

Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och
funktionshinderspolitik

s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Remissyttrande

SOU 2021:44 Tillgänglighetsdirektivet

Er ref: S2021/04731

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anför följande:

Allmänna synpunkter

Svensk Handel tackar för möjligheten att få lämna kommentarer om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet.

Svensk Handel delar utredningens bedömning att det med hänsyn till förutsebarhet och enhetlig tillämpning är mest lämpligt att genomföra direktivet i en samlad reglering och att antalet tillsynsmyndigheter inte bör vara fler än nödvändigt. Det måste vara tydligt för omvärlden vem som ansvarar för vad och att en myndighet har det samordnande ansvaret.

Kompetens och kunskap om tillgänglighetsfrågor måste byggas upp och en sammanhållen och rättssäker tillsyn måste säkras. Svensk Handel instämmer med utredningens bedömning att Post- och telestyrelsen är bäst lämpad att ha ett övergripande och samordnande ansvar för tillsynen. Det krävs stor kompetens och kunskap om tillgänglighet hos den eller de myndigheter som kan komma att beröras. PTS har som utredningen framhåller stor kunskap om tillgänglighet avseende elektroniska kommunikationstjänster dock omfattar PTS ansvar gällande tillgänglighet inte tjänster som ligger utanför vad som i dag regleras i lagen om elektronisk kommunikation, exempelvis e-handelstjänster och banktjänster. Marknadskontroll och tillsyn bör läggas på myndigheter som har expertkunskapen inom det aktuella området.

Svensk Handel anser att utredningen har överimplementerat och förvanskat vissa texter och begrepp med hänvisning till skrivningarna i direktivet. Vissa viktiga artiklar i direktivet saknas helt i förslaget till svensk författning. Skrivningarna vad gäller undantagen i artikel 14 är missvisande med hänvisning till innebörden av och syftet med direktivets artikel 14.

Svensk Handel kommenterar de av utredningens ställningstaganden som är de mest relevanta ur vårt perspektiv. Vi vill betona vikten av att denna lagstiftning leder till en harmonisering på den inre marknaden och inte skapar nya handelshinder, utan underlättar för svenska företag och framför allt för de som bedriver gränsöverskridande handel.

Svensk Handel vill även lyfta betydelsen av att näringslivets representanter får medverka i arbetet kring direktivets genomförande och tillämpning. Företag som tillverkar/tillhandahåller produkter och tjänster är de som bäst förstår förutsättningarna för att anpassa dem efter de krav som nu kommer att ställas. Påpekas bör att konsekvensanalysen visar att kostnaderna för svenska företag att efterleva direktivets krav är mycket omfattande, över 10 miljarder. Underlag till kostnadsberäkningarna och nyttoanalysen har inhämtats genom intervjuer med branschaktörer inom de sex identifierade produkt- och tjänsteområdena. Tyvärr kontaktades aldrig e-handelns branschförbund Svensk Digital Handel, som är ett helägt dotterbolag till Svensk Handel, trots att de nämns i underlaget.

Svensk Handel anser att konsekvensanalysen är bristfällig, då den sannolikt inte inkluderar alla kostnader samt saknar transparens vad gäller underlag för kostnadsberäkningarna. Utredningen har även underskattat problematiken vad gäller tillgången till personal som har rätt IT-kompetens inom tillgänglighetsområdet som kommer att behövas anlitas av näringslivet. Konsekvensutredningen borde ha utformats i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, vilket inte har skett.

Det är viktigt att stöd och information till företag görs tillgängligt för att de ska kunna förstå och efterleva de nya krav som ställs på dem. Regelkrav som praktiskt går att uppfylla är en förutsättning för att de grupper i samhället som riskerar digitalt utanförskap verkligen ska kunna dra nytta av direktivets bestämmelser.

Synpunkter på utredningens förslag

Tillgänglighetsdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv vilket borde betyda att det inte finns något stort utrymme för nationella tolkningar och särregleringar till följd av genomförandet av direktivet. Direktivet innehåller dock delar där tolkningsutrymme ges till nationella förvaltningar och myndigheter.

Utredningen anger till exempel de svenska myndigheter som föreslås få meddela föreskrifter med utgångspunkt i bilaga 1, vilket innebär att ansvaret förs över på de som får uppdraget att arbeta med tillsyn samt främjande och informationsaktiviteter.

Sannolikt kommer tolkningsutrymmet att innebära att olika tolkningar görs i olika medlemsstater vilket kommer att motverka harmonisering.

Tillgänglighetsdirektivet ställer stora krav på en mängd aktörer att anpassa ett stort antal produkter och tjänster. De uppställda kraven är omfattande och allmänt hållna vilket ger ett tolkningsutrymme som gör tillämpningen på nationell nivå till en utmaning och skapar osäkerhet bland företag.

När gemensamma europeiska standarder troligen utformas, i enlighet med direktivets artikel 15, behöver förslagen till lag och förordning arbetas om. Om Sverige genomför direktivet genom den föreslagna lagen och förordningen, såsom de är skrivna av utredningen, innebär det att ändringar kommer att behöva göras när de harmoniserade standarderna är antagna.

Undantag vid oproportionerligt stor börda eller grundläggande ändring i artikel 14

Svensk Handel vill betona vikten av och syftet med direktivets artikel 14 som medger att undantag får göras från direktivets krav, om det kräver en större förändring av en produkt eller tjänst som innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller leder till en oproportionerligt stor börda för de berörda ekonomiska aktörerna. Denna artikel är mycket viktig för de företag, ekonomiska aktörer som driver verksamhet på kommersiell basis, som inte kommer att klara av kostnaden för att efterleva direktivets krav och därmed kanske inte kan fortsätta tillhandahålla sina produkter och tjänster på marknaden. Detta med hänvisning till de uppskattade investeringskostnaderna på cirka 10 miljarder kronor för svenska företag till följd av Tillgänglighetsdirektivet som nämns i utredningens konsekvensanalys. Utöver det tillkommer cirka en miljard i löpande kostnader per år.

Därför är det angeläget att artikel 14, som är en säkerhetsventil för dessa ekonomiska aktörer, inte förvanskas vid direktivets genomförande och tillämpning.

Direktivets artikel 14 genomförs genom 6 § i den föreslagna nya lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster samt i 5 § i den föreslagna förordningen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster. I 5 § har utredningen valt att lyfta in text ur direktivets bilaga 6, men inte all text då bilaga 6 verkar ha fallit bort i den tryckta versionen av betänkandet.

Svensk Handel anser det vara missvisande att bara återge vissa delar ur en bilaga i en förordningstext. Samtidigt har EU-kommissionen, i enlighet med direktivets artiklar 14.7 och 26, befogenhet att anta delegerade akter för att komplettera bilaga 6 och ytterligare specificera kriterierna som ska användas av ekonomiska aktörer som åberopar undantagen som anges i artikel 14, vilket de troligen kommer att göra. Utredningens förslag riskerar att ge upphov till onödigt regelkrångel både för företag och offentliga myndigheter.

Svensk Handel avstyrker utredningens förslag att begreppet "oskäligt betungande" ska användas i svensk författning i stället för begreppet "oproportionerligt stor börda" som används i direktivet. Detta riskerar att ge artikel 14 en annan betydelse än den som åsyftas i direktivet. Begreppet oproportionerligt stor börda bör användas, då det begreppet tydliggör att det handlar om att ekonomiska aktörer ska göra en uppskattning av om kostnaderna för att anpassa en produkt eller tjänst är proportionerliga jämfört med den ekonomiska aktörens förutsättningar att kunna göra anpassningen. Begreppet "oskäligt betungande" är olämpligt då det riskerar att blandas ihop med diskrimineringslagens krav på skäliga åtgärder för tillgänglighet, vilket relaterar till en helt annan process för bedömning som rör individer och diskriminering. Vi anser att det är viktigt att vid genomförandet hålla sig så nära Tillgänglighetsdirektivets ursprungliga skrivningar som möjligt. Svensk Handel noterar att betänkandet innehåller ett särskilt yttrande från experten som representerat Funktionsrätt Sverige med samma innebörd.

I det här sammanhanget gör utredningen långtgående jämförelser med webbtillgänglighetsdirektivet ((EU) 2016/2102) som innehåller skrivningar om "oproportionell börda" och dess genomförande genom lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service där svensk implementering ändrade begreppet till "oskäligt betungande".

Svensk Handel anser det inte vara lämpligt att göra så långtgående jämförelser mellan direktiven då de innehåller skrivelser som väsentligt skiljer dem åt.

Webbtillgänglighetsdirektivet ger ingen direkt vägledning till vad som ska anses vara oskäligt betungande/oproportionerlig börda, vilket innebär att detta kommer att bedömas utifrån antaganden till stor del.¹ I Tillgänglighetsdirektivets bilaga 6 finns däremot en beräkningsmodell

¹ Se sid. 57, prop. 2017/18:299.

för hur oproportionerligt stor börda ska bedömas. Denna tar bland annat hänsyn till nettokostnaden för åtgärden i förhållande till den ekonomiska aktörens totala nettoomsättning.

Dessutom omfattar webbtillgänglighetsdirektivet offentligt finansierade aktörer, vilket innebär att förutsättningarna för dess genomförande och tillämpning skiljer sig fundamentalt åt från Tillgänglighetsdirektivet, enligt vilket kommersiella aktörer ska stå för alla kostnader.

Svensk Handel tycker det är bra att utredningen föreslår i förordningen 5 § 3 stycket att uppdrag ges till ansvarig myndighet att *"...utforma och tillhandahålla verktyg för att ekonomiska aktörer ska kunna göra vederbörliga skattningar av de uppskattade fördelarna för personer med funktionsnedsättning."*, då det inte är rimligt att begära av företag att de ska kunna göra en sådan uppskattning själva utan att ha några verktyg.

Svensk Handel anser det vara oklart vad utredningen avser och menar gällande hur Tillgänglighetsdirektivet förhåller sig till diskrimineringslagen. Utredningen citerar i kapitel 8 förarbetena till diskrimineringslagen (proposition 2013/14:198):

*"Av förarbetena till diskrimineringslagen framgår att i den utsträckning det finns regler i lag eller annan författning om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör dessa vara starkt vägledande för vad som krävs enligt bestämmelsen om bristande tillgänglighet. Det bör enligt förarbetena inte heller anses skäligt att kräva åtgärder som går utöver sådana krav och den som har uppfyllt sådana krav bör kunna utgå från att ytterligare krav inte följer av diskrimineringslagen"*²

Däremot gällande hur bedömningen och kopplingen till diskrimineringslagen ska göras när Tillgänglighetsdirektivets artikel 14 och när 6 § i lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster har åberopats, hänvisar utredningen i kapitel 10 till proposition 2017/18:299 Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet. Texten har tagits direkt från propositionen och här verkar utredningen lyfta fram att det rakt motsatta borde gälla till vad som anförts i kapitel 8:

*"Eftersom en bedömning enligt diskrimineringslagen bygger på förhållandena i det enskilda fallet måste en sådan bedömning anses starkt vägledande för vad som är oskäligt betungande. Om en anpassning bedöms vara skälig enligt diskrimineringslagen måste det därmed förutsättas att den inte är oskäligt betungande. Detsamma gäller emellertid inte motsatsvis (prop. 2017/18:299 s. 57). Enligt utredningen borde samma synsätt kunna vara vägledande vid en bedömning avseende motsvarande frågeställning och Tillgänglighetsdirektivet."*³

Svensk Handel vill ha ett klagande kring vad som faktiskt ska anses gälla, då utredningen knappast kan mena att svensk lagstiftning ska kunna sätta ett gemensamt antaget EU-direktiv ur spel. Det uppstår en rättsosäker situation för företag i det här sammanhanget vilket är allvarligt, särskilt då det finns ett krav på medlemsstaterna att sanktioner ska vara "effektiva, proportionella och avskräckande" i direktivets artikel 30.2.

Enligt direktivets artikel 14 är det de ekonomiska aktörerna som ska utföra en bedömning av om tillgänglighetskraven som ställs innebär en grundläggande ändring eller en oproportionerligt stor börda. Företagen behöver veta vad som gäller och på vilka grunder ansvarig tillsynsmyndighet kommer att avgöra detta vid bedömningen. Det behövs en tydlig modell för hur en rättssäker och förutsebar regeltillämpning kan se ut på området.

² Se sid. 205, SOU 2021:44.

³ Se sid. 240, SOU 2021:44.

Svensk Handel reagerar starkt över hur utredningen har uttryckt sig gällande möjligheten att åberopa bestämmelserna om oproportionerligt stor börda:

"Om en aktör ska tillåtas åberopa bestämmelserna om oproportionerligt stor börda eller inte måste avgöras genom en skälighetsbedömning".⁴

Svensk Handel vill understryka att enligt direktivet har ekonomiska aktörer rätt att åberopa artikel 14 och det är upp till dem att bedöma om de behöver göra det eller inte.

Artikel 14 punkt 2." De ekonomiska aktörerna ska utföra en bedömning av huruvida de tillgänglighetskrav som avses i artikel 4 skulle leda till en grundläggande ändring eller, på grundval av relevanta kriterier som fastställs i bilaga VI, innebära en oproportionerligt stor börda enligt punkt 1 i den här artikeln".

Svensk Handel noterar även att utredningen nämner mikroföretag i 5 § i den föreslagna nya lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster med skrivningen:

*"Vad som sägs i första stycket gäller inte mikroföretag som **tillhandahåller tjänster**." medan paragrafen inleds med "**Produkter och tjänster** som omfattas av denna lag ska vara utformade så att de uppfyller föreskrivna krav på tillgänglighet."*

Här ställer vi oss frågande till varför utredningen inte följer direktivets skrivning i artikel 14 punkt 8: *"Bestämmelsen i första stycket ska inte tillämpas på mikroföretag."*

Svensk Handel anser det vara viktigt, för harmoniseringens skull, att följa upp hur andra medlemsstater hanterar ovanstående frågor och vilken status de tillskriver direktivets olika bilagor. Det är viktigt att även följa upp den praktiska tillämpningen av direktivet på den inre marknaden, så att inte nya handelshinder skapas. Därför är det viktigt att nationella myndigheter samarbetar med sina europeiska motsvarigheter.

EU-kommissionen kommer även, enligt direktivets artikel 15, att ge ett uppdrag till de europeiska standardiseringsorganen att arbeta fram standarder i enlighet med direktivets bilaga 1 och 2. Gemensamma standarder som följs av alla aktörer på den inre marknaden tar bort osäkerheten som annars uppstår om varje medlemsstat gör sin egen tolkning av innebörden av kraven i direktivets bilaga 1.

Svensk Handel ställer sig därför frågande till utredningen ställningstagande att *"Detaljerade redogörelser för exakt vilka produkter och tjänster som ska omfattas och vilka krav som ska gälla bör överlåtas åt berörda myndigheter att närmare föreskriva."*⁵

Vad menar utredningen med detta då det är direktivets krav, standarder eller eventuella delegerade akter som beslutas på EU-nivå som ska följas.

Företag med gränsöverskridande verksamhet är beroende av att det råder ömsesidigt erkännande på den inre marknaden, att en produkt eller tjänst som är godkänd i ett land också är det i ett annat. Att behöva anpassa en produkt eller tjänst efter skilda regler och krav i varje land är mycket krångligt och kostsamt och går även emot målet med direktivet att samma harmoniserade regler ska gälla på hela marknaden.

⁴ Se sid. 284, SOU 2021:44.

⁵ Se sid. 28 SOU 2021:44.

Stöd till företag

De flesta företag som ska tillgänglighetsanpassa sina digitala miljöer kommer att behöva anlita konsulter. Tyvärr finns det inte tillräckligt många konsulter med kompetens inom området och risken är stor att det blir omöjligt att hålla tidsplan samt att kostnaden blir betydligt högre än vad som nämns i konsekvensanalysen. Därför är det viktigt att staten tar ett ansvar och satsar resurser på kompetensförsörjning.

Svensk Handel ställer sig undrande till hur utredningen har kommit fram till slutsatsen 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 om hur stor spridning produkterna eller tjänsterna har.”*⁶

Företag som inte är vana att arbeta med de här frågorna har kanske inte sådan kunskap, framför allt små och medelstora företag. Därför är det viktigt att myndigheterna bidrar med information och vägledning.

Svensk Handel ser positivt på att tillsynsmyndigheter även tilldelas främjandeuppgifter och att ansvariga kontrollmyndigheter arbetar med ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning genom referensgrupper med representanter för företag, målgrupper och intresseorganisationer. För att bästa möjliga resultat ska uppnås så kommer det att krävas att berörda parter och näringslivets representanter kan vara involverade i kommande planering och i arbetet kring direktivets genomförande och tillämpning.

Svensk Handel anser att det borde lanseras ett anpassningsbidrag till näringslivet som måste bära hela kostnaden för att efterleva direktivets bestämmelser och krav. Detta med tanke på de mycket höga kostnaderna som uppstår för att efterleva kraven. Därför är det positivt att utredningen föreslår att kostnader för marknadskontroll och tillsyn anslagsfinansieras i stället för att avgiftsfinansieras.

Det framkommer att utredningen har haft en referensgrupp med representanter för funktionshindersrörelsen.⁷ Tyvärr tillsattes ingen referensgrupp med representanter från näringslivet, vilket är märkligt med tanke på att det är mycket viktigt att även samråda med de som ska efterleva direktivets krav och omsätta dem i praktiken. Svensk Handel vill därför understryka att näringslivets representanter måste få vara med i de referensgrupper där den praktiska tillämpningen av lagstiftningen ska diskuteras.

I direktivets artikel 28 anges även 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.”* I denna arbetsgrupp bör även organisationer som företräder företag ingå med hänvisning till **”berörda parter”** med tanke på att arbetsgruppen bland annat ska fokusera på genomförandet av artikel 14, som är mycket viktig för ekonomiska aktörer.

⁶ Se sid 287, SOU 2021:44.

⁷ Sid. 79, SOU 2021:44.

Konsekvensanalysen

Svensk Handel anser att konsekvensanalysen, som till stora delar bygger på en undersökning som genomförts av analysföretaget Analysys Mason⁸, har stora brister då det saknas tydliga beräkningar och en ordentlig kostnads- och nyttoanalys. Noteras kan att de skattade kostnaderna redan har dubblerats mellan 2017 och 2021, vilket sannolikt innebär att den uppskattade kostnadsuppgiften som nämns inte ligger på rätt nivå utan är betydligt högre.

Det noteras att utredningen konstaterar att den inte kunnat kvantifiera nyttan av förändringarna som krävs i direktivet för de personer som ska åtnjuta fördelarna med tillgänglighetsanpassade produkter och tjänster.

Svensk Handel ställer sig undrande till att utredningen valde att inte följa vad som anges i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta med tanke på att det tydligt anges i 15 a § i Kommittéförordningen (1998:1474) att *"Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning."*

Då detta direktivs genomförande innebär mycket omfattande konsekvenser och höga kostnader för företag, så borde det ha varit en självklarhet i det här fallet att genomföra en omfattande kvalitativ konsekvensanalys, uppställd enligt kraven i förordningen (2007:1244). Det är beklagligt att kommittéer och särskilda utredare inte omfattas av förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet. I detta fall borde utredningen, på frivillig basis, ha kontaktat Regelrådet för stöd och råd i arbetet med konsekvensanalysen. Konstateras kan att företagen förväntas bära mycket stora kostnader, oavsett den förväntade nyttan av tillgänglighetsanpassningar av produkter och tjänster.

Svensk Handel vill avslutningsvis betona en ytterligare aspekt som bör beaktas vid genomförandet och det är konsekvenserna av Corona-pandemin som drabbat stora delar av det svenska och europiska näringslivet. Flera branscher pekas särskilt ut i direktivet och prognoser visar på att en återhämtning kan ta allt från tre till fem år, vilket kommer att innebära att pressen på företag kommer att vara betydande med tanke på att medlemsstaterna börjar att tillämpa bestämmelserna i juni 2025. Med anledning av detta borde Sverige utnyttja de möjligheter till undantag, avvikelser från datumen för införlivande, övergångsperioder och anpassningsperioder som direktivet ger i artikel 31 och artikel 32.

Näringslivets Regelnämnd, NNR, har till Regeringskansliet lagt fram förslaget att *"verka i EU för att genomförandetiderna för beslutad lagstiftning förlängs"* i syfte att tillåta svenska företag en period av återhämtning utan ökade regelkostnader och regelbörda. Förslaget har tagits fram för att visa på åtgärder som kan stödja svenska företag under och efter Corona-krisen.⁹

⁸ Bilaga 3, SOU 2021:44.

⁹ Se NNR:s pressmeddelande <https://nnr.se/pressmeddelande-starkt-konkurrenskraft-och-aterhamtning-genom-ett-omedelbart-stopp-for-okad-regelborda-for-foretag/>

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen för Näringspolitik Mats Hedenström.
Föredragande har varit näringspolitiska experten Jolanda Girzl.

SVENSK HANDEL

Mats Hedenström

Jolanda Girzl