

RemissvarDatum
2021-10-28Ert datum
2021-07-26Dnr/Beteckning
TSG 2021-7514Er beteckning
S2021/04731Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Betänkande SOU 2021:44 Tillgänglighetsdirektivet

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen men ser inte att utredningen är tydlig vad det gäller passagerartransporttjänster och har synpunkter enligt nedan. Våra huvudsakliga invändningar berör den föreslagna regleringen av tillsynsansvar och föreskriftsrätt. Regleringen riskerar att bli otydlig och svår att tillämpa.

Transportstyrelsens synpunkter

Passagerartransporttjänster – tillsynsansvar och föreskriftsrätt (16.3.8 och 16.4)

Transportstyrelsen uppfattar att Post- och telestyrelsen föreslås få ansvar att kontrollera att föreskriven information för passagerartransporttjänster är utformad på ett tillgängligt sätt enligt de generella tillgänglighetskraven för tjänster. För dessa tjänster ska Transportstyrelsen och Konsumentverket föreskriva och kontrollera att tjänsteleverantörerna tillhandhåller viss tillgänglighetsinformation.

Transportstyrelsen delar utredarens uppfattning att den som bedriver tillsyn och meddelar föreskrifter behöver god kännedom om EU:s passagerarrättsförordningar, eftersom förordningarna i viss mån berör tillgänglighetsdirektivets krav. Men Transportstyrelsen har synpunkter på den föreslagna regleringen av tillsynsansvar och föreskriftsrätt som bland annat hänvisar till förordning (2014:1463)¹ och som riskerar att bli otydlig och svår att tillämpa. Vi tolkar förslagen som att vi får tillkommande arbetsuppgifter. Som grund för detta resonerar vi utifrån vårt nuvarande ansvar, se respektive trafikslag nedan. Vidare är det för oss oklart om

¹ Förordning (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar

Transportstyrelsen och Konsumentverket förväntas genomföra delar av direktivet genom föreskrifter till den 28 juni 2022, till exempel de kompletterande kraven i avsnitt IV, Bilaga I till direktivet. Det vore önskvärt med ett förtydligande så snart som möjligt.

Järnvägstransporttjänster

Transportstyrelsen anser att tillsynsansvaret och föreskriftsrätten för järnvägstransporttjänster tenderar att bli ofullständig och otydlig med den föreslagna hänvisningen till förordning (2014:1463). Det kan i sin tur medföra att Sverige inte införlivar direktivet fullt ut.

Det är oklart om kraven som följer av tillgänglighetsdirektivet ställer ytterligare krav eller omfattar fler aktörer än kraven i den nya tågpassagerarförordningen (EU) 2021/782² och förordningarna (EU) nr 454/2011³ och (EU) nr 1300/2014⁴. Transportstyrelsen noterar initialt skillnader, om än marginella.

Enligt förordning (2014:1463) är Transportstyrelsen behörig myndighet att meddela föreskrifter och utöva tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, infrastrukturförvaltare, transportörer och terminaloperatörer fullgör sina respektive skyldigheter enligt artiklarna 10.1, 10.2, 10.4, 12.1, 21 och 26 i den nu gällande tågpassagerarförordningen (EG) nr 1371/2007⁵. Vi vill visa på konsekvenser av den omarbetade tågpassagerarförordning (EU) 2021/782 som ska börja tillämpas den 7 juni 2023. Det finns krav i den nya tågpassagerarförordningen som hänvisar till tillgänglighetsdirektivet liksom till förordningarna (EU) nr 454/2011 och (EU) nr 1300/2014, vilka också innehåller krav om reseinformation och tillgänglighet för personer med funktionshinder. I och med den omarbetade tågpassagerarförordningen behöver ansvarsfördelning mellan Konsumentverket och Transportstyrelsen, enligt förordning (2014:1463), göras om. Transportstyrelsen understryker att *om* ansvarsfördelning av kraven i tillgänglighetsdirektivet ska göras enligt förordning (2014:1463), behöver omarbetningen av (2014:1463) beakta kraven i även tillgänglighetsdirektivet.

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/782 om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter

³ KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EU) nr 454/2011 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet ”Telematikapplikationer för persontrafik” i det transeuropeiska järnvägssystemet

⁴ KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EU) nr 1300/2014 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende tillgängligheten till Europeiska unionens järnvägssystem för personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

Idag utför Transportstyrelsen tillsyn enligt tågpassagerarförordningen, förordningarna (EU) nr 454/2011 och (EU) nr 1300/2014 vid anmälan av klagomål, vilket sker i begränsad utsträckning. Vi bedömer att det tillsynsansvar som följer av tillgänglighetsdirektivet och den omarbetade tågpassagerarförordningen innebär en mer systematisk och proaktiv tillsyn, vilket i så fall kräver ett ökat behov av kompetens och resurser inom myndigheten.

Vatten- och busstransporttjänster

Vår tolkning är att för vatten- och busstransporttjänster så får Transportstyrelsen inget ansvar för föreskrifter och tillsyn enligt lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster. Tolkningen baseras på att Transportstyrelsen idag inte har något ansvar för tillgänglighetsinformation enligt förordning (2014:1463).

Lufttransporttjänster

Transportstyrelsen föreslås få tillsynsansvar enligt lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster gällande luftfart. Skulle myndigheten tilldelas detta ansvar så innebär det ett nytt slags uppdrag. Eftersom vi på Transportstyrelsen inte sedan tidigare arbetat med frågorna behöver vi bygga upp en kompetens på området.

Transportstyrelsen vill förtydliga att myndigheten enligt luftfartslagen (2010:500) enbart har tillsynsansvar för artiklarna 5-11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet. Artiklarna rör flygsäkerhet och den praktiska hanteringen i lufttransportsystemet. Konsumentverket är tillsynsmyndighet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar samt har tillsynsansvar även för artikel 3 och 4 i förordning (EG) nr 1107/2006 vilka har samband med förordning (EG) nr 261/2004. Därav borde kanske ansvaret fördelas på liknande sätt gällande detta nya uppdrag.

Tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning på flyg är till stora delar ersatt av personlig service enligt bilaga I och II i förordning (EG) nr 1107/2006. Transportstyrelsen anser att det finns en viss otydlighet angående vad som ska gälla då artikel 5 i direktivet inte återspeglas direkt i förslaget till lag.

Internationell branschstandard omhändertar bokningssystem, incheckningssystem och självbetjäningssystem, detta ingår inte sedan tidigare i Transportstyrelsens uppdrag. När det gäller bebyggd miljö och vissa delar av den omgivande infrastrukturen på flygplatser gäller regler enligt Plan- och bygglagen samt Boverkets föreskrifter.

Främjandeuppgifter (16.5 och 16.6)

Transportstyrelsen kan inte se att direktivet ställer krav på att medlemsstaterna utför främjandeuppgifter. Utredaren framför ändå att det finns starka skäl att tilldela tillsynsmyndigheterna främjandeuppgifter. Transportstyrelsen anser att det är svårt att kommentera den slutsatsen eftersom betänkandet inte belyser frågeställningen särskilt utförligt. Det är inte tydligt vilket behov som ska uppfyllas genom att alla tillsynsmyndigheter tilldelas främjandeuppgifter. Vad som avses med främjandeuppgifter i detta sammanhang är inte heller klarlagt även om ömsesidigt informationsutbyte, rådgivning genom referensgrupper och att sprida information om universell utformning tas upp. Främjandeuppgifter ingår inte Transportstyrelsens verksamhet idag. Det finns alltså ingen befintlig funktion med främjandesyfte inom myndigheten. Utredningen ger inte tillräckligt underlag för Transportstyrelsen att lämna en uppskattning på resursåtgång för att inrätta en sådan funktion. Risken är därmed att en sådan uppskattning kan komma att understiga de verkliga kostnaderna.

Kostnader för staten (18.4) och konsekvenser för Transportstyrelsen
Utredningen gör ingen bedömning av vad Transportstyrelsens kostnader kan komma att uppgå till, inte heller om de bör rymmas inom befintliga anslagsramar.

Transportstyrelsen uppfattar att tillsynsansvaret som följer av tillgänglighetsdirektivet innebär att tillsynen ska göras systematiskt och proaktivt. Inom luftfart tillkommer ett nytt tillsynsområde. Så som vi uppfattar uppdraget nu är vår uppskattning att 36 flygplatser och cirka 10 flygbolag berörs och vi bedömer därför att Transportstyrelsen kommer att behöva en årsarbetskraft för den tillsynen. Kompetens, som inte finns inom myndigheten idag, behöver byggas upp och systematisk tillsyn genomförs. Även inom järnväg ser vi att det krävs mer resurser och vi bedömer att det handlar om en årsarbetskraft. Transportstyrelsen utför idag tillsyn vid anmälan av klagomål, vilket sker i begränsad utsträckning. En systematisk tillsyn kommer att kräva ökad kompetens och resursförstärkning. Sammantaget för luftfart och järnväg bedömer vi alltså initialt att Transportstyrelsen behöver ytterligare två årsarbetskrafter, motsvarande 2 mnkr, för att hantera det utökade tillsynsansvaret. Om uppgifterna ska göras inom befintliga anslagsramar, innebär det att något annat område kommer att behöva prioriteras ner för att rymma kostnaderna.

När det gäller främjandeuppdraget är det, som vi skriver ovan, svårt att bedöma omfattningen på grund av de stora osäkerheterna kring vad som ligger i uppdraget. Därmed går det inte att göra någon bedömning vad gäller kostnaderna. Vi konstaterar dock att det är en uppgift Transportstyrelsen inte har idag och ser en risk att uppdraget kan komma att bli omfattande.

Finansiering (18.4.19)

Utredningen föreslår att statens kostnader inte ska täckas av avgifter. Utredningen anser att om tillsynen skulle avgiftsfinansieras skulle det bli ytterligare en kostnad, och därmed en ökad ekonomisk börda, för de tillsynade företagen i förhållande till de företag som inte tillsynas. Enligt de principer som råder för Transportstyrelsens finansiering, ska ärendehantering, tillsyn och registerhållning finansieras via avgifter som redovisas mot inkomsttitel på statens budget. Den tillsyn Transportstyrelsen utför enligt tågpassagerarförordningen är avgiftsbelagd. Transportstyrelsen tar ut avgiften i samband med andra årsavgifter för tillsyn. Avgiften belastar därmed inte enbart de företag som tillsynas, utan hela kollektivet. Myndigheten anser att det är fråga om en motprestation som tillfaller hela kollektivet.

Transportstyrelsen ser en problematik i att tillsynen som görs enligt tillgänglighetsdirektivet ska vara skattefinansierad medan motsvarande tillsyn enligt tågpassagerarförordningen är avgiftsbelagd.

Synpunkter på bestämmelsernas utformning

Genomgående saknas hänvisningar till EU-rättsakter med sin fullständiga titel. Transportstyrelsens kommentarer i övrigt, kopplat till enskilda bestämmelser, framgår nedan.

3 § första stycket 3 förslag till lag om digital tillgänglighet till produkter och tjänster

Transportstyrelsen anser att lagen inte är tillräckligt tydlig vad det gäller tillämpningsområdet för persontransporttjänster. I artikel 2.2. c) i direktivet anges tillämpningsområde för luft-, buss-, järnvägs- och vattentransporttjänster för passagerare. Följande inslag finns angivna:

- webbplatser
- tjänster för mobila enheter, däribland mobila applikationer
- elektroniska biljetter och elektroniska biljettförsäljningstjänster
- förmedling av information om transporttjänster, inklusive reseinformation i realtid; när det gäller informationsskärmar ska detta begränsas till interaktiva skärmar som är belägna inom unionens territorium
- interaktiva självbetjäningsterminaler belägna inom unionens territorium, utom sådana som har monterats som integrerade delar av fordon, luftfartyg, fartyg eller rullande materiel som används vid tillhandahållandet av någon del av sådana persontrafiktjänster.

I tredje paragrafen i lagförslaget anges vilka tjänster som omfattas. Transportstyrelsen anser att det inte är tillräckligt tydligt vilket tillämpningsområdet är för luft-, buss-, järnvägs- och vattentransporttjänster

för passagerare då det i 3 § första stycket 3 i lagen enbart står "vissa inslag". Lagen behöver tydligt ange tillämpningsområde för att det ska bli enkelt att veta vad som omfattas och enklare att kunna tillämpa den. Däremot kan närmare regleringen och kraven finnas på föreskriftsnivå som nämns i författningskommentaren.

5 § förslag till lag om digital tillgänglighet till produkter och tjänster

Paragrafen anger att produkter och tjänster som omfattas av lagen ska vara utformade så att de uppfyller föreskrivna krav på tillgänglighet. Eftersom tillämpningsområdet för passagerartjänsterna är otydligt (se föregående kommentar) blir det oklart vilka tjänster som ska uppfylla de föreskrivna kraven.

6 § första stycket förslag till lag om digital tillgänglighet till produkter och tjänster

Paragrafens första stycke bör formuleras om. Tillgänglighetskraven som föreskrivs har inte sitt stöd/bemyndigande i 5 § första stycket i lagen. Möjligt förslag: Ett tillgänglighetskrav som avses i 5 § första stycket gäller inte om osv.

13 § förslag till lag om digital tillgänglighet till produkter och tjänster

Paragrafen bör förtydligas. Vad avses med att "iaktta vederbörlig omsorg".

18 § förslag till lag om digital tillgänglighet till produkter och tjänster

Transportstyrelsen tolkar paragrafen så att den avser att ge den tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsyn enligt denna lag en möjlighet att begära information för att kunna utföra sitt tillsynsuppdrag. Paragrafen bör formuleras om. Formuleringen "på motiverad begäran av en tillsynsmyndighet" bör omformuleras till "på begäran av tillsynsmyndigheten".

3 § förslag till förordning om digital tillgänglighet till produkter och tjänster

Föreskriftsbemyndigande saknas gällande luftfart då trafikslaget inte är en del av förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Anita Johansson. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog chefen för enhet Trafikant Björn Renberg och utredaren Anna Ferner Skymning, den senare föredragande.

Anita Johansson
Ställföreträdande generaldirektör