa digitala läromedel, och uppmana till att de tas i beaktande vid kommissionens översyn av direktivet år 2030.

Förmedlingen av tillgängliga e-böcker bör säkras genom en nationell digital bibliotekstjänst

MTM vill särskilt understryka att tillgänglighetsdirektivet medför ett ökat behov av en nationell digital bibliotekstjänst. Utan en sådan tjänst riskerar förutsättningarna för att få tillgång till litteratur via folkbiblioteken att försämrats avsevärt eftersom utbudet av e-böcker varierar kraftigt beroende på vilket bibliotek läsaren vänder sig till.

Då det i dagsläget inte finns en nationell e-låneservice utanför Legimus ställs stora krav på biblioteken och MTM att lösa förmedlingen av tillgängliga böcker

på ett sammanhållet sätt. Centralt blir att hitta en lösning som fungerar för läsare, bransch och bibliotek.

Samlokalisering av tillsyn och främjande blir bäst för läsarna

MTM ställer sig bakom utredningens förslag att bemyndiga MTM med ansvar för tillsyn av e-böcker och ändamålsenlig programvara. Myndigheten har redan uppdraget att främja universell utformning av litteratur, och har därtill en väl utvecklad kompetens och sakkunskap kring tillgänglig litteratur. MTM har därmed goda förutsättningar att avgöra hur en tillsyn bäst bör bedrivas och vad som ska granskas gällande e-böcker och ändamålsenlig programvara.

Genom ett tillsynsansvar stärks MTM:s samlade ansvar inom tillgänglig litteratur, vilket också skapar goda förutsättningar för MTM att än bättre agera på myndighetens övergripande uppdrag och leda utvecklingen mot ett samhälle där all läsning är tillgänglig.

Rätt utförda kan främjande och tillsyn fungera som en växelverkan, där både branschen och läsarna gynnas av att en myndighet har ett samlat ansvar.

Omvänt – om dessa uppdrag skulle delas upp mellan olika myndigheter – finns en risk för att såväl främjandet som tillsynen av tillgänglig litteratur blir mindre effektiva samt otydligare.

MTM vill lyfta att den troliga kostnad för tillsyn som lyfts fram i utredningen är i underkant för MTM:s del då en tillsynsverksamhet behöver byggas upp från grunden.

MTM vill betona vikten av samordning mellan tillsynsmyndigheterna i författningsarbetet av föreskrifter för att skapa ett enhetligt regelverk. MTM vill också lyfta vikten av att kontinuerligt samråda med den myndighet som får ett samordnande uppdrag för tillgänglighetsdirektivet.

MTM vill framhålla att det avseende tillsyn av ändamålsenlig programvara finns en potentiell gränsdragningsproblematik i relation till övriga webbapplikationer som omfattas av tillgänglighetsdirektivet.

MTM ser ett behov av förtydligande kring:

- Hur e-böcker hanteras i lagstiftningen till dess att grundlagsfrågan är hanterad.
- Om man avser börja med tillsynen av ändamålsenlig programvara innan grundlagsfrågan för e-böcker är hanterad.
- Vad som gäller för e-böcker som publiceras efter den 28 juni 2025 och fram till det datum när väl kraven börjar gälla för e-böcker i Sverige.

Dessa faktorer har påverkan på MTM:s arbete med främjande, som under en övergångsperiod kommer att behöva intensifieras för att inte svenska aktörer och läsare ska hamna i en sämre situation än i övriga EU.

Påverkan på MTM:s produktion av talböcker och e-textböcker

MTM vill lyfta att tillgänglighetsdirektivet inverkar på MTM:s uppdrag på flera sätt, men att det idag är svårt att förutse hur stor påverkan blir på produktionen av talböcker och e-textböcker. MTM ser behov av ett uppföljande uppdrag i form av en översyn av hur myndighetens talboksutgivning kan komma att förändras genom tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker. MTM vill lägga till att

i en sådan översyn behöver även förmedlingen av tillgänglig litteratur och ansvarsfördelningen mellan MTM och biblioteken ses över utifrån de nya omständigheter för tillgängliga e-böcker som direktivet leder till. Sker inte denna översyn ökar sannolikheten för försämringar för läsarna.

Övriga synpunkter från MTM

MTM vill understryka vikten av utredningens bedömning att tillgänglighetsdirektivet inte ska påverka tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1564 ("Marrakeshdirektivet") samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1563 ("Marrakeshförordningen") då dessa regleringar är avgörande för att säkra att personer med syn- eller läsnedsättning får tillgång till litteratur och information.

MTM anser att en gemensam klagomålsportal skulle gynna konsumenternas möjligheter att tillämpa direktivet i praktiken.

MTM anser att en samlad och sammanhållen lag gynnar såväl de ekonomiska aktörer som träffas av direktivet, som läsarna.

MTM vill påpeka att den kostnadsberäkning som är gjord gällande e-böcker i utredningen har brister, varför den inte kan anses relevant som en uppskattning för vilka kostnader tillgänglighetsdirektivets krav kan komma att innebära för svensk bokbransch.

Myndighetens synpunkter

Inledning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fokuserar på icke-diskriminering och listar nödvändiga åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Regeringen har antagit de globala utvecklingsmålen i Agenda 2030. I mål fyra anges bland annat målet att säkerställa lika tillgång till utbildning och yrkesutbildning för alla. Tillgången till och användningen av litteratur och läromedel är avgörande för kunskapsinläring och läsutveckling.

Det övergripande perspektivet i MTM:s svar är den generella demokratiska rätten för personer med funktionsnedsättning att på likvärdiga villkor som alla andra få tillgång till den information de önskar var, när och hur de vill. MTM har därför genomgående i svaret läsaren i fokus, vilket avspeglar sig såväl i de synpunkter MTM framför vad gäller exempelvis förhållandet mellan främjande och tillsyn, som när det gäller att säkra tillgången till tillgänglig litteratur efter det att lagen träder i kraft.

MTM:s allmänna synpunkter

3.6.1 Avgränsningar av det materiella tillämpningsområdet

MTM instämmer i bedömningen i att direktivet inte ska påverka tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1564 ("Marrakeshdirektivet") samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1563

(”Marrakeshförordningen”) då dessa regleringar är avgörande för att säkra att personer med syn- eller läsnedsättning får tillgång till litteratur och information. Regelverken är viktiga för MTM eftersom de ger stöd för undantaget i upphovsrättslagen som styr MTM:s produktion av exemplar i tillgängligt format (såsom talböcker och punktskriftsböcker).

6.2.6 E-böcker

I tillgänglighetsdirektivets icke-bindande exempel i Bilaga II, pekas specifika funktionsnedsättningar ut för att beskriva vilka som kan gynnas av kraven för e-böcker. MTM instämmer i de bedömningar som görs, men vill också betona vikten av att, istället för att hänvisa till specifika funktionsnedsättningar, peka på de behov för vilka en viss tillgänglighetsfunktion utvecklas, då ett sådant perspektiv tar större hänsyn till läsarens individuella förutsättningar.

MTM instämmer i utredningens resonemang kring att EPUB 3 är ett format som i dagsläget används av den internationella bokbranschen för att ge ut och distribuera tillgängliga e-böcker. Exempelvis har branschorganisationen Federation of European Publishers i ett uttalande i juni 2021 lyft fram hur väl de tekniska riktlinjerna för EPUB 3 möter kraven i tillgänglighetsdirektivet.

9.1 Förhållandet till TF och YGL

MTM vill framhäva att om grundlagsändringar krävs för att kraven för e-böcker ska kunna börja gälla i Sverige, är det sannolikt att kraven börjar gälla flera år efter övriga EU-länder. Här vill MTM lyfta värdet av myndighetens främjande arbete gentemot bok- och förlagsbranschen. Om man vill åstadkomma förändring utan lagstiftning krävs än mer främjandeinsatser, såsom vägledning och kommunikationsinsatser, för att bidra till den omställning som krävs i god tid till dess att kraven börjar gälla.

MTM ser gärna ett klagörande i det fortsatta utredningsarbetet kring huruvida man avser att undanta e-böcker från den nya lagen helt och hållet till dess att grundlagsfrågan är hanterad, eller om man kommer att ha med e-böcker redan från början men att kraven då enbart gäller för sådana företag som varken omfattas av TF eller YGL (det vill säga utgivare av e-böcker som inte vill söka eller inte kvalificerar för frivilligt skydd genom utgivningsbevis enligt resonemanget i avsnitt 8.2.2). Mot bakgrund av detta vore det önskvärt om ett sådant klagörande även tog hänsyn till huruvida kraven för ändamålsenlig programvara ska börja gälla samtidigt som kraven för e-böcker eller om de följer samma tidsplan som övriga tjänster i direktivet. Här ska noteras att om kraven börjar gälla för somliga e-böcker och/eller ändamålsenlig programvara vid 2025, behöver MTM ha en tillsynsorganisation på plats till dess.

10.4.8 Lagen om offentlig upphandling

MTM instämmer i bedömningen att det finns skäl att se över nuvarande regelverk vad gäller upphandlingar under tröskelvärdena, samt att upphandlingsmyndigheten får ett särskilt uppdrag att genomföra

informationskampanjer om de krav på tillgänglighet som ställs vid offentlig upphandling.

Som utredningen konstaterar i avsnitt 11.4 riskerar vissa webbaserade läromedel och applikationer som inte räknas som e-böcker, till exempel interaktiva digitala läromedelsplattformar, att bli ett eftersatt område när det kommer till tillgänglighet.

MTM delar denna uppfattning. Inte bara riskerar sådana läromedel att falla utanför tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde, det förefaller även vara oklart huruvida eller i vilken utsträckning de omfattas av annan lagstiftning inom tillgänglighetsområdet, såsom DOS-lagen och undantaget i 17-17 f §§ upphovsrättslagen.

När det gäller DOS-lagen har Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) antagit rekommendationer om tolkning av DOS-lagen vad gäller dess tillämpning på lärplattformar (REK. 2021:2 2021-06-23, Dnr SU-850-0070-20). SUHF har i rekommendationen kommit fram till att lärplattformar i grunden omfattas av DOS-lagen. Inom grundskolan och gymnasiet framgår dock av förarbetena till DOS-lagen (prop. 2017/18:299 s. 47) att digital service som inte hänför sig till en verksamhets väsentliga administrativa funktioner är undantagna enligt 9 § 5 p.

Vad gäller upphovsrättslagens undantagsbestämmelse, som bland annat MTM:s produktion av tillgängliga exemplar vilar på, ligger svårigheten framförallt i att dylika digitala läromedel, i form av exempelvis webbapplikationer som har annat innehåll än e-böcker, inte framstår som en tjänst med en sammanhållen upphovsrättslig verkstyp utan kan bestå av flera olika upphovsrättsliga verkstyper. Det kan noteras att undantaget inte gäller för samtliga upphovsrättsliga verkstyper, varför bedömningen och undantagets tillämpning på digitala läromedel är svår och oklar.

MTM vill lyfta vikten av att denna oklarhet beaktas i den fortsatta beredningen av tillgänglighetsdirektivet, då det finns en stor risk för att elever inte får likvärdig tillgång till sådana läromedel i framtiden.

För offentliga aktörer som lyder under LOU ska tillgänglighetskrav visserligen ställas på sådana digitala läromedel vid upphandlingar över tröskelvärdena. Tydliga rekommendationer från upphandlingsmyndigheten vad gäller tillgänglighetskrav vore därför önskvärt. Därtill bör sådana krav rimligen uppfylla samma lägstanivå som tillgänglighetsdirektivets krav.

För upphandlingar under tröskelvärdet behöver dock inga tillgänglighetskrav ställas. Det ska också noteras att privata aktörer varken omfattas av DOS-lagen eller av LOU.

MTM vill därför redan nu, utifrån läsarnas perspektiv, framhäva vikten av att även upphandlingar under tröskelvärdena omfattas av tillgänglighetskrav, att upphandlingsmyndigheten får ett särskilt uppdrag att genomföra informationskampanjer om tillgänglighetskrav, varvid MTM är en given samrådspart samt att kommissionen vid sin översyn av direktivet uppmärksammar detta område enligt artikel 33 i tillgänglighetsdirektivet.

10.5 Direktivet bör genomföras genom en samlad lag

MTM instämmer i utredningens konstaterande i avsnitt 10.4.10 att det inte finns någon lämplig reglering i nationell författning som behandlar e-böcker. MTM kan inte heller se någon fördel med att införa en sådan reglering enbart för att genomföra tillgänglighetsdirektivet, särskilt inte mot bakgrund av att tillgänglighetsdirektivet i framtiden kan komma att omfatta fler produkter och tjänster.

MTM delar därför den uppfattning som utredningen presenterar i avsnitt 10.5, att tillgänglighetsdirektivet ska genomföras genom en ny samlad lag. Detta gynnar såväl de ekonomiska aktörer som träffas av direktivet som konsumenterna. På samma sätt som en gemensam klagomålsportal (se rekommendationen i avsnitt 16.3.4 och resonemang här nedan i avsnitt 17.2) gynnar konsumenternas möjligheter att tillämpa direktivet i praktiken, gynnas konsumenterna av en samlad och sammanhållen lag.

11.3 Redan publicerade e-böcker

MTM har inget att invända mot utredningens bedömning i sig gällande redan publicerade e-böcker. MTM önskar dock ett förtydligande vad som kommer att gälla för redan publicerade e-böcker (det vill säga e-böcker utgivna efter 28 juni 2025 och fram till dess att kraven för e-böcker börjar gälla) för det fall det kommer att krävas grundlagsändringar för att kraven för e-böcker ska kunna gälla i Sverige.

11.4 Närmare om vad som omfattas av begreppet e-bok

MTM har ur ett juridiskt perspektiv inget att invända mot utredningens bedömning av vad som omfattas av begreppet e-bok utifrån hur tillgänglighetsdirektivet definierar e-böcker.

MTM vill dock poängtera att ett av tillgänglighetsdirektivets syften, så som det anges i skäl 2, är att möjliggöra ett mer inkluderande samhälle genom att produkter och tjänster blir mer tillgängliga. Därmed vill MTM lyfta vikten av att Sverige vid den översyn av tillgänglighetsdirektivet som ska ske 2030 enligt artikel 33 verkar för en breddning av tillämpningsområdet gällande digitala böcker. Format- och teknikutvecklingen går snabbt inom litteratur- och utbildningsområdet, och en mer formatneutral lagstiftning skulle skapa en markant större effekt av direktivet för läsare med funktionsnedsättning.

Om också ljudboken, som idag är det i särklass största formatet för digital läsning i Sverige, skulle omfattas av lagkrav för tillgänglighet skulle genomslaget inom litteratur- och utbildningsområdet bli långt mycket större och kräva färre särlösningar för läsarna.

Inom läromedelsområdet sker idag på liknande sätt en ökning av sådana digitala läromedel som inte alltid bedöms omfattas av begreppet e-bok. Om webbapplikationer som inte räknas som e-böcker faller utanför tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde, som utredningen konstaterar i avsnitt 11.4, kan det få konsekvenser för elever i grund- och gymnasieskolan när det gäller att få likvärdig tillgång till läromedel.

Detta då det även förefaller vara oklart huruvida eller i vilken utsträckning den sortens läromedel omfattas av annan lagstiftning inom tillgänglighetsområdet, såsom DOS-lagen och undantaget i 17-17 f §§ upphovsrättslagen (se MTM:s synpunkter under avsnitt 10.4.8.)

MTM gör bedömningen att otydligheten vad gäller tillgänglighet hämmar utvecklingen av universell utformning när det kommer till digitala läromedel.

MTM instämmer därmed i det utredningen lyfter avseende att det finns en risk för att digitala läromedel blir ett eftersatt område när det gäller tillgänglighet.

15.5.1 Några specialfall

E-böcker

MTM tillstyrker förslaget att ansvaret för att kraven i tillgänglighetsdirektivet följs åvilar den som ger ut boken, samt att ansvaret för att programvaran som används för att tillhandahålla (den tillgängliga) e-boken stödjer formatet åvilar den som levererar boken till konsumenten.

15.7.2 Vad som ska granskas

MTM instämmer i förslaget. MTM vill lyfta att myndigheten redan idag har upparbetade dialogkanaler med läsarna, vilket underlättar för MTM när det gäller att inrätta en klagomålsfunktion för att göra det möjligt att ta emot klagomål från enskilda. MTM vill också betona värdet av en samlad ingång för klagomål, enligt rekommendationen i avsnitt 16.3.4.

MTM delar bedömningen att hur en tillsynsinsats ska bedrivas bör avgöras från fall till fall, och att det är den aktuella tillsynsmyndigheten som är bäst lämpad att avgöra hur tillsynen i olika ärenden ska utföras. MTM vill framhålla vikten av att den myndighet som ansvarar för tillsynen för respektive tjänst har den kunskap som krävs avseende tillgänglighet, inte minst utifrån det utredningen konstaterar i avsnitt 15.7, att det saknas detaljerade bestämmelser kring hur tillsyn ska utföras.

MTM har idag som nationellt kunskapscentrum för tillgänglig läsning och utifrån uppdraget att framställa tillgängliga exemplar av litterära verk i de fall sådana inte finns på marknaden, djupgående kompetens och kunskap gällande tillgänglig litteratur. MTM har därmed också goda förutsättningar att avgöra hur en tillsyn bäst bör bedrivas och avgöra vad som ska granskas gällande e-böcker.

15.7.6 Administrativt samarbete mellan tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater

MTM instämmer i utredningens bedömning, och ser positivt på att samarbeta gränsöverskridande mellan medlemsstater enligt den av kommissionen inrättade arbetsgrupp som beskrivs i Artikel 28 i tillgänglighetsdirektivet. Sedan lång tid tillbaka arbetar MTM med internationell samverkan kring tillgänglig litteratur och ser kunskapsutbytet mellan länderna som en viktig del i att främja bokbranschen till ökad tillgänglighet. Precis som utredningen lyfter är det av

yttersta vikt att genomförandet av artiklarna 4 och 14 också vilar på en gemensam grund sinsemellan medlemsländerna.

16.3.7 Myndigheten för tillgängliga medier

Myndigheten för tillgängliga medier ställer sig bakom utredningens förslag att MTM bör bemyndigas med tillsyn av e-böcker och ändamålsenlig programvara.

Precis som framförs i avsnitt 16.3.4 menar MTM att det är en stor fördel om de myndigheter som har expertkunskaper inom det aktuella området även kontrollerar tillgängligheten.

MTM instämmer också i att det är viktigt att det inte blir alltför många myndigheter som delar på tillsynsansvaret, utan att det hålls till ett fåtal myndigheter för att lättare nå enhetlig praxis.

MTM har redan uppdraget att främja universell utformning av litteratur (samt nyheter och samhällsinformation). MTM delar bedömningen som utredningen gör, att ett tillsynsansvar för e-böcker därmed blir en följdriktig utveckling av detta uppdrag. Genom ett tillsynsansvar, som enligt MTM:s uppfattning lämpligen sker i växelverkan med främjandearbetet, stärks myndighetens samlade ansvar inom tillgänglig litteratur, vilket också skapar goda förutsättningar för myndigheten att bidra till den omställning som krävs av bok- och förlagsbranschen för att personer med funktionsnedsättning ska få bättre tillgång till litteraturen. Därmed kan MTM än bättre agera på sitt övergripande uppdrag som myndighet och leda utvecklingen mot ett samhälle där all läsning är tillgänglig.

MTM har redan en väl uppbyggd kompetens kring tillgänglig litteratur. Myndigheten är insatt i de relevanta funktionshinderspolitiska frågorna inom e-boks-området, och har god kunskap om såväl de tekniska krav som gäller för att en e-bok ska göras tillgänglig, som de behov som finns hos läsarna.

Skulle istället en annan myndighet än MTM bemyndigas med tillsynsansvar för e-böcker, ser MTM att det finns en risk för minskad effektivitet och tydlighet gentemot såväl bokbranschen som läsarna.

När det gäller ändamålsenlig programvara vill MTM lyfta en potentiell gränsdragningsproblematik som kan uppkomma vid tillsyn av tjänster och därmed framhålla vikten av samordning mellan tillsynsmyndigheter (jämför utredningens resonemang i avsnitt 16.3.5). Ett sådant exempel inom e-boksområdet är tjänsteleverantörer som både tillhandahåller en webbplats som omfattas av kraven för e-handel samt en digital abonnemangstjänst som innehåller ändamålsenlig programvara för e-böcker.

Gränsdragningsproblematiken handlar också om att de krav som ska gälla för ändamålsenlig programvara, kan likställas med de allmänna krav som finns för andra tjänster i direktivet. Där e-böcker är en tjänst som rent tekniskt särskiljer sig från de övriga tjänsterna i direktivet, är ändamålsenlig programvara ur tekniskt hänseende mer att likställas med övriga mer generella webbaserade tjänster i direktivet, såsom webbapplikationer. Här krävs en väl utvecklad samordning mellan myndigheterna vid tillsyn av dessa båda tjänster hos en och samma aktör.

16.4 Föreskriftsrätt

MTM ställer sig bakom utredningens förslag, att MTM ska ha föreskriftsrätt på området e-böcker och ändamålsenlig programvara.

MTM instämmer i utredningens bedömning både vad gäller att tillsynsmyndigheterna bör samverka med varandra i författningsarbetet för att på så vis skapa ett enhetligt regelverk, och att myndigheterna ska samråda med den myndighet som har ett samordnande uppdrag innan föreskrifterna beslutas.

MTM vill också framhålla att detaljreglering bör hanteras på föreskriftsnivå, för att lagen i större utsträckning ska kunna vara hållbar över tid.

16.5 Främjande

MTM instämmer i utredningens bedömning. MTM tillstyrker förslaget att främjande och tillsyn tillfaller samma myndighet, eftersom främjande likt tillsyn kräver en god branschkunskap och sakkunskap för att bli framgångsrik. Se vidare i avsnitt 16.3.7.

MTM har goda möjligheter att såväl utöva tillsyn som att göra främjandeinsatser gentemot den relevanta sektorn eftersom det är ett begränsat antal aktörer som omfattas av direktivets krav. Samtidigt ser MTM också vikten av att arbeta främjande även gentemot de mindre förlag som räknas som mikroföretag, så att även dessa förlag utvecklar sitt arbete med tillgänglighet och ger ut böcker som når fler, trots att de inte omfattas av lagstiftningen.

Utöver de främjandeuppdrag som nämns i utredningen och som följer av myndighetens instruktion (2010:769) har MTM även en punktskriftsnämnd och ett brukarråd som båda har ett främjandeuppdrag.

Myndigheten har därutöver även till uppgift att "sammanställa och sprida information om tillgängliga medier och deras målgrupp" och uppgiften att "ta fram riktlinjer och vägledningar inom sitt verksamhetsområde i den utsträckning som inte någon annan myndighet har detta till uppgift". Även dessa uppgifter är viktiga ur ett främjandeperspektiv.

Om tillgänglighetskraven för e-böcker försenas i Sverige med hänsyn till eventuella grundlagsändringar, blir MTM:s främjandearbete av särskilt stor vikt. Skulle lagen försenas, ser MTM det som nödvändigt att myndighetens anslag förstärks då främjandearbetet behöver intensifieras så att bokbranschen kan hålla jämna steg med resten av EU, utan lagstiftning som metod.

MTM instämmer även i utredningens bedömning att de myndigheter som ansvarar för tillsyn och marknadskontroll bör arbeta för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning genom referensgrupper med representanter för företag, målgrupper och intresseorganisationer. Gällande e-böcker finns redan en struktur för sådan rådgivning genom MTM:s råd och nämnder. Nämnas här bör MTM:s brukarråd som består av intresseorganisationer samt MTM:s råd, som samlar representanter för bok- och förlagsbranschen, mediebranschen samt andra myndigheter.

MTM instämmer i det som anges i Statskontorets rapport "På väg mot en bättre tillsyn" och som lyfts fram i utredningen, att det för en myndighet som både har ett tillsynsansvar och ett främjande uppdrag, inte är lämpligt att ge detaljerade råd i specifika fall, med risk för att jävsproblematik uppstår.

Ett främjande som däremot baseras på att ge likvärdig och allmän rådgivning till alla branschens aktörer, ligger i linje med hur MTM idag ser på sina främjandeuppgifter.

MTM vill även lyfta vikten av att organisatoriskt hålla isär tillsyn och främjande, så att kommunikationen med branschens aktörer inte riskerar att bli otydlig.

16.6.3 Tillgänglighet, universell utformning och främjande

MTM delar bedömningen och vill här lyfta att myndigheten redan idag innehar ett sådant främjandeuppdrag gentemot förlags- och bokbranschen, nämligen "att främja universell utformning av litteratur", vilket anges i MTM:s instruktion. Att främja och vägleda de aktörer i Sverige som producerar litteratur, nyheter och samhällsinformation så att de tillgängliggör sina produkter och tjänster enligt principen om universell utformning och genom att göra "rätt från början" är ett högst prioriterat arbete för MTM. Det ligger också, precis som utredningen slår fast, helt i linje med det nationella målet för funktionshinderspolitiken; att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning.

17.2 Konsumenters möjligheter att påverka ärenden om bristande överensstämmelse

MTM delar utredningens bedömning och instämmer i att myndigheterna bör tillhandahålla en tillgänglig klagomålsportal som kan hantera anmälningar om bristande tillgänglighet på ett effektivt och tydligt sätt då MTM ser att detta förenklar för konsumenter som upptäcker brister i de produkter och tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet.

MTM instämmer i att det bör vara upp till respektive tillsynsmyndighet att avgöra hur man väljer att omhänderta anmälningar och genomföra granskningar.

18.1.4 E-böcker

MTM vill påpeka att den beräkning som är gjord av Analys Mason på uppdrag av utredningen avseende e-böcker baseras på att redan publicerade e-böcker (före 28 juni 2025) skulle omfattas av direktivets krav, vilket de inte gör, enligt utredningens egen bedömning. Detta uppmärksammar även utredningen. I Analys Masons beräkning över kostnad för bokbranschen har man kommit fram till att så många som 50 000 e-böcker skulle behöva byta produktionsformat till EPUB 3 med en kostnad per titel på 4 000 kronor.

MTM är av uppfattningen att det är ett betydligt mer modest antal titlar som kommer att omfattas av kraven, när de redan publicerade e-böckerna inte längre

ingår i beräkningarna. Således kan den kostnad som lyfts fram som trolig kostnad i tabell 18.1, inte tas för giltig.

Att producera en e-bok i EPUB 2, vilket också är det vanligaste formatet för e-böcker i dagsläget, kostar cirka 2000 kr hos det företag som flest förlag använder för e-boksproduktion, medan kostnaden för en e-bok i formatet EPUB 3 uppgår till cirka 4000 kr. Utgångspunkten för en beräkning som avser kostnadsökning per titel bör således vara att skillnaden mellan det gamla och det nya formatet ligger på 2000 kronor, och inte det dubbla som används i den beräkning som är gjord.

MTM vill lyfta att det i dagsläget är mycket svårt att beräkna vilka reella kostnader tillgänglighetsdirektivet skulle innebära för bok- och förlagsbranschen, varför en bedömning av sådana kostnader i nuläget bör göras med försiktighet.

18.3 Konsekvenser för privatpersoner

MTM:s grundhållning är att tillgänglighetskrav för fler aktörer vad gäller e-böcker och ändamålsenlig programvara är positiva, då de gagnar läsaren. Likvärdigheten för dem som köper e-böcker i handeln kommer att bli större efter direktivets genomförande. Fler kommer att kunna använda webbgränssnitt, e-handel och abonnemangstjänster än tidigare då både programvaran och e-böckerna som säljs digitalt blir mer tillgängliga.

Utöver de konsekvenser för den enskilda läsaren som utredningen redan har konstaterat i avsnitt 18.3, vill MTM även framhålla risken för minskad likvärdighet när det gäller att låna tillgängliga titlar på biblioteken. När tillgänglighetsdirektivet träder i kraft kommer förlagsbranschen att producera titlar som är tillgängliggjorda, vilket kommer att inverka på förmedlingen av tillgänglig skön- och allmänlitteratur samt kurslitteratur, som fram till idag i huvudsak har skett genom MTM:s digitala bibliotek Legimus.

Om läsarna, efter det att tillgänglighetsdirektivet har börjat gälla, hänvisas till folkbibliotekens bestånd av e-böcker, finns risk att tillgången till och möjligheten att låna tillgänglig litteratur blir sämre än tidigare, särskilt i förhållande till den tillgång som andra läsare har. Den läsare som inte har behov av tillgängliga böcker kan ställa sig i kö till ett tryckt exemplar. Så är inte fallet för läsare som har behov av tillgängliga e-böcker. Tillgången till e-litteratur och möjligheterna att låna e-böcker via bibliotek skiljer sig åt mellan biblioteken i Sverige. Utan nationella strukturer finns risk för stora lokala skillnader vad gäller tillgången till litteratur.

Avsaknaden av en nationell digital bibliotekstjänst kommer att bli märkbar när det gäller likvärdig tillgång. MTM bedömer att risken för försämringar för läsaren på detta område är stor. Vad gäller den förmedling av e-böcker som sker genom biblioteken behövs en översyn för att tillgänglighetsdirektivet inte ska splittra dagens förmedlingsmodell.

MTM vill här hänvisa till det förslag som lyfts fram i betänkandet av utredningen Från kris till kraft – Återstart för kulturen (SOU 2021:77) (se sidan 251 ff), att regeringen ska tillsätta en utredning för att ta fram formerna för en nationell samordning av bibliotekens utlån av e-böcker, där ett av de mål som lyfts fram

för en sådan utredning är att säkra en jämlik tillgång till digitala medier i hela Sverige.

MTM välkomnar en sådan utredning, och vill precis som görs i betänkandet SOU 2021:77 betona vikten av att bibliotekens prioriterade målgruppers behov beaktas. Här spelar MTM:s nationella digitala bibliotekstjänst för tillgängliga böcker, Legimus, en viktig roll för en framtida sammanhållen förmedling av e-böcker för personer med syn- eller läsnedsättning.

18.3.6 Sammanfattning

MTM delar utredningens bedömning, att myndigheter som ansvarar för tillsyn av hur kraven i direktivet följs bör utveckla metoder för att följa upp behovet av tillgänglighet hos olika grupper mer systematiskt. MTM arbetar idag med målgruppsanalys och användarundersökningar för att bättre förstå hur behoven av tillgänglig läsning ser ut. Detta är ett sätt för MTM att säkerställa att de produkter och tjänster som myndigheten framställer, gör störst nytta. MTM ser också vikten av att utveckla metoder för att kunna skatta fördelar som kraven med e-böcker för med sig.

18.4 Kostnader för staten

MTM:s bedömning är att den troliga kostnad på 4,3 miljoner som anges i utredningen för att kunna bedriva tillsyn för e-böcker och ändamålsenlig programvara är i underkant för att kunna garantera en effektiv och grundligt utförd tillsyn. Särskild hänsyn behöver dessutom, i MTM:s fall, tas till att en tillsynsverksamhet behöver byggas upp från grunden.

MTM bedömer att ett utökat uppdrag i form av tillsyn skulle kräva investeringar och ett antal nyrekryteringar med specialistkompetens inom vitt skilda områden. Utifrån de uppgifter som lyfts fram i utredningen i avsnitt 18.4.5 ser MTM att myndigheten inom ramen för tillsynsverksamheten kommer att behöva förstärkning inom följande kompetensområden:

- Juridik och ärendehantering
- Digital tillgänglighet, för att utföra granskningar av e-böcker och ändamålsenlig programvara
- Ekonomi, för att bland annat kunna granska de bedömningar som ska göras av företag som åberopar undantag från ett krav på tillgänglighet på grund av oproportionerligt stor börda
- Kommunikation, gällande informationsinsatser mot branschaktörer och konsumenter

Därtill kan det också finnas behov av investeringar i datorprogram samt löpande kostnader för service och underhåll. MTM kommer närmare att analysera troliga kostnader inklusive tidsåtgång för tillsyn, och löpande föra en dialog härom med uppdragsgivaren.

18.4.16 Antalet klagomål som blir tillsynsärenden i det troliga scenariot

MTM instämmer i utredningens bedömning kring tillsyn av e-böcker.

Utredningen uppskattar att den självinitierade tillsynen uppgår till fem procent av alla aktörer och att 20 procent av alla klagomål från enskilda leder till tillsynsärende. MTM delar utredningens syn att siffrorna inte är helt enkla att föra över till e-böcker, då ett begränsat antal aktörer inom bokbranschen omfattas av direktivets krav, samtidigt som dessa aktörer står för en omfattande utgivning.

Eftersom det inte tidigare förekommit någon granskning av tillgänglighet i e-böcker är det svårt för MTM att i detta skede ha en uppfattning om huruvida 20 procent av klagomålen kommer att leda vidare till tillsyn.

MTM bedömer vid en första anblick att en kommande tillsyn av e-böcker bör ske genom representativa urval av utgivna böcker snarare än granskning av aktörerna. Urvalet bör dock säkras så att antalet böcker fördelar sig över flera förlag. Genom en robust årlig tillsynsplan, kan en effektiv tillsyn säkras.

MTM:s uppdrag föreslås nu kompletteras med tillsynsuppdrag, vilket, som konstateras i utredningen, är en tydlig ytterligare arbetsuppgift som myndigheten tidigare inte haft. MTM ser stor potential i ett sådant tillsynsuppdrag, särskilt i förhållande till myndighetens främjandearbete. Tillsynsuppdraget ger MTM en än djupare branschkunskap, och insikt i den kommersiella sektorns produktionsflöden. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att förstå vilka brister som finns i branschen och därmed kunna främja på bästa möjliga sätt.

MTM ser också att det kan finnas en systematisk lärdom i dokumentationen av läsarnas klagomål som på en aggregerad nivå kan utgöra inte bara ett verktyg för tillsyn utan också för kommande främjandearbete.

18.4.20 Konsekvenser för Myndigheten för tillgängliga medier

MTM ställer sig överlag positiv till de områden tillgänglighetsdirektivet omfattar vad gäller läsning. Det är emellertid viktigt att konstatera att fältet tillgänglig läsning är bredare än vad tillgänglighetsdirektivet reglerar, och MTM:s arbete kring tillgängliga format bedrivs även utanför tillgänglighetsdirektivets gränser. Tillgängliga nyheter och tillgänglig samhällsinformation är två essentiella uppdrag för MTM, och viktiga förutsättningar för att en person ska kunna delta fullt ut i samhället.

Mot bakgrund av ovan delar MTM utredningens bedömning att det trots allt finns en rad osäkerhetsfaktorer när det gäller att bedöma hur tillgänglighetsdirektivet kan komma att påverka MTM:s uppdrag.

MTM bedömer i dagsläget att tillgänglighetsdirektivet sannolikt kommer att påverka produktionen av talböcker och e-textböcker. Hur stor påverkan kommer att bli är idag svårt att förutse. Myndighetens bedömning i dagsläget är att direktivet inte kan tillgodose alla behov av tillgänglighet hos personer med syn- eller läsnedsättning, varför MTM:s roll även fortsatt blir att producera och distribuera en varierad litteratur till dessa läsargrupper, vid sidan av MTM:s övriga verksamhet inom fältet tillgänglig läsning.

I nuläget har inte Sverige någon digital infrastruktur för e-bokförmedling likt en sådan modell som föreslås i den nationella biblioteksstrategin (Ku2019/00550/KO). Så länge en sådan infrastruktur saknas kommer utbudet av e-böcker variera stort från bibliotek till bibliotek, och det blir därmed svårt att garantera tillgång till litteratur för den enskilda läsaren i behov av tillgängliga böcker.

MTM ser att behovet av en sådan nationell digital bibliotekstjänst blir avgörande för läsare av tillgängliga e-böcker när direktivet börjar gälla, för att lån av e-böcker ska fungera. Detta skulle innebära en förändrad kostnads- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det skulle också medföra att avtal mellan förlag och en sådan nationell aktör behöver slutas.

MTM instämmer i utredningens bedömning att det finns starka skäl för ett uppföljande uppdrag i form av en översyn av hur myndighetens talboksutgivning kan komma att förändras. MTM vill lägga till att i en sådan översyn behöver även förmedlingen av tillgänglig litteratur och ansvarsfördelningen mellan MTM och biblioteken ses över utifrån de nya omständigheter som direktivet leder till och som beskrivs närmare i detta remissvar under avsnitt 18.3. Delar av detta uppdrag kommer troligen att rymmas inom ramen för den utredning som föreslås i Från kris till kraft (SOU 2021:77) om en nationell samordning av bibliotekens utlån av e-böcker. Med tanke på de stora förändringar bransch och bibliotek står inför är det önskvärt att en sådan utredning sätts igång så snart som det är möjligt.

Föredragande i detta ärende har varit Elna Jönsson, verksjurist, Daniel Frelén, verksamhetsutvecklare och Kristin Nord, verksamhetsutvecklare.

Cecilia Broberg

Ställföreträdande myndighetschef