

Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och
funktionshinderspolitik
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Stockholm 2021-10-22

Ref S2021/04731

Remissvar om SOU 2021:44 Tillgänglighetsdirektivet

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisationen för transportnäringen, inklusive motor- och petroleumbranscherna. I våra åtta förbund finns drygt 9 550 medlemsföretag med tillsammans cirka 202 800 anställda. Det gör Transportföretagen till den främsta samlingspunkten för företagen i transportnäringen i Sverige.

Sammanfattning av Transportföretagens synpunkter

Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på en mängd aktörer att anpassa ett stort antal produkter och tjänster och kraven i sig är omfattande och samtidigt allmänt hållna och lämnar stort tolkningsutrymme. Det här gör att genomförandet av direktivet och dess praktiska tillämpning på nationell nivå är en utmaning. Utredningen om genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet (härefter utredningen) har gjort ett omfattande arbete, särskilt med tanke på den knappa tid som utredningssekretariatet hade på sig att analysera alla de aspekter som anges i kommittédirektivet, Dir. 2020:39.

Dock har fokus varit på just genomförandet och framtagande av författningsförslag. Beslut om de flesta praktiska aspekter av tillämpningen av direktivets krav ligger i framtiden. Därför vill vi i det här remissvaret kommentera de aspekter av utredningens ställningstaganden som är de mest viktiga ur vårt perspektiv, men även belysa en del områden där mer analys behövs göras för att det ska bli praktiskt möjligt för företag att efterleva de krav som kommer att ställas på dem från juni 2025, med vissa undantag.

Våra synpunkter inordnar sig under sex rubriker:

- 1. Vilka krav som faktiskt ska gälla för de ”inslag” i transporttjänster för passagerare som omfattas av direktivet måste klargöras.** Till exempel måste innebörden av direktivets artikel 5 analyseras och tydliggöras, vilket utredningen inte har gjort. Det är även mycket viktigt att tydliggöra vad som ska anses med stads-, förorts- och regionaltransport. Dessutom är direktivet och det svenska betänkandet mycket otydliga vad gäller vilka aktörer som förväntas göra vad och hur.
- 2. Standarder och harmonisering på den inre marknaden.** Vi kan inte nog understryka hur viktigt det är för svenska företag, särskilt de som bedriver gränsöverskridande verksamhet och handel, att Tillgänglighetsdirektivet verkligen leder till harmonisering på den inre marknaden,



och inte skapar nya handelshinder vilket är en risk om genomförandet och tillämpningen kommer att skilja sig markant åt mellan EU:s medlemsstater.

3. **Innebörden av och syftet med direktivets artikel 14 är viktiga för företag som kanske inte kommer att mäta med kostnaden för att efterleva direktivets krav.** Möjligheten att återropa direktivets artikel 14 är viktig för de företag som annars inte maktar med att bära kostnader för att efterleva direktivets krav, och därmed riskerar att inte kunna fortsätta tillhandahålla sina produkter och tjänster på marknaden.
4. **Näringslivets representanter måste få vara involverade i kommande planering och arbete kring direktivets genomförande och tillämpning.** En mängd praktiska aspekter av genomförandet och tillämpningen av direktivet återstår att hantera. De som bäst förstår förutsättningarna för att anpassa produkter och tjänster efter de krav som nu kommer att ställas på dem måste antas vara de företag som tillverkar och eller tillhandahåller 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.
5. **Stöd och information till företag.** Tillgänglighetsdirektivet lämnar stort utrymme för tolkningar av vad kommersiella aktörer faktiskt ska göra för att uppfylla kraven i direktivet och vilka aktörer som blir ansvariga för vilka delar. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att göra några tolkningar; de skjuts alltså på framtiden och över till tillsynsmyndigheter. En sådan situation skapar osäkerhet bland företag. Dessutom visar konsekvensanalysen som medföljer betänkandet att kostnaderna för svenska företag att leva upp till direktivets krav är omfattande. Transportföretagen anser det därför vara nödvändigt att stöd och information till företag görs tillgänglig för att de ska kunna efterleva de nya krav som ställs på dem.
6. **Konsekvensanalysen borde ha utformats i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.** Att så inte är fallet leder till att beslutsunderlaget för genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet brister. Viktigt är dock att konsekvensanalysen visar på de mycket omfattande uppskattade kostnaderna för företag för efterlevnad av direktivets krav, även om kostnaderna för till exempel transportsektorn sannolikt är underskattade.

1. Vilka krav som faktiskt ska gälla för de ”inslag” i transporttjänster för passagerare som omfattas av direktivet måste klargöras

För de persontransportbranscher som omfattas av direktivets krav finns särskilda otydligheter i det att skrivningarna i direktivets artikel 2.2 c) och artikel 5 tycks stå i motsatsförhållande till varandra. Det är Transportföretagens uppfattning att dessa otydligheter inte har utretts av tillgänglighetsutredningen och det därför återstår ett stort arbete att göra om genomförandet och tillämpningen av direktivet ska kunna göras på ett sätt som stämmer överens med redan existerande lagstiftning och som ger berörda aktörer, både kommersiella och offentliga, goda förutsättningar att omsätta direktivets krav i praktisk verklighet.

Transportföretagen har delat omfattande underlag med utredningssekretariatet för att tydliggöra de aspekter och komplicerande faktorer som redogörs för nedan. Vi kan dock inte se att dessa tagits i beaktande i betänkandet.

Förhållandet mellan direktivets artikel 2.2. c) och artikel 5

Direktivets artikel 2.2. c) anger att vissa ”inslag” i luft-, buss-, järnvägs- och vattentransporttjänster för passagerare ska omfattas.¹ Det är totalt fem ”inslag” som anges. Emellertid görs undantag för stads-, förorts- och regionaltransporter och här är det bara ett ”inslag” som omfattas av direktivets krav.

Artikel 5 anger sedan att om aktörer som ansvarar för angivna ”inslag” i persontransporttjänsterna som listas i artikel 2.2. c) redan uppfyller de krav på tillhandahållande av tillgänglig information och tillhandahållande av information om tillgänglighet enligt de så kallade passagerarrättsförordningarna² samt enligt ”relevanta akter” som antagits på grundval av direktivet om driftskompatibilitet hos järnvägssystemet³ så ska de anses uppfylla motsvarande krav i Tillgänglighetsdirektivet.

Det här är en mycket viktig aspekt att ta i beaktande vid genomförandet och det har utredningen i vår mening inte gjort. De kommersiella aktörer som Transportföretagen företräder följer de redan gällande namngivna rättsakterna och borde därför anses uppfylla motsvarande krav i Tillgänglighetsdirektivet.

Enligt artikel 5 bör det även utredas om Tillgänglighetsdirektivet föreskriver ytterligare krav utöver de som föreskrivs i passagerarrättsförordningarna och ”relevanta akter som antagits på grundval av direktivet 2008/57/EG”. Om så är fallet ska de ytterligare kraven vara tillämpliga fullt ut. Transportföretagen har inte kunnat få information från utredningssekreteriatet om vilka dessa ”ytterligare krav” är, eftersom utredningen inte i tillräcklig omfattning har undersökt frågan. Det anser vi måste göras innan beslut fattas om det nationella genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet.

Transportföretagen har efterfrågat en förklaring till vilka de kraven är som Tillgänglighetsdirektivet föreskriver som är att anses som ”ytterligare” enligt artikel 5.

I kap. 11.5, SOU 2021:44, ägnar utredningen en knapp sida åt den här komplexiteten i direktivet. Hänvisning finns till ej namngiven ”företrädare” för EU-kommissionen som ska ha meddelat utredningssekreteriatet att ”vid osäkerhet i den här frågan är det säkrast att tillämpa Tillgänglighetsdirektivets krav fullt ut”.⁴ Att beslut om genomförande av en så komplicerad lagstiftning ska göras på så lösa grunder är i vår mening inte acceptabelt. Ytterligare skrivningar förbryllar vidare där utredningen hänvisar till att ”den som är mån om att leva upp till de krav som ställs i första hand ska förhålla sig till Tillgänglighetsdirektivet” och att ”oavsett vilken

¹ I SOU 2021:44 kap. 4.2.7 anges att det är artikel 2.2. d) som handlar om transporttjänster för passagerare. Men det är alltså felaktigt.

² (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91, (EG) nr 1107/2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet, (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (som från och med 7 juni 2023 ersätts av (EU) nr 2021/782), (EU) nr 1177/2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt (EU) nr 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

³ Direktiv 2008/57/EG.

⁴ SOU 2021:44, sid 266.

författning som man väljer att förhålla sig till”.⁵ Det är inte ett val kommersiella aktörer har utan de måste få tydlig information om vilka regler som gäller och vilka krav de har att efterleva.

Vad gäller transporttjänster för passagerare med buss och järnväg finns även på nationell nivå Lagen om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (2015:953) som hänvisar till, bland andra, förordningarna (EU) nr 181/2011 och (EG) nr 1371/2007.

En ytterligare komplicerande faktor som måste tas hänsyn till vid genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet är att EU-kommissionen har inlett en översyn av passagerarrättighetsförordningarna. En reviderad förordning, (EU) nr 2021/782, är redan antagen för tåg och under 2022 kommer revideringen av motsvarande förordningar för övriga transporttjänster för passagerare. Eftersom det rör sig om förordningar kan det bli nödvändigt att ändra i svensk lag- och förordningstext som antas för att genomföra Tillgänglighetsdirektivet.

Vilken definition ska användas av stads-, förorts- och regionaltransporter

Artikel 2.2. c) gör alltså undantag för fyra av fem ”inslag” i transporttjänster för passagerare om de är ”inslag” i ”stads-, förorts- och regionaltransporter”. För de företag som Transportföretagen företräder blir undantagen framförallt aktuella för aktörer som tillhandahåller transporttjänster för passagerare med buss.

Tillgänglighetsdirektivet refererar alltså till förordning (EU) nr 181/2011 (om passagerares rättigheter vid busstransporter) och i direktivets definitioner av busstransporttjänster (artikel 3.32) anges att det är de tjänster som omfattas av artikel 2.1 och 2.2. i förordningen.

Förordningens krav gäller för linjelagd trafik på sträckor 250 km eller längre. Det här är viktigt i sammanhanget eftersom det måste klargöras hur det här förhåller sig till undantagen för just regionaltransporter. Ska undantagen räknas utifrån sträcka eller enligt geografiska gränser?

Vad ska enligt Tillgänglighetsdirektivet anses vara en ”regionaltransport”? Direktivets artikel 3.36 hänvisar till direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. I detta direktiv anges regionaltransport vara ”transporter vars huvudsyfte är att tillgodose transportbehoven i en region, inklusive gränsöverskridande regioner”.

Att klargöra vad som ska gälla är viktigt för att det ska vara tydligt vilka aktörer som berörs av vilka paragrafer/krav och delar av paragrafer i Tillgänglighetsdirektivet. För persontransport med buss, till exempel, gäller definitionerna dels i förordningen (EU) nr 181/2011 där en gräns sätts vid sträckor på 250 km för vilka transporter som omfattas av förordningens krav. I Sverige har dock fattats beslut om att EU-förordningens krav gäller för alla transporter på sträckor från 150 km och längre. För kortare transporter på sträckor under 150 km gäller kraven i Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter (som omfattar regionala resor med tåg, spårväg, tunnelbana och buss med en sträckning på under 150 km).

Den svenska tolkningen av gällande lagstiftning skiljer sig åt från resten av EU just i att gränsdragningar har gjorts efter resors sträckning och inte geografiskt. Det finns stor potential för regelkrångel för berörda aktörer på det här området då ytterligare krav eventuellt ska läggas

⁵ Ibid.

till och potentiellt med annan skärningslinje beroende på hur genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet ska gå till.

Det är redan krångligt för aktörer som har att efterleva befintliga krav på tillgänglighet att veta vad som ska gälla för olika delar av en verksamhet – många trafikoperatörer erbjuder persontransporter på olika sträckor och på både offentligt upphandlad och kommersiell basis. Det torde även bli väldigt otydligt för resenärer vilka förväntningar de kan ha.

Som exempel, ett ”inslag” i persontransporttjänst med buss är att webbplatser ska tillgänglighetsanpassas. För ett bussföretag som kör olika sträckor och både kommersiellt och i enlighet med offentlig upphandlade kontrakt så uppstår frågan **hur** webbplatsen ska anpassas? Det verkar bara vara delar som har att göra med transportsträckor som **inte** är stads- förorts- och regionaltransporter som omfattas av kraven i Tillgänglighetsdirektivet. Andra delar täcks redan av existerande lagstiftning. Och vilka transportsträckor blir det då som är aktuella? Ska det avgöras geografiskt? Alltså om en transportsträcka går över en svensk geografisk gräns mellan två regioner? I praktiken kommer det att uppstå många frågor och oklarheter om vad som ska göras, hur och av vilken aktör.

För de transporttjänster för passagerare som inte delas in i stads-, förorts- och regionaltransport uppstår inte samma problematik.

Transportföretagen anser att det är nödvändigt att dessa aspekter utreds innan beslut kan fattas om hur Tillgänglighetsdirektivet ska genomföras i Sverige. Utredningen har inte adresserat de här aspekterna i tillräcklig utsträckning.

Vilken aktör blir ansvarig för vad?

Utredningen har heller inte tagit i beaktande frågor kring vilka aktörer som kommer att vara ansvariga för vilka delar av de nya reglerna på persontransportområdet – trafikmyndigheter, trafikföretag, infrastrukturförvaltare osv.?

Den svenska marknaden för passagerartransporttjänster ser annorlunda ut än den gör i större delen av EU då den har öppnats för kommersiella aktörer, som tillhandahåller olika delar.

Ett krav som i Tillgänglighetsdirektivets bilaga 1, avsnitt IV c) i) ”säkerställa att informationen om tillgänglighet hos fordon, den omgivande infrastrukturen och den bebyggda miljön samt om assistans till personer med funktionsnedsättning tillhandahålls” sträcker sig i Sverige över en rad olika aktörer, som inte nödvändigtvis är samordnade. Den här problematiken finns redan i och med kraven som ställs på transportörer i Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter (2015:953, § 7) att tillhandahålla information och en majoritet av kraven är om sådan information som en transportör inte har rådighet över. Det understryker varför det är viktigt att klargöra vilken aktör som faktiskt ska ha ansvar för tillhandahållande av vilken information; en aktör har mycket svårt att tillhandahålla information som aktören inte har rådighet över.

Om beslut fattas om EU-gemensamma harmoniserade standarder som ska användas istället för direktivets bilaga 1, löser sig eventuellt de här frågorna. Eftersom det inte är avgjort ännu så vill vi ändå flagga för problematiken. Dessutom så handlar de krav som finns i direktivets bilaga 1 avsnitt IV om vilken typ av information som ska tillhandahållas, inte hur den tillhandahålls

(vilket direktivets artikel 2.2.c) handlar om) och det här är krav som redan finns i existerande lagstiftning och risken för överlapp mellan regelverk kvarstår.

I utredningens författningsförslag, kap. 1, noterar vi att i §2 punkt 4 anges inte att de interaktiva självbetjäningsterminaler som avses ska vara belägna ”inom unionens territorium” (direktivets artikel 2.2 c) v). Även i betänkandets kap. 4.1 Produkter som omfattas har den här skrivningen fallit bort. Det är viktigt att den här skrivningen ur direktivet inte faller bort i det svenska genomförandet då den har betydelse för kommersiella aktörer med internationell verksamhet.

2. Standarder och harmonisering på den inre marknaden

Det är mycket viktigt att EU-kommissionens syfte med lagstiftningen, att uppnå harmonisering på den inre marknaden, inte sätts ur spel genom att genomförandet och tillämpningen av direktivet blir alltför olika mellan medlemsstaterna.

Utredningen konstaterar att 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 många delar där stort tolkningsutrymme ges till nationella förvaltningar och myndigheter.

Den svenska utredningen har varit tydlig med att det inte ingått i dess uppdrag att på något sätt tolka innebörden av de krav som ställs i direktivet. Det betyder att det ansvaret skjuts över på de myndigheter som får i uppdrag att arbeta med tillsyn samt främjande och informationsaktiviteter i samband med direktivets tillämpning. Här ser vi att det finns stort utrymme för att olika tolkningar görs i olika medlemsstater vilket kommer att motverka harmonisering. Även om det skulle vara möjligt att uppnå ett relativt harmoniserat genomförande av direktivet, så är det vid den praktiska tillämpningen av direktivet som det kan uppstå splittringar på den inre marknaden, vilket då istället skapar nya handelshinder. Det i sin tur ställer stora krav på nationella myndigheter vad gäller samarbete med sina europeiska motparter.

I utredningens förslag till förordning (2022:000) om digital tillgänglighet till produkter och tjänster, hänvisar utredningen i § 2 och § 3 till att de krav som gäller är de som anges i bilaga 1 (vilken är samma som direktivets bilaga 1). Samtliga produkter och tjänster som omfattas av den föreslagna lagen om digital tillgänglighet ska uppfylla de kraven. Utredningen anger även de svenska myndigheter som föreslås få meddela föreskrifter med utgångspunkt i bilaga 1.

När nu 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, så som de är skrivna av utredningen, kommer ändringar att behöva göras när harmoniserade standarderna väl är antagna.

Det är troligast i vår mening att det är genom standarder som tillämpningen av Tillgänglighetsdirektivet kan bli harmoniserad. Gemensamma standarder som följs av alla aktörer på den inre marknaden tar bort osäkerheten som annars uppstår om varje medlemsstat ska göra sin egen tolkning av innebörden av kraven som ställs i direktivets bilaga 1.

Särskilt viktigt är det här för svenska företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet och handel. Företag med gränsöverskridande verksamhet är beroende av att det råder ömsesidigt erkännande på den inre marknaden så 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 ju även emot målet med direktivet att samma harmoniserade regler ska gälla på hela marknaden.

3. Innebörden av och syftet med direktivets artikel 14 är viktig för de företag som kanske inte kommer att mäta med kostnaden för att efterleva direktivets krav

Direktivet handlar, förutom om harmonisering på den inre marknaden, naturligtvis om en grundläggande demokratisk fråga.

Emellertid är det ekonomiska aktörer som driver verksamhet på kommersiell basis i ett marknadsekonomiskt system som ska stå för kostnaden för de anpassningar som ska göras enligt direktivet. Därför är det viktigt att artikel 14 - som medger att undantag från direktivets krav får göras om de 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 - varken förvanskas eller förminsкас vid direktivets genomförande och tillämpning. Artikel 14 finns i Tillgänglighetsdirektivet som en säkerhetsventil för de aktörer för vilka kostnaderna för att efterleva kraven i Tillgänglighetsdirektivet kan komma att bli övermäktiga.

Direktivets artikel 14 föreslås genomföras genom § 6 i den föreslagna nya lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster samt § 5 i den föreslagna förordningen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster.

Hur hanteras direktivets bilaga 6 och framtida delegerade akter

I § 5 i den föreslagna förordningen har utredningen valt att lyfta in text ur direktivets bilaga 6, men inte all text därur (bilaga 6 verkar dock ha fallit bort i den tryckta versionen av betänkandet). 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.

Vi anser att det blir missvisande att återge bara vissa delar ur en bilaga i en förordningstext, som med stor sannolikhet även kommer att behöva ändras i enlighet med framtida delegerade akter. Det är troligt att EU-kommissionen kommer att använda sin befogenhet att anta delegerade akter på det här området och som kommer att gälla över en svensk förordning.

Tillgänglighetsdirektivet är svåröverskådligt och svårtolkat som det är och att förfara på det sätt som utredningen föreslår riskerar att ge upphov till onödigt regelkrångel både för företag och offentliga myndigheter.

Utredningens konsekvensanalys visar att de uppskattade investeringskostnaderna för svenska företag till följd av Tillgänglighetsdirektivet är omkring tio miljarder kronor, och utöver det tillkommer cirka en miljard i löpande kostnader per år. Även om kostnaderna sannolikt är underskattade för till exempel transportsektorn, så är det alltså mycket stora kostnader som företag förväntas bära, oavsett den förväntade nyttan av tillgänglighetsanpassningar av produkter och tjänster. I det här sammanhanget blir möjligheten att åberopa direktivets artikel 14 viktig för

de företag som annars inte maktar med att bära kostnader för att efterleva direktivets krav, och därmed kanske inte kan fortsätta tillhandahålla sina produkter och tjänster på marknaden.

Direktivets bilaga 6 ger precis som övriga bilagor stort tolkningsutrymme åt de aktörer som förväntas efterleva direktivets krav eller tillse att de efterlevs. Därför är det bra som utredningen föreslår 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.” (sid. 66 i SOU 2021:44). Vi välkomnar att det här uppdraget uttalas eftersom det är orimligt att begära av företag att de ska kunna göra en sådan uppskattning själva. Vilka verktyg som kommer att behövas blir dock beroende av utformningen av eventuella delegerade akter.

Hur andra medlemsstater hanterar, bland andra, ovanstående frågor och vilken status de tillskriver direktivets olika bilagor blir centralt för att tillämpningen ska kunna ske på ett harmoniserat sätt.

Begreppet ”oproportionerligt stor börda” bör kvarstå utan ändring

Anledning till oro över att artikel 14 får en annan betydelse än i direktivet är även utredningens förslag om att ändra att en bedömning ska göras om krav innebär ”oproportionerlig stor börda” till att det ska bedömas om kraven är ”oskäligt betungande”.

I det här sammanhanget görs långtgående jämförelser med webbtillgänglighetsdirektivet ((EU) 2016/2102) och dess genomförande genom lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Även här har ändring gjorts då webbtillgänglighetsdirektivet innehåller skrivningar om ”oproportionell börda” och tolkning gjorts vid svenskt genomförande. Det svenska ”oskäligt betungande” är inte lika tydligt och det finns även risk att det blandas ihop med uttryck i annan svensk lagstiftning som diskrimineringslagen.

Vi anser att det är viktigt att vid genomförandet hålla sig så nära Tillgänglighetsdirektivets ursprungliga skrivningar som möjligt. Dessutom är ”oproportionerligt stor börda” tydligare då 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.

I vår mening är det även orimligt att göra så långtgående jämförelser mellan direktiven då de innehåller skrivelser som fundamentalt skiljer dem åt. Att webbtillgänglighetsdirektivet dessutom omfattar offentligt finansierade aktörer betyder att förutsättningarna för dess genomförande och tillämpning skiljer sig fundamentalt åt från Tillgänglighetsdirektivet, enligt vilket kommersiella aktörer ska stå för alla kostnader.

Oklart vad utredningen avser i bedömningen kring hur Tillgänglighetsdirektivet förhåller sig till diskrimineringslagen

Det är även oklart hur utredningen menar att Tillgänglighetsdirektivet förhåller sig till den svenska diskrimineringslagen.

Utredningen citerar först 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” (sid. 205 SOU 2021:44).

Men sedan då det gäller hur bedömningen vis-à-vis diskrimineringslagen ska göras vad gäller Tillgänglighetsdirektivets artikel 14/ § 6 lagen om digital tillgänglighet till produkter och tjänster har återopats, hänvisar utredningen i kapitel 10 till proposition 2017/18:299 Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet. Texten har lyfts rakt av ur propositionen och här verkar utredningen anspela till att det rakt motsatta till vad som anfördes i kapitel 8 borde gälla: ”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.” (sid 240, SOU 2021:44).

Det behövs ett klagörande kring vad som faktiskt ska anses gälla. Det kan väl inte vara utredningens mening att en svensk lagstiftning ska kunna sätta ett gemensamt antaget EU-direktiv ur spel?

Ekonomiska aktörer ska utföra bedömning av ”oproportionerligt stor börda”

Enligt direktivets artikel 14 är det de ekonomiska aktörerna som ska utföra en bedömning av om tillgänglighetskraven som ställs innebär en grundläggande ändring eller innebär en oproportionerligt stor börda.

Om ett företag gör bedömningen att det behöver åberopa artikel 14, så behöver företaget veta vad som gäller. Kommer den bedömning som görs av företaget att godtas och på vilka grunder kommer ansvarig tillsynsmyndighet att avgöra detta? Det uppstår lätt en rättsosäker situation för företag i det här sammanhanget. Det här är i det här sammanhanget särskilt viktigt eftersom det finns ett krav på medlemsstaterna att sanktioner ska vara ”effektiva, proportionella och avskräckande” (direktivets artikel 30.2).

Dessutom blir det väldigt märkligt att utredningen väljer att uttrycka ”om en aktör ska tillåtas åberopa bestämmelserna om oproportionerligt stor börda eller inte måste avgöras genom en skälighetsbedömning (sid. 284, SOU 2021:44). Vi 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.

Det är dock välkommet att utredningen konstaterar att det är ”förståeligt att ekonomiska aktörer och andra berörda vill ha en tydlig modell för hur en rättsäker och förutsebar regeltillämpning kan se ut på området” och att kriterierna som finns i direktivets bilaga 6 för att bedöma oproportionerligt stor börda är svåra att tolka (sid 288–289, SOU 2021:44).

4. Näringslivets representanter måste få vara involverade i kommande planering och arbete kring direktivets genomförande och tillämpning

Den här nya lagstiftningen medför utan tvekan utmaningar vad gäller dess genomförande och tillämpning i praktiken. Förutom samarbete mellan medlemsstaternas förvaltningar och institutionerna på EU-nivå, kommer det att krävas att övriga berörda parter kan vara involverade i kommande planering och arbete kring direktivets genomförande och tillämpning.

Utredningen skriver 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” (sid. 28 SOU 2021:44). Sådana skrivningar är oroande. Vad som än beslutas på svensk nivå så är det direktivets krav, eller standarder som beslutas på EU-nivå, och/eller eventuella delegerade akter som ska följas.

Utredningen har varit tillmötesgående vad gäller att hålla särskilda möten med branschföreträdare under utredningens gång, utöver de schemalagda sammanträdena med sekretariatet, sakkunniga och experter. Emellertid har utredningen haft en referensgrupp med representanter för funktionshinderrörelsen (sid. 79 SOU 2021:44). Det är märkligt att ingen motsvarande grupp tillsattes med representanter från näringslivet. Det tycks oss lika viktigt att samråda med de som ska efterleva direktivets krav och omsätta dem i praktiken som att resonera med de som ska kunna dra nytta av de förändringar som ska göras. Därför vill vi understryka att näringslivets representanter måste få vara med i referensgrupper framöver där den praktiska tillämpningen av lagstiftningen ska diskuteras.

I direktivets artikel 28 anges även att EU-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.” Även organisationer som företräder företag är i vår mening ”berörda parter” och måste få ingå i den här arbetsgruppen, även om det inte specifikt anges i direktivet. Det är särskilt viktigt med tanke på att arbetsgruppen bland annat ska fokusera på genomförandet av artikel 14, som är mycket viktig för ekonomiska aktörer.

5. Stöd och information till företag

De flesta företag som till exempel ska tillgänglighetsanpassa sina digitala miljöer kommer att behöva anlita konsulter till att göra jobbet åt dem. Men det finns inte på långt när tillräckligt många konsulter med kompetens på området. Här behöver staten ta ett ansvar och satsa resurser på kompetensförsörjning annars finns stor risk att det blir omöjligt att hålla tidsplan och att det kommer att bli orimligt dyrt.

Utredningen uttrycker 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.” (sid 287, SOU 2021:44) Varför är det rimligt att anta det? Det är inte alls säkert att företag som inte är vana att arbeta med de här frågorna har sådan kunskap, särskilt små och medelstora företag. Vi måste här återkomma till behovet som kommer finnas av information, vägledning och främjandearbete från myndigheters sida.

Utredningen uttrycker att det finns starka skäl som talar för att tillsynsmyndigheterna tilldelas främjandeuppgifter ”enligt utredningen finns det starka skäl för att tillsynsmyndigheterna även tilldelas främjandeuppgifter. I detta främjandearbete bör de ansvariga kontrollmyndigheterna arbeta med ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning genom referensgrupper med representanter för företag, målgrupper och intresseorganisationer” (SOU 2021:44, kap. 16.5).

Det är rimligt med tanke på de stora kostnaderna för att efterleva kraven och de sanktionsavgifter som kan utdömas. Det kan även tyckas vara rimligt att det skulle finnas ett anpassningsbidrag till näringslivet som självt måste bära hela kostnaden för ett efterleva direktivets bestämmelser och krav. Det här blir viktigt framöver om syftet med direktivet ska kunna uppnås.

6. Konsekvensanalysen borde ha utformats i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Den konsekvensanalys som medföljer betänkandet har stora brister men den visar på vilka omfattande kostnader direktivets tillämpning kommer att ge upphov till för de företag som ska efterleva dess krav, någonstans runt tio miljarder kronor i investeringskostnader plus cirka en miljard kronor årligen i löpande kostnader. Särskilt blir det tydligt hur stora summorna är i jämförelse med de uppskattade kostnaderna för det offentliga på sextiofem miljoner kronor (SOU 2021:44, sid 28).

Det ska noteras att det inte finns några beräkningar av nyttorna med lagstiftningen och det hade varit mycket intressant och relevant med en ordentlig kostnads-nyttoanalys. 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.

Det är förvånande att utredningen valt att inte följa vad som anges i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta trots att det tydligt anges i § 15 a i Kommittéförordningen (1998:1474) att ”om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga 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.”

Eftersom det direktiv som nu ska genomföras innebär så omfattande konsekvenser och höga kostnader för företag hade det varit särskilt önskvärt i det här fallet med en robust konsekvensanalys, uppställd enligt kraven i förordningen (2007:1244) inte minst för tydlighets skull.

Det är beklagligt att kommittéer och särskilda utredare inte omfattas av förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet. Inget hindrar naturligtvis kommittéer att ändå kontakta Regelrådet för stöd och råd i arbetet med konsekvensanalyser, men enligt uppgift har Regelrådet inte kontaktats i det här specifika fallet.

En ytterligare aspekt som Transportföretagen menar bör tas i beaktande vid genomförandet av Tillgänglighetsdirektivet är den djupa kris som stora delar av det svenska och europeiska näringslivet befinner sig i på grund av Corona-pandemin.

För många branscher pågår krisen fortfarande, och flera branscher i kris pekas särskilt ut i direktivet; för andra finns en återhämtning i sikte. Dock visar prognoser på att en återhämtning kan ta allt från tre till fem år. Det betyder att ungefär samtidigt som medlemsstaterna ska börja tillämpa bestämmelserna i lagar och andra författningar som används för att genomföra Tillgänglighetsdirektivet (i juni 2025) har företag som ska följa de nya kraven eventuellt hunnit bygga upp sin verksamhet igen efter krisen. I ett sådant läge är det troligt att resurser är mer knappa än vanligt och pressen på företag kommer att vara betydande.

Överväganden kommer att behöva göras av i vilken utsträckning högre regelkostnader för svenska företag är nödvändiga och vid vilken tidpunkt.

Det skulle därför tyckas rimligt att Sverige utnyttjar 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 lagt fram förslaget till svenska Regeringskansliet att ”verka i EU för att genomförandetiderna för beslutad lagstiftning förlängs” i syfte att tillåta företag en period av återhämtning utan ökade regelkostnader och regelbörda. Förslaget finns bland de förslag som NNR tagit fram med avseende på åtgärder som kan stödja svenska företag under och efter Corona-krisen. NNR:s pressmeddelande finns här <https://nnr.se/pressmeddelande-starkt-konkurrenskraft-och-aterhamtning-genom-ett-omedelbart-stopp-for-okad-regelborda-for-foretag/>

Med vänlig hälsning,

Transportföretagen



Tina Thorsell
Samhällspolitisk chef



Karin Atthoff
Näringspolitisk expert