

varor och tjänster som andra i samhället. Utredningens bedömning är därför att direktivets krav är förenliga med 2 kap. 17 § RF.

Det är möjligt att de krav som ställs i direktivet innebär stora kostnader för producenterna. I förarbetena till 2 kap. 17 § RF anges emellertid inget om att man bör göra en analys av hur de uppskattade kostnaderna för näringsidkarna förhåller sig till det angelägna allmänna intresset.

Däremot har Högsta förvaltningsdomstolen i praxis utgått från en bedömning där proportionalitetsprincipen rent allmänt sägs innefatta flera olika krav som rättsordningen ställer på balans mellan mål och medel och mellan motstående intressen (RÅ 1999 ref 76). När det gäller att pröva villkoren för och resultatet av ingrepp från det allmännas sida mot enskilda intressen är det vanligt att anlägga tre olika aspekter:

Ändamålsenlighet (lämplighet)

- Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?

Nödvändighet

- Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ?

Proportionalitet i strikt mening

- Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?

De två första aspekterna är enligt utredningens uppfattning oproblematiske. Åtgärderna är ändamålsenliga och nödvändiga för att skydda det angelägna allmänna intresset som beskrivits ovan.

Vidare framgår av tillgänglighetsdirektivet att i den mån uppfyllandet av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda för en ekonomisk aktör, så behöver inte kravet uppfyllas. Det är därför utredningens bedömning att inte heller en bedömning av proportionaliteten i strikt mening leder till någon annan slutsats än att kraven är förenliga med 2 kap. 17 § RF.

10 Val av författning

Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera om det är lämpligt att genomföra tillgänglighetsdirektivet genom en samlad reglering eller om genomförandet bör ske sektorsvis. För att kunna ta ställning i denna fråga behöver utredningen analysera om befintliga författningar är utformade så att de lämpar sig att innehålla sådana bestämmelser om krav, ansvar, kontroller och sanktioner som direktivet föreskriver. Detta avser både lagstiftning som är beslutad av den svenska lagstiftaren och lagstiftning som är beslutad på EU-nivå. Till grund för ett ställningstagande behöver det även analyseras vad som lämpar sig bäst utifrån rättssäkerhetsaspekter och vad som kan väntas fungera bäst i praktiken och är mest kostnadseffektivt.

Som utredningen ser det finns det tre huvudsakliga alternativ för att genomföra tillgänglighetsdirektivet i svensk lag. Alternativen utgörs av en samlad reglering, sektorsvis reglering eller en hybridlösning.

10.1.1 Samlad reglering

En samlad reglering innebär att direktivet genomförs genom en gemensam lag för samtliga produkter och tjänster som omfattas av direktivet. Ytterligare reglering på lägre nivå kan ske genom en eller flera förordningar samt i bemyndigande till en eller flera myndigheter att meddela föreskrifter.

Utöver den samlande regleringen kan det behövas korsvisa hänvisningar till andra författningar.

10.1.2 Sektorsvis reglering

En sektorsvis reglering innebär att direktivets krav skrivs in i speciallagstiftning för respektive sektor som berörs av direktivet. I vissa fall kan det finnas utrymme i befintlig lag, men inom några områden kommer ny lagstiftning att behöva tas fram. Bestämmelser om marknads kontroll, kontroll av tjänster och sanktioner med mera behöver också regleras, antingen i respektive sektorslagstiftning eller i någon form av gemensam reglering.

10.1.3 Hybridlösning

Ett tredje alternativ är att använda sig av någon form av hybridlösning där direktivet i huvudsak genomförs genom en gemensam lag, men med undantag för några områden som regleras i speciallagstiftning. Sådana undantag skulle kunna vara aktuella om det för vissa produkter eller tjänster redan finns ett befintligt regelverk på plats och där detta regelverk även lämpar sig för att reglera tillgänglighet. Ett annat skäl för ett sådant undantag skulle kunna vara att det som ska gälla för den aktuella produkten eller tjänsten är så avgränsat och specifikt att det, inte minst med hänsyn till behovet av förutsebarhet, bäst lämpar sig att regleras separat.

10.2 Vad behöver det eller de regelverk som genomför tillgänglighetsdirektivet innehålla?

Innan utredningen börjar analysera lämpliga författningstekniker bör det först redogöras för vilket innehåll som krävs i de författningar som genomför direktivet för att säkerställa ett korrekt genomförande.

10.2.1 Tillämpningsområde

Författningarna som genomför direktivet behöver ange vilka produkter och tjänster som omfattas av krav på tillgänglighet. De produkter och tjänster som omfattas ska dessutom begränsas till sådana som är avsedda för konsumentbruk. För att uppnå så stor tydlighet som möjligt avseende vilka produkter och tjänster som ska omfattas bör

myndigheter bemyndigas att meddela föreskrifter som preciserar tillämpningsområdet.

Därutöver behöver det beskrivas vilka produkter som det råder särskilda undantag för och om kraven bara ska tillämpas på nya produkter och tjänster eller om de även kommer att avse äldre versioner av en produkt eller tjänst.

10.2.2 Personkrets

Direktivet ställer krav på ekonomiska aktörer att säkerställa att de produkter och tjänster som de tillhandahåller ska vara tillgängliga. Direktivet innehåller därutöver ett antal ytterligare bestämmelser som beskriver de ekonomiska aktörernas skyldigheter. Det är de ekonomiska aktörerna som står den ekonomiska risken vid genomförandet och författningarna behöver därför tydligt ange vilka de ekonomiska aktörerna är och vilka skyldigheter som dessa har. Det måste med andra ord tydligt framgå vilka som träffas av författningen och författningen måste därmed i första hand vara utformad så att den vänder sig mot denna grupp.

10.2.3 Krav

Av de författningar som genomför direktivet behöver det tydligt framgå vilka krav på tillgänglighet som ska gälla och vad som ska gälla om dessa krav inte efterlevs. Kraven är uppdelade i fyra huvudkategorier och är ytterst detaljerade (se kapitel 5 och 6). Det behöver därför kompletteras i förordning och myndighetsföreskrifter vilka preciserade krav som ska gälla.

Eftersom kraven riktar sig till ekonomiska aktörer, det vill säga företag, behöver författningarna även innehålla bestämmelser om möjligheter för företag att göra undantag från att tillämpa ett visst krav.

Det behövs även bestämmelser om att vissa kategorier av företag (till exempel mikroföretag) ska vara helt eller delvis undantagna från vissa bestämmelser.

10.2.4 Marknadskontroll

De produkter som omfattas av direktivet ska CE-märkas och omfattas av marknadskontroll. EU:s marknadskontrollförordning och förordning 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 är dock inte direkt tillämplig på tillgänglighetsdirektivet. De författningar som genomför direktivet behöver därför innehålla egna bestämmelser om marknadskontroll. Detta omfattar bland annat vad som ska kontrolleras vid marknadskontroll, hur denna ska gå till, marknadskontrollmyndighetens befogenheter, förfarandet vid konstaterad bristande överensstämmelse, vilka förelägganden och förbud som får fattas av marknadskontrollmyndigheten samt administrativt samarbete med kommissionen och marknadskontrollmyndigheter i andra medlemsstater.

10.2.5 Tillsyn

De författningar som genomför direktivet behöver även innehålla bestämmelser om tillsyn. De bestämmelser som behövs i denna del motsvarar i mångt och mycket de bestämmelser som behövs för en fungerande marknadskontroll. För en effektiv handläggning är det viktigt att tillsynsmyndigheterna ges tillräckliga befogenheter för att själva fatta beslut om åtgärd.

10.2.6 Åtgärder vid bristande överensstämmelse, inklusive sanktioner

Om en marknadskontroll- eller tillsynsmyndighet konstaterar bristande överensstämmelse ska den agera så att den ekonomiske aktören tvingas vidta en åtgärd. Förutom beslut om att kräva att åtgärd om rättelse vidtas ska myndigheten i fråga även kunna fatta beslut om sanktionsavgift. En sådan ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. De åtgärder som en myndighet kan besluta om förväntas utgöra kännbara ingrepp i den ekonomiska aktörens ekonomi. Det är därmed viktigt med tydliga och förutsebara regler så att de ekonomiska aktörerna vet vad de behöver göra för att inte riskera ekonomiska sanktioner eller andra ingrepp i sin verksamhet.

10.2.7 Besvärshänvisningar

Ett beslut av en förvaltningsmyndighet ska kunna överklagas. De författningar som genomför direktivet behöver därför innehålla besvärshänvisningar. För att undvika att mål av samma slag (bristande överensstämmelse) drivs i flera olika slags domstolar behöver besvärshänvisningen även säkerställa vilken domstol som ett beslut kan överklagas till. Överklagandet bör ställas till samma typ av domstol, oavsett vilka produkter eller tjänster som det är fråga om.

10.3 Samlad eller sektorsvis reglering?

Vid bedömningen av vad som är lämplig form för reglering behöver utredningen beakta följande.

- Direktivet innehåller specifika krav för både produkter och tjänster. Det finns både allmänna krav och krav som är specifika för en viss slags tjänst eller en viss produkt
- Kraven kommer i många fall att ytterligare specificeras genom harmoniserade standarder eller genomförandeakter om fastställande av tekniska specifikationer.
- Direktivet reglerar produkter och tjänster för många olika sektorer inom samhälle och näringsliv. I många fall är berörda produkter och tjänster redan reglerade i annan sektorsvis lagstiftning, både på nationell och unionsrättslig nivå.
- Den ekonomiska aktör som konstateras inte följa direktivets krav riskerar sanktioner.
- Enskilda konsumenter ska kunna vända sig till en förvaltningsmyndighet eller domstol för att kräva regelefterlevnad.
- För att genomföra tillgänglighetsdirektivet krävs ett regelverk som innehåller bestämmelser avseende.
 - Precisering av vilka produkter och tjänster som omfattas.
 - CE-märkning och marknadskontroll av produkter.
 - Kontroll av tjänster.
 - Skyldigheter för berörda ekonomiska aktörer.

- Sanktioner och åtgärder för regelefterlevnad.
- Främjandeåtgärder, inklusive råd och stöd till både myndigheter och näringsliv.

10.3.1 Krav på rättssäkerhet

Enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och framhålls i lagens förarbeten som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver.

Krav på handläggningen av ett ärende ställs i bland annat 9 § förvaltningslagen. Enligt denna bestämmelse ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Kravet på kostnadseffektivitet ska förstås i vid bemärkelse och avser kostnaderna för såväl det allmänna som den enskilde.

Motsvarande kommer även till uttryck i EU-domstolens fasta rättspraxis. Av denna framgår att det enligt rättssäkerhetsprincipen särskilt krävs att rättsregler som får negativa konsekvenser för företag och enskilda ska vara klara och precisa och att tillämpningen av dessa ska vara förutsägbar.

Utredningen konstaterar att det regelverk som genomför tillgänglighetsdirektivet kommer att innebära komplexa bestämmelser om krav på tillgänglighet. Kraven på tillgänglighet kan förväntas få påtagliga konsekvenser för de ekonomiska aktörer som står den ekonomiska risken för bristande överensstämmelse, det vill säga företag och deras verksamheter. Det kommer att vara upp till svenska myndigheter att genom utövandet av kontroll och tillsyn säkerställa att kraven efterlevs. Bristande överensstämmelse med dessa krav leder till att en ekonomisk aktör inte får sälja sin produkt eller tjänst och kan även leda till att enskilda företag drabbas av sanktionsavgifter.

För att leva upp till kraven på rättssäkerhet och kostnadseffektiv myndighetshandläggning bedömer utredningen att det behöver finnas klara och tydliga regler som kan förstås och tillämpas enhetligt. Utgångspunkten för utredningens resonemang och bedömning bör därför vara att det regelverk som genomför direktivet måste skapa god för-

utsebarhet och förutsättningar för en enhetlig myndighetstillämpning.

10.3.2 Argument för och emot en samlad reglering

En samlad reglering ger goda förutsättningar för förutsebarhet genom enhetliga bestämmelser som anger ett tydligt tillämpningsområde, en tydlig ansvarsfördelning för berörda ekonomiska aktörer samt ett sammanhållet regelverk för sanktioner, ärendehandläggning och övriga rättsliga processer. Detta leder i sin tur till en mer enhetlig rättstillämpning. På detta sätt blir det dessutom ett lättöverskådligt regelverk, vilket underlättar både för de ekonomiska aktörerna och för enskilda att veta vad som ska gälla i en given situation. När det blir många olika aktörer som ska tillämpa reglerna är det en fördel att dessa finns samlade i ett och samma regelverk. En samlad reglering skapar därmed förutsättningar för att kunna konsultera andra aktörer, både företag och myndigheter och både inom den egna sektorn och inom andra sektorer. Detta underlättar för myndigheter att samverka i frågor som rör tillgänglighet. Att det finns en särskild lagstiftning som reglerar digital tillgänglighet innebär även att frågan lyfts fram och blir mer påtaglig både för näringsliv, myndigheter och enskilda. Ett rättssäkert, enhetligt regelverk som ger goda möjligheter för konsultation och samverkan skapar enligt utredningen goda förutsättningar för en effektiv tillämpning.

Samtidigt innebär en samlad reglering att det blir ytterligare ett regelverk att förhålla sig till. En särskild lag om digital tillgänglighet kan komma att uppfattas som en specialreglering som enbart är aktuell i vissa fall och det finns därmed en risk att regelverken betraktas som en avgränsad funktionshinderpolitisk fråga. Ett sådant synsätt skulle motverka direktivets ambition att göra tillgänglighet till en integrerad del av de processer som utvecklar digital infrastruktur.

10.3.3 Argument för och emot en sektorsvis reglering

En sektorsvis reglering skulle innebära att kraven på tillgänglighet kommer till uttryck som en integrerad del av flera olika regelverk. Detta skulle kunna innebära att tillgänglighet blir mer integrerat i samhället i stort, vilket kan leda till ökad medvetenhet om frågan. Det fak-

tum att det i vissa fall går att genomföra direktivet genom ändringar och tillägg i befintlig lag gör även att det blir färre regelverk att förhålla sig till för de ekonomiska aktörerna och tillämpande myndigheter på området. Därigenom blir det troligtvis lättare för de som ska tillämpa bestämmelserna om tillgänglighet att sätta dessa i relation till det område som de har expertkunskap om i övrigt. Bestämmelserna om sanktioner och annan regelefterlevnad kommer dessutom att i större utsträckning bli desamma som gäller för området i övrigt.

Å andra sidan innebär en sektorsvis reglering att det blir betydligt svårare att åstadkomma en enhetlig implementering av tillgänglighetsdirektivets krav. De olika sektorslagarna varierar i utformning vad gäller både tillämpningsområde, personkrets, tillsyn, vad som ska gälla om lagen inte efterlevs och vem som kan påtala detta. Genomgången av gällande rätt visar att de författningar som finns i dag överlag inte är utformade så att de motsvarar en tydligt avgränsad del av direktivets tillämpningsområde. Det är inte alltid som befintlig lag träffar exakt samma tillämpningsområde som motsvarande del av direktivet. I dessa fall ökar risken för otydlighet avseende vilka produkter och tjänster som omfattas. Likaså ökar risken för dubbelreglering alternativt att en produkt eller tjänst av misstag förblir oreglerad. Vilken ekonomisk aktör som kan göras ansvarig, i synnerhet vad gäller tjänster, riskerar också att regleras olika. I många fall skulle det därmed bli svårt för ekonomiska aktörer och enskilda att förutse vilken lagstiftning som ska gälla för vilken produkt eller tjänst och vilket ansvar som ska gälla för vilken aktör. Det faktum att genomförandet skulle ske dels genom ändringar och tillägg i ett antal befintliga lagar, dels genom nya speciallagar inom vissa områden skulle göra det näst intill omöjligt att få till enhetliga regleringar. I synnerhet vad gäller kontroll av tjänster, sanktioner och myndigheters bemyndiganden och befogenheter.

Ett sektorsvist genomförande innebär med andra ord en mer splittrad och svåröverskådlig lagstiftning. Risken för tolkningsvariationer utifrån de skilda sektorsvisa lagarna, med olika tillämpningar och en ojämn praxisutveckling som följd, blir påtaglig. Det blir även svårare för enskilda att ta reda på hur de kan gå tillväga för att påtala brister. En splittrad lagstiftning riskerar även att onödigt försvåra för företag från andra medlemsstater som vill etablera sig på den svenska marknaden då det blir ännu svårare för dessa att identifiera vilken lagstiftning som gäller för just deras produkter och tjänster.

10.4 Befintliga författnings ändamålsenlighet

I detta avsnitt redogörs för utredningens bedömningar av hur ändamålsenliga befintliga författningar är för att införa krav på tillgänglighet i enlighet med vad direktivet föreskriver. Innehållet i de relevanta författningarna har redogjorts för i kapitel 8.

10.4.1 Elektroniska kommunikationstjänster

Bedömning: I den föreslagna nya lagen om elektronisk kommunikation finns en bestämmelse om att avtalsinnehåll på området elektroniska kommunikationstjänster samt information om tjänsterna ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Tillgänglighetsdirektivet ställer mer omfattande och långtgående krav på information och hur denna ska vara beskaffad. Lagen om elektronisk kommunikation lämpar sig mindre väl för att implementera de långtgående och detaljerade kraven som ställs i tillgänglighetsdirektivet, samt de undantag som gäller från direktivens krav.

Förslag: Det ska i lagen om elektronisk kommunikation hänvisas till författning som genomför tillgänglighetsdirektivet. Där bör framgå att ytterligare krav på tillgänglighet för produkter och tjänster som omfattas av lagen om elektronisk kommunikation finns i sådan författning.

Elektroniska kommunikationstjänster beskrivs på samma sätt i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (nedan kodexen) som i tillgänglighetsdirektivet. Med den enda skillnaden att i kodexen omfattas maskin-till-maskin-tjänster, medan dessa undantas i tillgänglighetsdirektivet. Båda direktiven ställer krav på att elektroniska kommunikationstjänster ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar.

Som beskrivits i avsnitt 8.4.4 är de förändringar i lagen om elektronisk kommunikation (LEK) som föreslagits i promemorian Genomförande av europeisk kodex för elektronisk kommunikation (nedan promemorian) relativt begränsade. Det har tydliggjorts att informationen om tjänsternas kvalitet och vilka åtgärder som har vidtagits för

att säkerställa likvärdig tillgång för slutanvändare med funktionsnedsättning ska vara beskaffad på visst sätt (uttömmande, jämförbar etcetera). Det har vidare tydliggjorts att likvärdig tillgång till tjänsterna, det vill säga även för personer med funktionsnedsättning, omfattar tillhörande avtalsinformation. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilka sätt skyldigheten ska fullgöras (se förslaget till 7 kap. 37 § LEK i promemorian). Direktivsbestämmelserna hänvisar till harmoniserad unionslagstiftning på området, men det nämns inte något om den saken i förarbetena. Nuvarande lagstiftning på området är som beskrivits i avsnitt 8.4.3. än mer begränsad (se 5 kap. 1 och 5 kap. 6 § e § nuvarande LEK).

Tillgänglighetsdirektivet ställer inte krav på att avtalsinformation ska vara tillgänglig på visst sätt, däremot ställs mer detaljerade krav på tillgänglighet på andra områden, dels generellt för tjänster som omfattas av direktivet, dels specifikt för elektroniska kommunikationstjänster. I kapitel 6 har direktivets krav beskrivits utförligt. I korthet kan sägas att det handlar om att information om hur tjänsten fungerar ska ges på en rad olika, i direktivet närmare angivna sätt. När det specifikt gäller elektroniska kommunikationstjänster ställs även krav på till exempel realtidstext och totalkonversation (se avsnitt 6.2.1).

Det grundläggande syftet med artikel 111 i kodexen är i och för sig att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till elektroniska kommunikationstjänster på likvärdigt sätt som andra slutanvändare – vilket vid en ytlig betraktelse väl korresponderar med tillgänglighetsdirektivets krav. Som redogjorts för i avsnitt 8.4.4 gör dock regeringen än så länge bedömningen att det syftet främst tillgodoses genom åtgärder som finansieras av statsmedel. Det hänvisas i promemorian också till regeringens föreskriftsrätt. Post- och telestyrelsen (PTS) har bemyndigats att meddela föreskrifter enligt nu gällande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (nuvarande LEK). Troligen kommer PTS även att få föreskriftsrätt genom en ny LEK. I teorin kan man därför tänka sig att lagen kommer att överlappa ett eventuellt separat regelverk som skapats för att Sverige ska leva upp till tillgänglighetsdirektivets krav. Än så länge har dock PTS inte meddelat några föreskrifter på området.

Frågan är om tillgänglighetsdirektivets krav såvitt avser elektroniska kommunikationstjänster lämpligen hanteras i LEK. Även om det så småningom införs krav på tillgänglig avtalsinformation i LEK, kommer andra bestämmelser och detaljerade krav på elektroniska

kommunikationstjänster, såsom att de ska erbjuda realtidstext och totalkommunikation (enligt utredningens mening torde detta vara en felöversättning i direktivet och den rätta översättningen vara ”total-konversation”) inte att hanteras inom ramen för pågående lagstiftning vad gäller LEK. De mer detaljerade kraven finns i tillgänglighetsdirektivet.

De detaljerade och långtgående krav som kommer till uttryck i tillgänglighetsdirektivet är dessutom inte möjliga att leva upp till med hänvisning till statliga satsningar på området, såsom i promemorian föreslås bli fallet med kodexens krav. Det är helt nödvändigt med föreskrifter på området.

De fördelar som finns med en särskild lag för att genomföra tillgänglighetsdirektivet väger vid en samlad bedömning tyngre än de eventuella gränsdragningsproblem som kommer att finnas mellan den nya LEK och en särskild lag för att genomföra tillgänglighetsdirektivet. Om PTS får föreskriftsrätt på området elektroniska kommunikationstjänster i en särskild lag för att genomföra tillgänglighetsdirektivet, torde det dessutom vara en garanti för att dubbelreglering kan undvikas. Om direktivets krav skulle regleras i LEK är det dessutom nödvändigt att hantera dels övergångsbestämmelserna, dels undantagen från direktivets krav (bland annat för tidsberoende medier och innehåll från tredje part), samt dels bestämmelsen om oproportionerlig stor börda eller grundläggande förändring. Dessutom undantas alla mikroföretag som hanterar tjänster från tillgänglighetsdirektivets krav. I kodexen och förslaget till ny LEK undantas enbart mikroföretag som tillhandahåller nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster från kravet på tillgänglig avtalsinformation.

Enligt utredningen visar genomgången ovan att en reglering i LEK riskerar att leda till otydlighet och osäkerhet om vilka undantag och regleringar som gäller vilka bestämmelser i LEK.

Utredningens slutsats blir därför att en ny lag för att genomföra tillgänglighetsdirektivet inte torde innebära några svårlösta gränsdragningsproblem mot vare sig nuvarande eller föreslagna LEK. Däremot bör det finnas en bestämmelse i LEK med innebörden att det finns ytterligare bestämmelser om tillgänglighetskrav för elektroniska kommunikationstjänster i författning som genomför tillgänglighetsdirektivet.

Utredningens ändringsförslag bygger på promemorians förslag till ny LEK. I det fortsatta beredningsarbetet bör det lagstiftningsarbetet följas upp och beaktas.

10.4.2 Nödkommunikation

Bedömning: Mellan staten och SOS Alarm Sverige AB finns ett alarmeringsavtal som reglerar SOS Alarms åtaganden och övriga skyldigheter inom ramen för bolagets samhällsuppdrag. Det innefattar bland annat att SOS Alarm ska ta emot och besvara nödsamtal och annan nödkommunikation som inkommer till nödnumret 112. Kraven som ställs på tillgänglighet till nödkommunikation för personer med funktionsnedsättning bör tillgodoses inom ramen för avtalsskrivningen, om nödvändigt genom att avtalet omförhandlas.

I kodexen ställs krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till nödkommunikation. Kodexens krav har dock inte ansetts nödvändiga att närmare reglera i lag eftersom Sverige, enligt den bedömning som gjorts, redan lever upp till kraven.

I Promemorian hänvisas dessutom till det lagstiftningsarbete som pågår för att införliva tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt (se Promemorian s. 316).

Som redogjorts för i avsnitt 8.4.5 finns det mellan staten och SOS Alarm i dag ett alarmeringsavtal som reglerar SOS Alarms åtaganden och övriga skyldigheter inom ramen för bolagets samhällsuppdrag. Det saknas alltså lagstiftning som reglerar vilka skyldigheter som SOS Alarm har i det avseendet. Avtalet reglerar också att SOS Alarm ska ansvara för funktionen att via 112 ta emot nödkommunikation via sms från personer med funktionsnedsättning i fråga om tal eller hörsel, eller andra motsvarande totalkonversationstjänster, förutsatt att förregistrering har skett. SOS Alarm har uppgett att kraven på tillgänglighet som de uttrycks i direktivet kommer att uppnås i samband med utvecklingen av en ny teknisk operativ plattform (se bilaga 3 till detta betänkande).

Utgångspunkten bör enligt utredningens bedömning vara att nödkommunikation även fortsättningsvis hanteras inom ramen för avtalet mellan staten och SOS Alarm. I vart fall mottagande av nödkommu-

nikation. Det ställs i tillgänglighetsdirektivet också krav på leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster när det gäller nödkommunikation. Men det handlar då om att den som *levererar* nödkommunikationssamtalet ska tillhandahålla vissa närmare angivna tekniker. SOS Alarms skyldighet är att kunna *ta emot* samtalet med exempelvis totalkonversation.

Det kan nämnas att frågan om att reglera alarmeringstjänsterna nogsamt utreddes i betänkandet av 112-utredningen (SOU 2018:28). Bland annat föreslogs en helt ny alarmeringslag som skulle ersätta det befintliga avtalet. Betänkandet ledde dock inte till lagstiftning och i nuläget är det inte aktuellt att förändra den rådande ordningen. Tvärtom undertecknades det senaste avtalet mellan staten och SOS Alarm i slutet av 2020.

Ovanstående får stöd i hur tillgänglighetsdirektivets krav är utformade. Där framgår att kraven som gäller mottagande av nödkommunikation ska tillgodoses på det sätt som bäst passar den nationella organisationen av larmsystemen (se bilaga I avsnitt V). Detta understryks också i skäl 44 i ingressen till direktivet, där det framgår att ”de åtgärder som avser tillgängligheten för mottagandet av nödkommunikation bör antas utan att det påverkar organisationen av alarmeringstjänsterna, vilket fortsatt omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet”.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är tillsynsmyndighet och bedriver tillsyn över att SOS Alarm uppfyller avtalsvillkoren. Detta inbegriper även villkoret såvitt avser tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar. Enligt MSB har det inte rapporterats några brister i detta avseende. Det är möjligt för enskilda att vända sig till myndigheten med synpunkter, men såvitt känt har man inte mottagit klagomål på tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar.

I ett avseende avviker avtalet från tillgänglighetsdirektivet. I direktivet ställs krav på att samtal och sms ska kunna tas emot utan förhandsregistrering. I avtalet krävs dock sådan registrering. Huruvida avtalet bör skrivas om eller inte är ytterst en fråga för regeringen. Utredningen kan dock konstatera att om tillgänglighetsdirektivet ska genomföras fullt ut behöver det ske en omförhandling av avtalet i den delen.

10.4.3 Radioutrustningslagen

Bedömning: Radioutrustningslagen lämpar sig inte för att även reglera tillgänglighet för produkter.

Även om reglering skulle ske genom radioutrustningslagen skulle inte samtliga produkter omfattas. I sådant fall skulle antingen ytterligare specialförfattningar behöva utarbetas för till exempel självbetjäningsautomater, eller så skulle radioutrustningslagens tillämpningsområde behöva breddas till att även omfatta vissa produkter som inte innehåller radioutrustning.

Förslag: Det ska i radioutrustningslagen hänvisas till författning som genomför tillgänglighetsdirektivet.

Radioutrustningslagen (2016:392) är en väldigt generellt skriven lag som syftar till att genomföra radioutrustningsdirektivet. Radioutrustningsdirektivet handlar i sin tur om att utrustning med radiosändare inte får störa ut annan utrustning. Det primära syftet är att säkerställa adekvat elektromagnetisk kompatibilitet, effektiv spektrumanvändning för att undvika skadlig störning och minska risken för allvarliga skador på liv och egendom.

Det finns enligt utredningen ingen ändamålsenlighet med att i en lag som reglerar kontroll av radiovågor även ställa krav på tillgänglighet. Radioutrustningslagen täcker dessutom inte samtliga produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet, vilket innebär att utredningen skulle behöva antingen utvidga lagens tillämpningsområde till att även avse självbetjäningsautomater och betalterminaler eller skapa egen lagstiftning för självbetjäningsautomater (i dagsläget finns ingen given lagstiftning att tillämpa på självbetjäningsautomater eller betalterminaler).

Utredningen har mot bakgrund av detta gjort bedömningen att de två rättsakternas tillämpningsområden skiljer sig åt i sådan grad att radioutrustningslagen inte lämpar sig för att även ställa krav på tillgänglighet för produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Vad utredningen kan se finns inga ytterligare författningar som är så utformade att de även skulle lämpa sig för att införa krav på tillgänglighet för produkter samt marknadskontroll.

Med hänsyn till att ett stort antal av de produkter som omfattas av radioutrustningslagens tillämpningsområde även kommer att omfattas av tillgänglighetsdirektivets krav på tillgänglighet kan det vara lämp-

ligt att radioutrusningslagen förses med en bestämmelse som informerar om att krav på tillgänglighet för produkter finns i författning som genomför tillgänglighetsdirektivet. Utredningen föreslår därför att en sådan hänvisningsbestämmelse införs.

10.4.4 Tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster

Bedömning: Radio- och tv-lagen reglerar i dagsläget inte tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. Det är inte lämpligt att utvidga radio- och tv-lagens tillämpningsområde till att även omfatta sådana tjänster.

Syftet med radio- och tv-lagen (2010:696) är att reglera audiovisuella medietjänster (se mer om lagen i avsnitt 8.5.2). En tjänst som ger tillgång till en audiovisuell medietjänst är bara undantagsvis också en audiovisuell medietjänst i sig. Videodelningsplattformar som ger tillgång till audiovisuella medietjänster är ett exempel på ett sådant undantag. Dessa omfattas av radio- och tv-lagen. Även elektroniska programguider (EPG) med lokal interaktivitet omfattas av radio- och tv-lagen.

Radio- och tv-lagen reglerar däremot som huvudregel inte tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. Utredningen bedömer att detta inkluderar EPG med central interaktivitet (se avsnitt 9.1.4). En förändring av radio- och tv-lagen för att omfatta tillgänglighetsaspekterna av dessa tjänster skulle kräva långtgående ändringar. Det finns till exempel ingen struktur i lagen som hanterar de undantag som är aktuella i tillgänglighetsdirektivet. Det finns inte heller några bestämmelser om oproportionerligt stor börda eller grundläggande förändring. Inte heller finns det bestämmelser om mikroföretag. Sammanfattningsvis lämpar sig radio- och tv-lagen inte för att reglera tjänster som inte i sig omfattas av lagens krav på tillstånd eller anmälningsplikt, det vill säga tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster.

10.4.5 Banktjänster och finansiella tjänster för konsumenter

Bedömning: Det finns inte några bestämmelser avseende banktjänster och finansiella tjänster som riskerar att kollidera med författning som genomför tillgänglighetsdirektivet.

Direktivets bestämmelser om bank- och finansiella tjänster hänvisar till flera direktiv som införlivats i svensk rätt. Det är i första hand fråga om konsumentkreditlagen, lagen om verksamhet med bostadskrediter, lagen (2007:528) om värdepappershandel, lagen (2010:751) om betaltjänster samt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Det finns inte i någon av dessa lagar bestämmelser om information som riskerar att kollidera med bestämmelser i en samlad genomförandelag. Det finns enligt utredningen beaktansvärda fördelar med att samla tillgänglighetskraven för banktjänster och finansiella tjänster i en lag i stället för att sprida kraven på flera olika lagar. Inte heller en särskild lag om tillgänglighetskrav på dessa områden är att föredra framför en samlad lagstiftning.

10.4.6 E-handel

Bedömning: Gällande författningar som reglerar e-handel åter speglar inte samma tillämpningsområde av e-handeln som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Författningarna skiljer sig även i förhållande till direktivet vad gäller vilka aktörer som kan bli ansvariga för bristande överensstämmelse och vilka påföljder som kan bli aktuella. Marknadsföringslagen och distansavtalslagen har dessutom i första hand som syfte att tillvarata konsumenters intressen, medan direktivet har flera andra syften. Utredningen bedömer därför att omfattande specialregleringar kommer att behövas för det fall att direktivets krav ska genomföras i nationell författning som reglerar e-handel.

Förslag: Det ska i e-handelsförfattningarna föras in bestämmelser som hänvisar till att det finns bestämmelser om krav på tillgänglighet i författning som genomför tillgänglighetsdirektivet.

En fråga är på vilket sätt de delar i tillgänglighetsdirektivet som avser e-handelstjänster bäst genomförs i svensk rätt. För att besvara detta bör en jämförelse göras mellan tillämpningsområdet för respektive rättsområde, vad som regleras i befintlig författning samt vad som ska gälla vid bristande regelefterlevnad.

Definitionen i e-handelslagen av vad som är att anse som informationssamhällets tjänster är snarlik, men inte identisk, med tillgänglighetsdirektivets definition av e-handelstjänster. I tillgänglighetsdirektivet definieras e-handel som ”tjänster som tillhandahålls på distans, genom webbplatser och tjänster för mobila enheter, på elektronisk väg och på individuell begäran av en konsument i syfte att ingå ett konsumentavtal”. I direktivets skäl 42 ges dock vissa förtydliganden, där e-handelstjänster beskrivs med samma formuleringar som de som används i direktiv 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering). Utgångspunkten bör därför kunna vara att de tjänster som omfattas av e-handelslagen avser samma e-handelstjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet med den skillnaden att tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde begränsas till tjänster som tillhandahålls till konsumenter.

Definitionerna av tjänsteleverantör skiljer sig däremot åt mellan e-handelslagen och tillgänglighetsdirektivet. Med tjänsteleverantör avses i tillgänglighetsdirektivet en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en tjänst på unionsmarknaden eller som erbjuder sig att tillhandahålla en sådan tjänst till konsumenter i unionen. I e-handelslagen avses bland annat även leverantörer som tillhandahåller tjänster till näringsidkare.

Regelverken kring e-handel innehåller utförliga krav om förhandsinformation som ska ges innan avtal ingås med en konsument. Kraven skulle mycket väl kunna kompletteras med tillgänglighetsdirektivets krav för tillgänglig e-handel.

Konsekvenserna för regelbrott skiljer sig dock mellan befintlig lagstiftning på e-handelsområdet och det som tillgänglighetsdirektivet föreskriver. Tillgänglighetsdirektivet föreskriver sanktioner om en produkt eller tjänst inte lever upp till direktivet, medan de åtgärder som kan vidtas enligt marknadsföringslagen enbart är åläggande förenat med vite. Det är troligt att sådana åtgärder inte är att anses som tillräckligt kännbara och effektiva sanktioner i tillgänglighetsdirektivets mening. Talan om eventuellt regelbrott väcks enligt marknadsföringslagen i

patent- och marknadsdomstolen. Det är även tveksamt om denna specialdomstol är rätt forum för att avgöra frågor om digital tillgänglighet.

Det faktum att befintlig lagstiftning på e-handelsområdet till viss del omfattar andra tillämpningsområden än vad som omfattas av tillgänglighetsdirektivet samt att de påföljder som erbjuds i marknadsföringslagen troligtvis inte lever upp till tillgänglighetsdirektivets krav på sanktioner och regelefterlevnad, innebär att det inte är lämpligt att genomföra direktivet genom kompletteringar i befintlig e-handelslagstiftning. För att uppmärksamma tjänsteleverantörerna på att det i annan lagstiftning finns ytterligare tvingande krav på bland annat vilken information som leverantören ska tillhandahålla till en konsument är det emellertid lämpligt att någon form av upplysningsparagraf införs. Ovan nämnda författningar bör därför kompletteras med bestämmelser om att det i författning som genomför tillgänglighetsdirektivet finns krav om tillgänglighet för vissa varor och tjänster.

10.4.7 Diskrimineringslagen

Bedömning: Det behövs ingen ändring i diskrimineringslagen med anledning av tillgänglighetsdirektivet. Det finns inte heller någon risk för en konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning.

Som beskrivits i avsnitt 8.11.1 är bristande tillgänglighet en diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen. När det gäller varor och tjänster är det själva tillhandahållandet som kan vara diskriminerande. Alltså inte varorna och tjänsterna i sig.

I förarbetena till diskrimineringslagen anges 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 (prop. 2013/14:198 s. 112).

En nyligen meddelad dom i Svea hovrätt sätter fingret på hur förarbetsuttalandet ska tillämpas i praktiken (målnummer T 9308-18). I det aktuella rättsfallet hade Diskrimineringsombudsmannen väckt

talán mot Försäkringskassan. Grunden för talán var i korthet att Försäkringskassan hade missgynnat en kvinna med grav synnedsättning genom att inte vidta åtgärder för tillgänglighet för att hon skulle komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. Hon hade bland annat inte samma möjlighet som en person utan funktionsnedsättningen att ansöka om föräldrapenning digitalt. Enligt hovrätten hade Försäkringskassan kunnat vidta åtgärder för att kvinnan skulle hamna i samma situation som en person utan funktionsnedsättning. Hon hade alltså missgynnats. Frågan var enligt hovrätten vilka tillgänglighetsåtgärder som kunde anses skäligena.

Vid tidpunkten för den påstådda diskrimineringen fanns inga gällande föreskrifter i lag eller annan författning om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till offentliga webbplatser. Men nu, konstaterade hovrätten, finns en lag som innehåller bestämmelser om krav på tillgänglighet till digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör och som ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka tekniska krav som ska gälla (lagen [2018:1937] om tillgänglighet till digital offentlig service, den s.k. DOS-lagen). Hovrätten hänvisade till förarbetena till den lagen, där det uttalades att den föreslagna lagens krav kommer att vara vägledande för vad som enligt diskrimineringslagen utgör bristande tillgänglighet till offentliga aktörers webbplatser och mobila applikationer (se prop. 2017/18:299 s. 21 f.).

Men eftersom det vid tidpunkten för den anmälda diskrimineringen inte fanns sådana bestämmelser ansåg hovrätten att de tillgänglighetsåtgärder som skäligen kunde krävas inte borde vara av annat än enkel beskaffenhet (prop. 2013/14:198 s. 61 och 127).

Föarbetena till diskrimineringslagen är tydliga. Hovrättens domskäl går inte heller att missförstå. Enligt utredningen är det uppenbart att nya bestämmelser om skyldigheter för kommersiella aktörer att tillhandahålla produkter och tjänster på ett tillgängligt sätt kommer att vara starkt vägledande för vad som krävs enligt bestämmelsen om bristande tillgänglighet i diskrimineringslagen. Detta kommer att gälla även när varor och tjänster tillhandahålls digitalt.

De ekonomiska aktörerna kommer att behöva tillgängliggöra sina webbplatser för att leva upp till tillgänglighetsdirektivet. Men om det för den ekonomiska aktören, i det enskilda fallet, skulle innebära en oproportionerligt stor börda att göra det behöver kravet inte efterlevas. Frågan är hur detta förhåller sig till diskrimineringslagens krav

på att diskriminering är förbjuden för den som tillhandahåller varor och tjänster. I förarbetena till DOS-lagen uttalades att 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.

Dubbla regelverk – dubbla sanktioner?

Bristande tillgänglighet är som ovan nämnts en diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen. Det innebär att ett företag eller en myndighet riskerar att få betala skadestånd till en enskild för bristande tillgänglighet.

Sanktionsmöjligheter enligt en lag som genomför tillgänglighetsdirektivet skulle alltså innebära att ett företag riskerar skadestånd både enligt diskrimineringslagen och sanktioner enligt en författning som genomför tillgänglighetsdirektivet.

Det här är i och för sig inget nytt. Redan när diskrimineringsgrunden bristande tillgänglighet infördes uttalade sig regeringen om de dubbla sanktioner som skulle kunna drabba ansvariga (prop. 2013/14:198).

Sammanfattningsvis såg regeringen inte detta som ett skäl mot att införa ett sanktionerat diskrimineringsförbud på området. Motsvarande förekommer i stor utsträckning inom andra rättsområden, utan att det ansetts medföra någon särskild olägenhet. Inte minst inom straffrätten är det mycket vanligt att en offentlighetsrättslig påföljd (till exempel böter eller fängelse) utdöms mot någon samtidigt som denne också i civilrättslig ordning åläggs att betala skadestånd till den som drabbats av den straffbara gärningen. Det sågs inte heller som något problem att diskrimineringsförbudet för bristande tillgänglighet kunde avse samma omständigheter som skulle kunna komma att överprövas i ett förvaltningsrättsligt förfarande. Detta eftersom regelsystemen skiljer sig åt på såväl rättsfaktums- som rättsföljdssidan (prop. 2013/14:198 s. 53).

Det finns ingen anledning att nu se annorlunda på saken. En ny lag om digital tillgänglighet bör därför kunna fungera sida vid sida med diskrimineringslagen och utan några ändringar i diskrimineringslagen.

10.4.8 Lagen om offentlig upphandling

Bedömning: Det behövs ingen ändring i lagen om offentlig upphandling med anledning av tillgänglighetsdirektivet. Däremot bör övervägas om Upphandlingsmyndigheten ska få ett särskilt uppdrag, och riktade medel, för att genomföra informationskampanjer om de krav på tillgänglighet som ställs vid offentlig upphandling.

I utredningens uppdrag ingår enligt kommittédirektivet bland annat att analysera om det behövs några särskilda insatser för att underlätta för upphandlande organisationer att uppfylla direktivets krav samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Kravet som ställs i 9 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och 9 kap. 2 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) på att samtliga användares behov ska beaktas infördes 2007 i den svenska lagstiftningen (se närmare om vad detta innebär i avsnitt 8.11.3.). Det var något som den upphandlande myndigheten när det var möjligt *kunde* ställa som krav. Reglerna skärptes 2017 och den upphandlande myndigheten *ska* numera beakta behoven hos personer med funktionsnedsättningar.

Trots att kravet på att hänsyn ska tas till personer med funktionsnedsättningar har funnits i tretton år – varav tre år som obligatoriskt krav – är kunskapen om vad detta innebär och hur det ska tillämpas mycket låg, enligt Upphandlingsmyndigheten (UHM). UHM har en stödjande roll i den offentliga affären och ger vägledning åt myndigheter och leverantörer. Myndigheten har på olika sätt arbetat med att sprida information om vad det specifika kravet i 9 kap. 2 § LOU respektive LUF innebär. Men det betyder inte, enligt UHM, att frågan har haft en särställning utan har varit en av flera frågor som uppmärksammas.

UHM har tagit fram stöd för att upphandla tillgängliga varor och tjänster som följer inköpsprocessen och tipsar också om standarder på området. Enligt myndigheten efterfrågas konkreta verktyg från de upphandlande organisationerna. På myndighetens webbplats finns

en kriteriedatabas där upphandlare kan hitta exempel på kravställande som kan användas vid upphandlingar. I dagsläget finns endast ett fåtal kriterier som rör tillgänglighet. UHM har som ambition att fylla på med kriterier på området tillgänglighet, men det är en resursfråga. Om frågan ska ha särskilt fokus, inte minst när tillgänglighetsdirektivets krav ska gälla fullt ut, bör det enligt utredningen övervägas om UHM ska få ett riktat uppdrag och därmed också mer resurser för att ta fram stöd och sprida information på området.

När det gäller lagstiftningen som sådan gör utredningen följande överväganden. Artikel 24.1 i tillgänglighetsdirektivet förtydligar att direktivets krav på produkter och tjänster utgör obligatoriska krav i den mening som avses i EU:s upphandlingsdirektiv (artikel 42.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG och artikel 60.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verk samma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG)

Direktivets krav har samma innebörd som nuvarande 9 kap. 2 § LOU och LUF. Dessa regleringar innebär att om EU i en rättsakt har antagit obligatoriska krav på tillgänglighet ska de tekniska specifikationerna på området bestämmas med hänvisning till den rättsakten. Det behövs därför inga författningsändringar. Däremot bör det övervägas om inte också upphandlingar som understiger tröskelvärdena ska omfattas av tillgänglighetskraven, det vill säga upphandlingar som inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Det löses i så fall lämpligast genom att det i 19 kap. 2 § LOU och LUF läggs till en hänvisning till 9 kap. 2 § LOU och LUF, det vill säga att de sistnämnda bestämmelserna ska gälla för upphandlingar under tröskelvärdena. I 19 kap. 2 § LOU och LUF räknas ett antal bestämmelser upp som ska tillämpas vid alla upphandlingar. I dag finns inte 9 kap. 2 § med i den uppräknningen. Det torde vara en enkel lagteknisk åtgärd att lägga till bestämmelsen om tillgänglighetskrav vid upphandling, det vill säga 9 kap. 2 §, bland de bestämmelser som räknas upp i 19 kap. 2 § LOU och LUF. Det kan annars finnas en skevhet på området. Kommersiella aktörer tvingas leva upp till tillgänglighetskrav när produkter och tjänster säljs till konsumenter, men upphandlande organisationer som genomför upphandlingar understigande tröskelvärdena har inte samma krav på sig att tillhandahålla tillgängliga varor och tjäns-

ter till allmänheten. En sådan ändring skulle dock få stora konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter. Enligt Upphandlingsmyndigheten understiger omkring hälften av alla upphandlingar tröskelvärdena. Det finns inte utrymme att inom ramen för den här utredningen bedöma vilka konsekvenser – ekonomiska, organisatoriska och andra – som en förändring av angivet slag skulle få för upphandlande organisationer. En lagändring är möjligen konsekvent och följdriktig, men frågan bör utredas inom ramen för en översyn av lagen om offentlig upphandling, och då i synnerhet reglerna som styr upphandlingar understigande tröskelvärdena.

Det är därför utredningens uppfattning att det inte behövs någon ändring av LOU och LUF då de bestämmelser som finns i dag är fullt tillräckliga för att direktivens krav ska få genomslag i upphandlingsprocessen – i vart fall när det gäller upphandlingar över tröskelvärdena. Utredningen anser dock att det finns behov av särskilda insatser för att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att uppfylla direktivens krav. UHM har redan ett stödjande uppdrag på upphandlingsområdet. Det finns ingen anledning att låta någon annan myndighet överta det uppdraget. Däremot bör det enligt utredningen övervägas om UHM bör få ett riktat uppdrag att stödja implementeringen av tillgänglighetsdirektivet, samt även ytterligare medel för det. Uppdraget kan lämpligen samordnas med myndigheter som utses för att utöva tillsyn och marknads kontroll samt främjande av tillgänglighetsdirektivets krav. När det gäller upphandlingar understigande tröskelvärdena anser utredningen att det finns skäl att se över nuvarande regelverk. Detta låter sig dock inte göras inom ramen för detta utredningsuppdrag.

10.4.9 Bebyggd miljö

Bedömning: Sverige behöver inte använda optionen i tillgänglighetsdirektivet som ställer krav på bebyggd miljö. Den reglering som finns är tillräcklig för att den bebyggda miljö som används av kunder till tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet uppfyller tillgänglighetskraven i direktivets bilaga III.

Tillgänglighetsdirektivet innehåller en option för medlemsländerna att ställa krav på bebyggd miljö. Av direktivets artikel 4.4 framgår att

medlemsstaterna får besluta att den bebyggda miljö som används av kunder till tjänster som omfattas av direktivet ska uppfylla tillgänglighetskraven i bilaga III, för att de i högsta möjliga grad ska kunna användas av personer med funktionsnedsättning.

De krav som nämns i bilaga III är att tillgängligheten på områden dit allmänheten har tillträde, och där en tjänst tillhandahålls och som tjänsteleverantören ansvarar för, ska inkludera ett antal aspekter – nämligen;

- a) Användning av tillhörande utomhusutrymmen och faciliteter.
- b) Tillfartsvägar till byggnader.
- c) Användning av ingångar.
- d) Framkomlighet vid förflyttning i horisontell riktning.
- e) Framkomlighet vid förflyttning i vertikal riktning.
- f) Allmänhetens användning av lokaler.
- g) Användning av utrustning och faciliteter vid tillhandahållandet av tjänsten.
- h) Användning av toaletter och sanitetsutrymmen.
- i) Användning av utgångar, evakueringsvägar och principer för beredskapsplanering.
- j) Kommunikation och orientering som kan uppfattas med mer än ett sinne.
- k) Användning av faciliteter och byggnader för deras förutsebara ändamål.
- l) Skydd mot faror i både inomhus- och utomhusmiljön.

Av 8 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) följer bland annat att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål, ha en god form, färg- och materialverkan och vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (se vidare om detta i avsnitt 8.9.1). Enligt 8 kap. 4 § 8 p. PBL ska en byggnad vidare ha vissa tekniska egenskaper, däribland de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. I plan- och byggförordningen (2011:338) (PBF) och i Boverkets specifika föreskrifter ställs

vidare detaljerade krav på tillgänglighet av den fysiska miljön vid nybyggnad och ändring av byggnader (se vidare avsnitt 8.9.1)

Men det är inte bara vid ny- och ombyggnad som det ställs krav på tillgänglighet av den fysiska miljön. Enligt PBL ska hinder mot tillgänglighet alltid undanröjas i publika lokaler och platser dit allmänheten har tillträde om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa (se Boverkets föreskrifter 2011:13). Med detta avses att hindren ska avhjälpas så snart det inte är orimligt med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna. De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimligt betungande för fastighetsägaren, lokalhållaren eller näringsidkaren. Kraven på att undanröja hinder för tillgänglighet är alltså högt ställda.

Bestämmelserna i Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder anges som funktionskrav och är förhållandevis kortfattade. Till varje bestämmelse finns ett allmänt råd som anger hur funktionskravet bör eller kan uppfyllas. Texterna i de allmänna råden har formulerats för att även vara informativa och kunskapshöjande (se Boverkets rapport 2018:31 s. 9).

De allmänna råden är således relativt detaljerade och omfattande och det finns inte utrymme att här redogöra för dem i detalj. Föreskrifterna är som följer:

Publika lokaler

- Fysiska hinder i form av mindre nivåskillnader, tunga dörrar och olämpligt placerade eller olämpligt utformade manöverdon ska avhjälpas.
- Hinder i form av bristande kontrastmarkering och bristande varningsmarkering ska avhjälpas.
- Hinder i form av bristande utformning av orienterande skyltning ska avhjälpas.
- Hinder i form av brister i ljudmiljön ska avhjälpas.
- Hinder i form av brist på och bristande utformning av balansstöd ska avhjälpas.

- Hinder i form av brister i utformning och placering av fast inredning ska avhjälpas.

Allmänna platser

- Fysiska hinder såsom mindre nivåskillnader, ojämn markbeläggning, svårforcerade rännalar och trottoarkanter ska avhjälpas.
- Hinder i form av bristande kontrastmarkering och varningsmarkering ska avhjälpas.
- Hinder i form av brist på och bristande utformning av orienterande skyltning ska avhjälpas. Med skyltar avses i denna paragraf inte vägmärken eller andra anordningar enligt vägmärkesförordningen (2007:90). Skyltar ska utformas och placeras så att de inte kan förväxlas med vägmärken och andra anordningar (se vidare 8 kap. 4 § vägmärkesförordningen).
- Hinder i form av bristande eller bländande belysning ska avhjälpas
- Hinder i form av brist på och bristande utformning av balansstöd ska avhjälpas.
- Hinder i form av bristande utformning av parkeringsplatser för rörelse-hindrade med särskilt tillstånd ska avhjälpas.
- Hinder i form av brister i lekplatsers utformning eller utrustning ska avhjälpas.

Även i förordning (EU) nr 1300/2014 av den 18 november 2014, som gäller som lag i Sverige, ställs långtgående krav på den fysiska miljön – då på järnvägsanläggningar inom EU, alltså även i Sverige.

I svensk lagstiftning finns, som utredningen ser det, därför redan ett väl utvecklat regelverk för att säkerställa en god tillgänglighet till byggnader och platser dit allmänheten har tillträde. Den ansvariga aktör som i det enskilda fallet inte lever upp till de ställda kraven riskerar både vite enligt PBL och skadestånd enligt diskrimineringslagen.

Det har i och för sig visat sig att PBL:s regler om enkelt avhjälpna hinder inte fungerar helt tillfredsställande. När reglerna om enkelt avhjälpna hinder infördes angav regeringen att målsättningen var att alla enkelt avhjälpna hinder skulle vara åtgärdade senast vid utgången av 2010 (prop. 2000/01:48 s. 8–12).

Så har det inte blivit. Boverket har flera gånger följt upp regelverket – senast 2018, då myndigheten i sitt regleringsbrev fick i uppdrag att analysera om reglerna behövde förtydligas eller ändras. Boverket redovisade uppdraget i rapporten *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder (2018:31)*. I rapporten bedömer Boverket att det fortfarande finns hinder mot tillgänglighet som inte är avhjälpna.

Ett problem som lyfts fram i Boverkets rapport är att det är otydligt vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder. Det är inte alltid fastighetsägaren som är ansvarig för eller förfogar över ett hinder. Det kan också vara en verksamhetsutövare som exempelvis hyr en lokal. I plan- och bygglagen pekas inte ut vem som ska svara för avhjälpandet.

Regeringen beslutade mot denna bakgrund den 22 oktober 2020 att ge Boverket i uppdrag att bland annat analysera hur en reglering om vem som är ansvarig för att åtgärda ett enkelt avhjälpn hinder mot tillgänglighet kan utformas och lämna förslag till en sådan reglering i plan- och bygglagen (2010:900). Boverket ska redovisa sina slutsatser senast den 15 juni 2021.

Utredningens uppfattning är att Boverkets föreskrifter och allmänna råd samt PBL väl räcker till för att Sverige ska anses leva upp till de krav som tillgänglighetsdirektivet ställer på bebyggd miljö. De brister som finns i tillämpningen hanteras bäst inom ramen för Boverkets verksamhet, inte minst med tanke på det uppdrag som regeringen nu lämnat till myndigheten att se över hur regleringen om enkelt avhjälpna hinder kan bli tydligare. Vid en samlad bedömning anser utredningen därför att det inte är nödvändigt för Sverige att använda optionen som ges i artikel 4.4. De krav som ställs på tillgänglighet för den fysiska miljön är tillräckliga för den förutsebara självständiga användningen bland personer med funktionsnedsättning i den bebyggda miljö där en tjänst tillhandahålls och som tjänsteleverantören ansvarar för.

10.4.10 Områden som omfattas av tillgänglighetsdirektivet, men där det saknas reglering i nationell författning

Det finns i dagsläget ingen lämplig reglering i nationell författning som behandlar e-böcker. Det finns därmed inte heller någon befintlig författning att genomföra denna del av direktivet i. Om direktivet genomförs genom regleringar i specialförfattningar behövs en helt ny lag om tillgänglighet för e-böcker.

Tjänster avseende persontransporter regleras i stort sett uteslutande i unionsrättsakter, främst förordningar. Vid en sektorsvis reglering behövs författningar som kompletterar passagerarrättighetsförordningarna.

Passagerarrättighetsförordningarna är inte enhetligt utformade varken avseende tillämpningsområde, personkrets eller krav på tillgänglighet. Det behöver därför analyseras huruvida det skulle vara tillräckligt med en författning som kompletterar samtliga passagerarrättsförordningar eller om det behövs en kompletterande författning per förordning.

10.5 Direktivet bör genomföras genom en samlad lag

Förslag: Tillgänglighetsdirektivet ska genomföras genom en ny samlad lag om digital tillgänglighet för produkter och tjänster (genomförandelagen).

Utredningen konstaterar att ett genomförande av direktivet innebär att detaljerade krav på tillgänglighet ska föras in i nationell rätt och att detta kan få omfattande konsekvenser för enskilda personer och företag. Konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna av bristande överensstämmelse av en produkt eller tjänst kan bli kännbara. Myndigheter och domstolar behöver kunna utveckla en enhetlig tillämpning och rättspraxis. Det bör även tydligt framgå vilka krav som en enskild kan ställa med stöd av direktivet. Utredningen bedömer därför att det är av central betydelse att regelverket skapar god förutsebarhet för både företag, enskilda och tillämpande myndigheter. Det regelverk som tas fram behöver även vara enkelt att tillämpa och inte skapa onödigt komplicerade förfaranden vare sig för företag eller myndigheter.

Utredningen konstaterar att tillgänglighetsdirektivet föreskriver krav kopplade till digital tillgänglighet för ett stort antal produkter och tjänster kopplade till flera sektorer inom samhälle och näringsliv. Produkter och tjänster som inte överensstämmer med direktivets krav får inte tillhandahållas på den inre marknaden. Marknadskontroller och kontroll av tjänster ska genomföras för att säkerställa att kraven efterlevs. Det ska finnas lämpliga och effektiva medel för att säkerställa efterlevnad och konsumenter ska kunna vända sig till dom-

stol eller behörig förvaltningsmyndighet om de nationella regler som införlivar direktivet inte följs. Överträdelser ska kunna straffas med sanktionsavgifter.

Som tidigare påpekats, kommer direktivet att ha stor betydelse både för företag och för enskilda personer. Företag kommer att påverkas dels genom att de förbjuds att tillhandahålla de produkter och tjänster som inte lever upp till direktivets krav, dels genom att de riskerar ekonomiska konsekvenser i form av en sanktionsavgift om de anses bryta mot nationell lag som antagits med stöd av tillgänglighetsdirektivet. Kraven på digital tillgänglighet (samt de krav på produkter och fysisk miljö som är nödvändiga för att tillgodose digital tillgänglighet) kommer att leda till att en betydande del av befolkningen kommer att få enklare att delta i det digitala samhället. För det fall brister uppmärksammas ska en enskild individ kunna påtala detta så att det leder till en rättelse. Myndigheter och domstolar behöver då på ett tydligt sätt kunna tala om vad som gäller och motivera sina beslut och ställningstaganden.

Med hänsyn till de konsekvenser som kraven på digital tillgänglighet får för både företag och enskilda personer är det nödvändigt att det regelverk som genomför direktivet ger god förutsebarhet och säkerställer en enhetlig tillämpning. Som framgår ovan har utredningen inte kunnat identifiera någon befintlig författning som lämpar sig för att genomföra vare sig hela eller delar av tillgänglighetsdirektivet. Utredningens bedömning är att en sektorsvis lagstiftning inte kan garantera en sådan förutsebarhet som behövs. Det mest lämpliga sättet att genomföra tillgänglighetsdirektivet på är därför genom en samlad reglering.

Exempel

För att ytterligare tydliggöra de svårigheter som skulle uppstå vid en sektorsvis lagstiftningen kan ett exempel över hur det i praktiken skulle fungera om en ekonomisk aktör skulle ha flera regelverk att förhålla sig till användas.

Utredningen utgår från en ekonomisk aktör som har som affärsidé att ha en e-handelsplats där denne säljer böcker. Böckerna säljs i formaten tryckt bok, ljudbok och e-bok. E-handelsplatsen säljer även läsplattor. Vid en sektorsvis reglering skulle denne aktör till en början

behöva förhålla sig till det regelverk som reglerar e-handel. Eftersom e-handeln sker från en webbplats behöver den även förhålla sig till det regelverk som ska gälla för webbplatser och mobilapplikationer. E-handelsföretaget behöver även se till att de produkter och tjänster som det säljer lever upp till kraven på tillgänglighet. I detta fall skulle läsplattorna omfattas av författningar som gäller för produkter och e-böckerna skulle omfattas av bestämmelser för e-böcker. E-handelsplatsen behöver även förhålla sig till de regelverk om betalningslösningar och elektroniska identifieringsmetoder som ska säkerställa tillgängliga betalningslösningar.

Exemplet visar att det blir många olika regelverk för den ekonomiske aktören att hålla reda på. Även för konsumenter som vill påtala bristande tillgänglighet kan det vara svårt att veta vilket regelverk som ska gälla och som den ska referera till för att kunna påtala en brist.

10.6 Genomförandelagens syfte

Förslag: Det ska i genomförandelagen anges att den har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om de produkter och tjänster som omfattas av lagen och att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet.

Syftet med tillgänglighetsdirektivet är enligt artikel 1 att bidra till en väl fungerande inre marknad genom en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för vissa produkter och tjänster, särskilt genom att undanröja och förebygga de hinder för den fria rörligheten för de produkter och tjänster som omfattas av direktivet som uppstår på grund av de olika tillgänglighetskraven i medlemsstaterna. Detta skulle enligt skäl 1 till direktivet öka tillgången på tillgängliga produkter och tjänster på den inre marknaden.

Efterfrågan på tillgängliga produkter och tjänster är enligt skäl 2 till direktivet stor och antalet personer med funktionsnedsättning förväntas öka avsevärt. En miljö där produkter och tjänster är mer tillgängliga möjliggör ett mer inkluderande samhälle och underlättar självständigt boende för personer med funktionsnedsättning.

I skäl 3 anges att i direktivet definieras personer med funktionsnedsättning i linje med Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som antogs den 13 december 2006 (nedan kallad konventionen), i vilken unionen är part sedan den 21 januari 2011 och vilken alla medlemsstater har ratificerat. Enligt konventionen innefattar personer med funktionsnedsättning ”personer som har någon varaktig fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning som i samspel med olika hinder kan hindra dem från att fullt ut och effektivt delta i samhället på lika villkor som andra”.

Direktivet främjar enligt skäl 3 ett fullt och effektivt deltagande på lika villkor genom att förbättra tillgången till konventionella produkter och tjänster som genom sin ursprungliga utformning eller senare anpassning tillgodoser de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning. Dessutom anges i skäl 103 till direktivet att syftet med direktivet i synnerhet är att säkerställa fullständig respekt för rätten för personer med funktionsnedsättning att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet samt främja tillämpningen av artiklarna 21, 25 och 26 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). Artiklarna 21, 25 och 26 i stadgan avser icke-diskriminering, äldres rättigheter och integrering av personer med funktionshinder.

Enligt skäl 4 skulle direktivet även gynna andra personer som har funktionsbegränsningar, såsom äldre personer, gravida kvinnor och personer som reser med bagage. Med begreppet personer med funktionsbegränsning avses i direktivet personer som har någon varaktig eller tillfällig fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning, åldersrelaterad funktionsnedsättning eller annan nedsättning på grund av kroppens funktion som i samspel med olika hinder leder till begränsad tillgång till produkter och tjänster för dessa personer och skapar en situation som kräver att dessa produkter och tjänster anpassas efter personernas särskilda behov.

Enligt utredningen bör syftet med direktivet, så som det anges i artikel 1, ges en motsvarighet i genomförandelagen. Detta bör ske genom att det anges i lagen att den har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om de produkter och tjänster som omfattas av lagen. Vidare bör det syfte som framgår av skälen till direktivet om rätten att delta i samhällslivet på lika

villkor komma till uttryck i lagen. Genom detta blir det sammantaget tydligt vad genomförandelagen syftar till. En sådan tydlighet bör enligt utredningens bedömning kunna bidra till förståelsen för genomförandelagen, och hur den kan gynna personer med funktionsnedsättning och funktionsbegränsning, hos de aktörer som omfattas av lagen, det vill säga tillverkare, importörer och distributörer av produkter samt tjänsteleverantörer. Denna förståelse bör i sin tur kunna utgöra en viktig del i dessa aktörers arbete med att göra produkterna och tjänsterna tillgängliga. Något som främst bör kunna ske genom universell utformning (se skäl 50 i direktivet och avsnitt 16.6). Att lagens syfte görs tydligt bör också enligt utredningens bedömning kunna vara till fördel för behöriga kontrollmyndigheter och konsumenter, bland annat vad avser behovet av kommunikation omkring lagen. Det bör samtidigt framhållas att lagen i sig inte är en rättighetslagstiftning utan innehåller krav på ekonomiska aktörer att göra produkter och tjänster tillgängliga.

10.7 Författningsnivåer

Av artikel 288 FEUF framgår att ett direktiv ska vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat med avseende på det resultat som ska uppnås. Däremot överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Enligt artikel 291 ska medlemsstaterna vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.

Ovan sagda innebär att så länge resultatet innebär ett korrekt genomförande av tillgänglighetsdirektivet står det medlemsstaterna fritt att välja formen för reglering. På vilken nivå i normhierarkin som en enskild medlemsstat väljer att införliva ett EU-direktiv är därför upp till medlemsstaten att avgöra.

Ovan har utredningen redogjort för dess bedömning att direktivet bör genomföras genom en samlad lagstiftning. De många olika sektorer av näringslivet som berörs kombinerat med de detaljregleringar som direktivet föreskriver innebär helt enkelt att det inte lämpar sig att genomföra direktivet i ett antal olika speciallagstiftningar. Det har varit av avgörande betydelse för utredningens bedömning att den lagstiftning som ska genomföra direktivet till stor del kommer att

ålägga de ekonomiska aktörerna skyldigheter som kan få långtgående konsekvenser för deras verksamheter.

Det faktum att direktivets, och därmed lagstiftningens, tillämpningsområde är så brett samtidigt som direktivets krav på tillgänglighet i många delar är av en väldigt hög detaljeringsgrad, gör att vilken författningsnivå som används kommer att vara av stor betydelse för ett effektivt genomförande.

10.7.1 Allmänt om normgivningsmakten

Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, det vill säga sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I 8 kap. regeringsformen (RF) benämns sådana regler föreskrifter. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.

10.7.2 Indelningen av normgivningsmakten

Normgivningsmakten delas i första hand in i riksdagens primärområde, det så kallade primära lagområdet, och regeringens primärområde. Det primära lagområdet framgår dels av 8 kap. 2 och 3 §§ RF, dels av ett antal andra bestämmelser i RF, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Området omfattar, såvitt nu är av intresse, civilrättsliga föreskrifter samt offentlighetsrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda. Regeringens primärområde framgår i huvudsak av 8 kap. 7 § RF och omfattar föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det sistnämnda området brukar kallas regeringens restkompetens. Restkompetensen omfattar till exempel instruktioner och andra föreskrifter riktade till statliga myndigheter samt föreskrifter riktade till enskilda om dessa är berättigande för dem eller kan betraktas som neutrala.

Riksdagen kan besluta lag såväl inom området för regeringens restkompetens som i ämnen där den delegerat normgivningskompetens till regeringen. Genom att lagstiftningsutrymmet på så vis blivit uppta-

get följer av den formella lagkraftens princip, se 8 kap. 18 § RF, att regeringen förhindras att utnyttja sin egen normgivningskompetens.

10.7.3 Närmare om det primära lagområdet

Det primära lagområdet delas i sin tur in i två delar, dels det så kallade obligatoriska lagområdet som kännetecknas av att delegation av normgivningsmakten inte är möjlig, dels det så kallade fakultativa lagområdet där möjlighet till delegation finns. Gränsen mellan dessa två områden framgår av i första hand 8 kap. 3 § RF där riksdagens möjligheter att delegera normgivningsmakt regleras. Det obligatoriska lagområdet omfattar till exempel civilrättslig och skatterättslig normgivning.

10.7.4 Delegation av normgivningsmakten

Praktiskt betydelsefullt är att riksdagen, när den delegerar normgivningsmakt i ett visst ämne till regeringen, kan tillåta att regeringen i sin tur överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Detta brukar kallas subdelegation (8 kap. 10 § RF). Sådan delegation är vanligt förekommande. Vidare kan regeringen inom sitt primärområde delegera normgivningsmakt till myndigheter under regeringen och, med vissa undantag, till riksdagens myndigheter (8 kap. 11 § RF) men inte till kommuner.

Delegation är möjlig när det gäller föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av 8 kap. 2 § första stycket 2 p. RF, det vill säga betungande offentligrättsliga avgifter. Betungande avgifter kan vidare delas in i två kategorier, avgifter av tvångskaraktär och sanktionsavgifter. Sanktionsavgifterna intar en särställning genom att de utan att innebära en påföljd för brott ändå innebär påföljder för en otillåten handling eller underlåtenhet.

10.7.5 Regeringens verkställighetsföreskrifter

Vidare finns föreskrifter vilka är att bedöma som verkställighetsföreskrifter som regeringen inte behöver något bemyndigande i lag för att utfärda.

10.7.6 Reglering på myndighetsnivå

På myndighetsnivå finns tvingande regleringar vilka benämns föreskrifter och intas i myndighetens författningssamling. Allmänna råd som lämnas av en myndighet är inte bindande utan generella rekommendationer hur någon kan eller bör handla. Det krävs inte något bemyndigande i lag eller förordning för att utfärda allmänna råd. Ibland används på myndighetsnivå den för föreskrifter och allmänna råd gemensamma beteckningen regler.

10.7.7 Ett aktuellt exempel på normfördelning

För att ta ett aktuellt exempel har det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet införlivats i svensk rätt genom lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen). Den lagen innehåller i 2 § en delegationsbestämmelse genom vilken riksdagen delegerar föreskriftsrätt till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Därefter har regeringen beslutat om förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till offentlig service och DIGG om föreskrifterna MDFFS 2019:2 om tillgänglighet till digital offentlig service.

10.8 Regleringen bör ske på så låg författningsnivå som möjligt

Förslag: Regleringen vad avser tillgänglighetsdirektivet ska ske på så låg författningsnivå som möjligt.

Genomförandelagen ska enbart innehålla för genomförandet av tillgänglighetsdirektivet centrala bestämmelser och bestämmelser som ålägger de ekonomiska aktörerna skyldigheter samt gällande sanktioner.

Regeringen ska i förordning ge bemyndiganden samt reglera diverse förfaranden som ska genomföras på myndighetsnivå.

Det är mot bakgrund av ovanstående som utredningen har att ta ställning till på vilken författningsnivå utredningen ska lägga reglerna om tillgänglighetskrav med mera. Ett första ställningstagande är att bestämma vilka bestämmelser som måste regleras i lag eller inte och i så fall

om föreskriftsrätten kan delegeras. Vid överväganden om en delegering ska ske finns även att ställning till frågan om en vidare delegering till andra myndigheter. En annan gränsdragning är den mellan det som är riksdagsbundet och regeringens restkompetens. Det är viktigt att inte lagstifta ”i onödan”, det vill säga att föreslå lagstiftning inom regeringens restkompetens eftersom det förhindrar regeringen att ändra i en av riksdagen beslutad föreskrift. Det är närmast till hands att i lag reglera de bestämmelser i tillgänglighetsdirektivet som ålägger de ekonomiska aktörerna skyldigheter som till exempel artikel 4. Vidare måste bland annat bestämmelserna om tillämpningsområdet, efterlevnadsåtgärder samt sanktioner lagregleras. I samtliga fall är det fråga om bestämmelser som riksdagen kan delegera till regeringen och vidare till förvaltningsmyndigheter. Bedömningen är att de krav som anges i direktivets bilagor lämpar sig för att delegera till förvaltningsmyndigheter. Å andra sidan bör en bestämmelse som den i artikel 14.3 om att en ekonomisk aktör ska dokumentera sin bedömning när den gör gällande oproportionell stor börda enligt artikel 14.2 kunna regleras direkt i en förordning med eller utan delegation till en förvaltningsmyndighet. I vissa fall ska en artikel, som till exempel 14.7, inte regleras alls eftersom adressaten för bestämmelsen är kommissionen. För utredningen kommer vad som nu sagts vara vägledande för de förslag som kommer att läggas. Detta innebär att utredningen, så långt det är möjligt, kommer att föreslå att regleringar införs på myndighetsnivå. Utredningen har som uppgift att förslå erforderliga lagar och förordningar jämte eventuellt ändringar i gällande sådana.

10.8.1 Ansvars- och finansieringsprincipen

En av de grundläggande principerna i svensk funktionshinderspolitik är att varje sektor i samhället har ett ansvar för att funktionshinderspolitiken genomförs inom ramen för dess sakfrågor och lagstiftning. En samlad reglering får därför inte utformas så att denna uppfattas som en särlösning där huvudansvaret för tillgänglighet läggs på enbart en aktör. Vid utformningen av regelverket behöver därför särskild omsorg läggas vid att säkerställa att det är ett sektorsövergripande regelverk samt att betona samhällets gemensamma ansvar för tillgänglighetsfrågor.

11 Krav på tillgänglighet

11.1 Kraven enligt tillgänglighetsdirektivet

Förslag: Om inget annat anges i författning ska de produkter och tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet uppfylla de krav som anges i direktivets bilaga I.

Kraven bör i svensk författning främst genomföras på förordningsnivå.

Kraven ska gälla produkter som släpps ut på marknaden efter den 28 juni 2025 respektive tjänster som tillhandahålls på marknaden efter den 28 juni 2025.

Utredningen har i kapitel 10 redogjort för sina ställningstaganden avseende vilken författningsnivå som bäst lämpar sig för genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. Mot bakgrund av den bedömning som gjorts bör tillgänglighetskraven hanteras på följande vis. De huvudsakliga skyldigheterna, det vill säga att produkter bara får släppas ut på marknaden och tjänster bara får tillhandahållas på marknaden om de uppfyller krav på tillgänglighet, bör anges i lag. Däremot bör de närmare angivna kraven regleras på förordnings- och föreskriftsnivå. Av direktivet följer att kraven som anges i direktivets bilaga I är obligatoriska. Eftersom direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv är manöverutrymmet i praktiken begränsat. Föreskrifterna kan inte omfatta vare sig mer eller mindre än vad som framgår av kraven. En rimlig tanke är att kravbilagan återges som en bilaga till förordningen respektive föreskrifterna. Däremot skulle det bli en otymplig och svårhanterad ordning att reglera kraven i lag, med bland annat en betydligt större tröghet och tidsutdräkt för det fall att kraven ska ändras.

Enligt direktivet ska kraven, med vissa undantag, gälla för produkter som släpps ut på marknaden efter den 28 juni 2025 respektive tjänster som tillhandahålls på marknaden efter samma datum.

En produkt släpps ut på marknaden första gången den omsätts i konsumentledet. Det innebär att kraven bara gäller produkter som inte har släppts ut på marknaden tidigare än det i direktivets artikel 2 angivna datumet. Om det finns produkter av ett visst slag som redan är i omsättning kan dessa säljas utan att de lever upp till direktivets krav.

Situationen blir en annan när det kommer till tjänster. Dessa får bara *tillhandhållas* efter ett visst datum om de uppfyller kraven på tillgänglighet. Tillhandahållande innebär varje transaktion till konsument. Det innebär att tjänster som erbjuds efter det angivna datumet som huvudregel ska leva upp till direktivets krav. Det finns vissa undantag som anges i direktivet. Det finns också övergångsbestämmelser när det gäller redan ingångna avtal om tjänster. Undantagen kommer att redogöras för nedan i avsnitt 11.2. Övergångsbestämmelserna beskrivs närmare i avsnitt 11.8.

Det ovan sagda innebär att det i genomförandelagen bör anges att det som omfattas är *produkter som släpps ut* respektive *tjänster som tillhandahålls* efter den 28 juni 2025.

11.2 Undantagen från kraven på webbsidor och applikationer

Förslag: När det gäller webbplatser och mobila applikationer ska kraven inte gälla följande innehåll:

- Tidsberoende medier, varmed avses ljud eller video, en kombination av ljud och video, eller något av de föregående i kombination med möjligheter till interaktion, som offentliggjorts före den 28 juni 2025.
- Filformat för dokument som offentliggjorts före den 28 juni 2025.
- Kartor och karttjänster på nätet, om väsentlig information tillhandahålls på ett tillgängligt digitalt sätt för kartor som är avsedda för navigering.

- Innehåll från tredje part som varken finansieras eller utvecklas eller står under kontroll av den berörda ekonomiska aktören.
- Webbplatsers och mobila applikationers innehåll som kan klassificeras som arkiv, det vill säga endast har innehåll som inte uppdaterats eller redigerats efter den 28 juni 2025.

I tillgänglighetsdirektivet artikel 2.4 anges att följande innehåll på webbplatser och mobilapplikationer undantas från direktivets krav;

- a) Förinspelade tidsberoende medier som offentliggjorts före den 28 juni 2025.
- b) Filformat för dokument som offentliggjorts före den 28 juni 2025.
- c) Kartor och karttjänster på nätet, om väsentlig information tillhandahålls på ett tillgängligt digitalt sätt för kartor som är avsedda för navigering.
- d) Innehåll från tredje part som varken finansieras eller utvecklas eller står under kontroll av den berörda ekonomiska aktören.
- e) Webbplatsers och mobila applikationers innehåll som kan klassificeras som arkiv, det vill säga endast innehåller innehåll som inte uppdaterats eller redigerats efter den 28 juni 2025.

Tillgänglighetsdirektivet ger ingen direkt vägledning till hur undantagen ska tolkas. Däremot anges i skäl 46 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet att webbtillgänglighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer) innehåller en specifik förteckning över undantag, och att liknande undantag är relevanta för det här direktivet. Med tanke på skrivningen i skäl 46 ligger det nära till hands att undantagen ska ges samma innebörd som i webbtillgänglighetsdirektivet.

Ett exempel är tidsberoende medier, som inte definieras i tillgänglighetsdirektivet, men väl i webbtillgänglighetsdirektivet. Med tidsberoende media avses enligt artikel 3.6 i webbtillgänglighetsdirektivet medier av följande typ;

- enbart ljud,
- enbart video,
- kombination av ljud och video, och
- enbart ljud och/eller video i kombination med interaktion.

I förarbetena till lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen) beskrivs att begreppet tidsberoende media omfattar alla former av media vars innehåll har en tidsmässig varaktighet. Enkelt uttryckt innebär det att all media som har en spellängd utgör tidsberoende media. Därigenom omfattas alla olika typer av ljud- och videospelningar samt sådana inspelningar i kombination med interaktion. Exempel på vad som kan utgöra video och/eller ljud med interaktion är bland annat spel och så kallade e-utbildningar som ofta kombinerar ljud och video med interaktion i form av att användare ska besvara frågor under utbildningens gång (prop. 2017/18:299 s. 40).

Vidare angavs att begreppet tidsberoende media är främmande för svenskt språkbruk och svensk rättstradition. I brist på bättre alternativ ansåg man ändå att begreppet skulle användas i lagen. Så skedde också.

Begreppet definieras numera i 6 § DOS-lagen där det anges att ”med tidsberoende medier avses ljud eller video, en kombination av ljud och video, eller något av de föregående i kombination med möjligheter till interaktion”.

Det finns ingen anledning att se annorlunda på saken nu. Begreppet tidsberoende media bör användas i lagstiftningen. Det bör också ges det innehåll som framgår av 6 § DOS-lagen. Som framgår av direktivet ställs inga tillgänglighetskrav på tidsberoende media som publicerats före den 28 juni 2025.

Inte heller filformat för dokument beskrivs i tillgänglighetsdirektivet, men väl i webbtillgänglighetsdirektivet. I ingressen till det direktivet framgår av skäl 26 att ”Filformat för dokument bör anses utgöra dokument som inte i första hand är avsedda för användning på nätet men som ingår i webbsidor, till exempel Adobe Portable Document Format (PDF), Microsoft Office-dokument eller format (med öppen källkod) som är likvärdiga med dessa.”

Definitionen bör tillämpas även i förhållande till tillgänglighetsdirektivet. I den mån dokument i nämnda eller liknande filformat offentliggjorts före den 28 juni 2025 ska de alltså inte omfattas av tillgänglighetskraven.

Undantaget för karttjänster är formulerat på i stort sett samma vis som i webbtillgänglighetsdirektivet. Innebörden i undantaget diskuteras i förarbetena till DOS-lagen.

På s. 42 i prop. 2017/18:299 resonerar regeringen på följande sätt:

Webbtillgänglighetsdirektivets undantag för kartor gäller så länge som väsentlig information tillhandahålls på ett tillgängligt digitalt sätt för kartor som är avsedda för navigering. Vad som exakt avses med kartor avsedda för navigering klargörs inte och de flesta kartor kan i någon utsträckning användas för att navigera. Fokus för bedömningen om en karta är avsedd för navigering bör rimligen läggas på själva syftet med kartan. Är ett av syftena med kartan att denna ska användas för navigering måste väsentlig information tillhandahållas på ett tillgängligt digitalt sätt. Om kartan kan användas för navigering, men detta inte utgör ett avsett syfte, bör det inte finnas någon sådan skyldighet. Vad kartan är avsedd att användas för är således det avgörande för bedömningen och inte vad kartan rent objektivt kan användas till. Vad som i sammanhanget utgör väsentlig information är inte möjligt att ge en generell definition av då det av naturliga skäl måste avgöras utifrån till exempel vad den aktuella kartan avbildar och vilka karttecken den innehåller.

Avgränsningen är inte helt enkel att göra, vilket också konstaterades i nämnda proposition. Men det torde under alla omständigheter vara i det närmaste omöjligt att göra en karta fullständigt tillgänglig i enlighet med tillgänglighetsdirektivets krav.

Även undantaget för information från tredje part finns i webbtillgänglighetsdirektivet. Någon definition finns inte i tillgänglighetsdirektivet, däremot i webbtillgänglighetsdirektivets ingress, där det av skäl 30 framgår att det som avses är till exempel artiklar med möjlighet för användare att lägga till kommentarer, en nyhetswebbplats som består av innehåll som sammanfogas från flera bidragslämnare eller webbplatser som automatiskt för in innehåll från andra källor i form av exempelvis reklamannonser som genereras dynamiskt. En förutsättning för att undantaget ska vara tillämpligt är emellertid att det varken har finansierats eller tagits fram av den berörda aktören eller står under dess kontroll. Däremot undantas inte innehåll som den ekonomiska aktören beställer av tredje part och som står under den ekonomiska aktörens kontroll. Undantaget fungerar alltså inte som en möjlighet att undkomma kraven genom att anlita underleverantörer.

Det sista undantaget rör webbplatser och mobila applikationer som inte uppdateras eller redigeras. I webbtillgänglighetsdirektivets skäl 32 framgår att direktivet ”inte bör ålägga medlemsstaterna att göra innehåll på arkiverade webbplatser eller mobila applikationer tillgäng-

ligt om det inte längre uppdateras eller redigeras eller om det inte längre behövs för att genomföra administrativa förfaranden. Vid tillämpningen av detta direktiv bör inte underhåll av rent teknisk karaktär anses utgöra en uppdatering eller redigering av en webbplats eller en mobil applikation.” Såväl tillgänglighetsdirektivet som webbtillgänglighetsdirektivet har undantag för arkiv på webb och i applikationer. Undantaget ska alltså, med stöd av skäl 33 i webbtillgänglighetsdirektivet endast tillämpas på innehåll på arkiverade webbplatser, mobila applikationer om innehållet inte längre uppdateras, redigeras eller om det inte behövs för att genomföra administrativa förfaranden.

11.3 Redan publicerade e-böcker

Bedömning: E-böcker som getts ut innan den 28 juni 2025 omfattas av undantaget för filformat för dokument som offentliggjorts före detta datum. Tillgänglighetsdirektivets krav omfattar därför inte e-böcker utgivna före den 28 juni 2025.

En särskild fråga är i vad mån redan publicerade e-böcker kommer att omfattas av direktivets krav, det vill säga om de böcker som sedan tidigare finns publicerade i läsbar elektronisk version kommer att behöva tillhandahållas i ett format som stödjer tillgänglighetstjänster.

Förlagsbranschen har framfört att detta skulle vara kostsamt och i förlängningen leda till att titlarna i stället helt togs bort. Analys Mason, som på utredningens uppdrag har utrett kostnaden för implementering av tillgänglighetsdirektivet, har i sina beräkningar kommit fram till att det sammanlagt rör sig om cirka 50 000 titlar. Det kostar omkring 4 000 kronor att byta format på en publicerad e-bok till EPUB 3, som är ett format som stödjer tillgänglighetsfunktioner. Totalt skulle kostnaden för tillgängliggörande av redan publicerade böcker alltså komma att uppgå till omkring 200 miljoner kronor.

Den omfattande utgivning av äldre böcker som skett är enligt branschen dessutom inte särskilt lönsam, utan utgivningen har genomförts mer eller mindre som en kulturgärning. Det får anses som högst tveksamt om förlagen är intresserade av ytterligare kostnader för denna utgivning, åtminstone när det gäller böcker utan större kommersiellt intresse.

Utredningen konstaterar att direktivets krav innebär att tjänster som tillhandahålls efter den 28 juni 2025 som huvudregel ska vara tillgängliga enligt de krav som uppställs. E-böcker definieras i direktivet som en tjänst. En strikt tolkning skulle kunna leda till slutsatsen att tjänsten, det vill säga e-boken, inte får tillhandahållas efter den 28 juni 2025 med mindre än att den lever upp till tillgänglighetskraven i direktivet, även om den givits ut dessförinnan.

Å andra sidan ska, när det gäller webbplatser och applikationer, kraven inte gälla filformat för dokument som offentliggjorts före den 28 juni 2025.

Det är utredningens uppfattning att detta undantag träffar e-böcker utgivna i ett visst format. E-boken är en tjänst, men den kan också sägas vara ett dokument. Utredningens bedömning är därför att tillgänglighetskraven endast gäller utgivning (offentliggörande) av e-böcker efter den 28 juni 2025. Offentliggörande ska inte i det här sammanhanget ses som ett offentliggörande enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen), det vill säga när verket första gången lovligen görs tillgängligt för allmänheten (1 kap. 7 § upphovsrättslagen). Det är offentliggörandet av den elektroniska filen som avses.

Om e-boken å andra sidan skulle omfattas av tillgänglighetsdirektivets krav, oavsett utgivningsdatum, är det nödvändigt att hantera upphovsrättsfrågan. Nuvarande lagstiftning har ett undantag för exemplarframställning av böcker till personer med syn- eller annan läsnedsättning (2 kap. 17 § upphovsrättslagen). Denna inskränkning i upphovsrätten bygger på unionsrätt och har tillkommit för att inom EU genomföra Marrakechfördraget, ett fördrag antaget av Förenta nationernas organ för immaterialrätt. Inskränkningen i upphovsrätten innebär i korthet att en person med synnedsättning har rätt att framställa ett exemplar av ett offentliggjort verk i ett format som personen själv kan använda för att tillgodogöra sig verket. Det gäller bara personens egen användning av boken. Ett så kallat behörigt organ har dock rätt att framställa exemplar som gjorts tillgängliga och sprida dessa vidare, men bara till personer med syn- eller annan läsnedsättning och bara om det inte sker i vinstsyfte (se vidare avsnitt 18.4.20 om den verksamhet som bedrivs av Myndigheten för tillgängliga medier, MTM).

Enligt utredningen får det därför anses uppenbart att utgivning i ett nytt filformat är ett nytt upphovsrättsligt förfogande, i all synner-

het som det nya formatet dessutom möjliggör ett nytt sätt att tillgodogöra sig verket, till exempel genom talsyntes.

Om tillgänglighetskraven skulle gälla för redan publicerade e-böcker skulle ett synnerligen stort antal utgivna exemplar av e-böcker träffas av generella inskränkningar, det vill säga inte enbart inskränkningar för enskilt bruk eller inskränkningar som ger ett behörigt organ rätt att framställa exemplar för personer med syn- eller annan läsnedsättning.

Det innebär sammanfattningsvis att ett sådant synsätt skulle kräva ändringar i upphovsrättslagen. Det är dock, som framgått ovan, utredningens uppfattning att e-böcker utgivna i ett visst filformat före den 28 juni 2025 inte omfattas av direktivets krav. Någon ändring i upphovsrättslagen behövs därför inte.

11.4 Närmare om vad som omfattas av begreppet e-bok

Förslag: En e-bok ska definieras som en tjänst som inbegriper tillhandahållande av digitala filer som innehåller en elektronisk version av en bok som mestadels föreligger som text eller i grafisk form. Rena ljudböcker omfattas inte av begreppet e-bok.

En fråga är i vad mån även ljudböcker ska räknas som e-böcker. I tidigare förarbeten har den frågan bedömts på delvis olika sätt.

Mediegrundlagskommitténs utgångspunkt var att digitala böcker är en digitaliserad version av tryckta böcker, eller böcker som publiceras enbart i det digitala formatet (SOU 2016:58 s. 288). Bokbegreppet som sådant behandlades emellertid inte av kommittén. I utredningen, som så småningom mynnade ut i att den så kallade bilageregeln infördes i yttrandefrihetsgrundlagen (se avsnitt 8.2.4) gjordes dock genomgående en åtskillnad mellan ljudböcker och e-böcker.

När frågan om vilken mervärdesskatt som ska gälla för elektroniskt utgivna böcker utreddes, konstaterade regeringen i förarbetena att en elektronisk bok vanligen är avsedd att läsas, men att en elektronisk bok också kan vara en ljudbok som går att lyssna på efter nedladdning eller som kan strömmas utan nedladdning (prop. 2018/19:73 s. 13).

Utredningen har ställt frågan till EU-kommissionen om ljudböcker bör ingå i begreppet e-bok. Kommissionen har svarat att det är definitionen i direktivet som gäller.

Utgår man från tillgänglighetsdirektivet framgår det, såvitt utredningen kan bedöma, av dess ordalydelse att en e-bok – för att definieras som sådan – bland annat ska kunna gå att läsa. Utredningen konstaterar dock att begreppet ”läsa” har en bredare innebörd än enbart visuell avkodning av en text. Att tolka direktivet utifrån dess ordalydelse i denna del bör därför vara förenat med stor försiktighet. Utredningens uppfattning är att direktivet behöver ses i sitt syfte och sin kontext. Det är därför nödvändigt att läsa definitionen av e-bok mot andra relevanta bestämmelser avseende e-böcker i direktivet. Om man ser till kraven som ställs för e-böcker, blir det uppenbart att definitionen även omfattar böcker som förutom att innehålla text även innehåller ljud (se bilaga I avsnitt IV). Det innebär att en e-bok i tillgänglighetsdirektivets mening är en elektronisk version av en bok, med eller utan tryckt förlaga, som går att hantera på alla de sätt som framgår av definitionen. Om filen också innehåller ljudfiler ingår dessa i definitionen av e-bok. Däremot omfattas inte digitala böcker som enbart går att lyssna på, det vill säga som inte innehåller en fullständig textfil.

Digitala läromedel i form av e-böcker som tillhandahålls till konsumenter omfattas av direktivet. Det kan vara fackböcker som tillhandahålls digitalt och som säljs till studenter på universitet, högskolor och vuxenutbildningar. Sådana e-böcker ska göras tillgängliga i enlighet med direktivets krav. Webbaserade läromedel och applikationer som inte räknas som e-böcker omfattas däremot inte. Det kan till exempel röra sig om interaktiva digitala läromedelsplattformar. Det ingår inte i utredningens uppdrag att särskilt analysera den här frågan, men det kan vara värt att notera att detta riskerar att bli ett eftersatt område när det kommer till tillgänglighet – i all synnerhet om digitala läromedel i framtiden blir allt vanligare.

11.5 Passagerartjänster

Bedömning: Tillgänglighetsdirektivets krav på passagerartjänster bör gälla fullt ut och sida vid sida med EU:s förordningar på området.

Av tillgänglighetsdirektivets artikel 5 följer att tjänster som uppfyller kraven avseende tillhandahållande av tillgänglig information och tillhandahållande av information om tillgänglighet enligt EU:s passagerarrättsförordningar ska anses uppfylla motsvarande krav i tillgänglighetsdirektivet. Om tillgänglighetsdirektivet föreskriver ytterligare krav, utöver de som föreskrivs i dessa förordningar och dessa akter, ska de ytterligare kraven vara tillämpliga fullt ut. Företrädare för EU-kommissionen har på fråga från utredningen förklarat att vid osäkerhet i den här frågan är det säkrast att tillämpa tillgänglighetsdirektivets krav fullt ut.

EU:s passagerarförordningar ställer i vissa fall krav på att relevant information om resan, som personer med funktionsnedsättning behöver, ska tillhandahållas på ett tillgängligt sätt (se för en närmare beskrivning avsnitt 8.3). Å andra sidan ställs i tillgänglighetsdirektivet tydliga krav på vilken information som ska lämnas och också hur transportföretagets applikationer och webbsidor ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Det förefaller därför naturligt att den som är mån om att leva upp till de krav som ställs i första hand ska förhålla sig till tillgänglighetsdirektivet. Oavsett vilken författning som man väljer att förhålla sig till i första hand, är det viktigt att myndigheter som utför tillsyn och har föreskriftsrätt på området förhåller sig till passagerarförordningarna och undviker dubbelreglering på området. Förordningarna gäller ju under alla omständigheter direkt i varje medlemsland.

11.6 Särskilt när det gäller banktjänster

Bedömning: Tillgänglighetsdirektivet innebär att det ställs krav på att språket i banktjänster inte får vara för komplicerat. Men om det ställs krav på standardiserad information i andra unionsrättsakter bör ett sådant krav gälla i första hand.

Kraven i tillgänglighetsdirektivet innebär när det gäller banktjänster att språket inte ska ligga på en nivå som överstiger övre medelnivå. På en del tjänster ställs dock redan krav på att viss standardiserad information måste tillhandahållas kunden. Denna information får banker eller andra finansiella institut som tillhandahåller tjänsten inte ändra i. Ett exempel på detta är den s.k. SECCI-blanketten, det vill säga en standardiserad förköpsinformationen om konsumentkrediter. Ett annat exempel är det tresidiga faktabladet (Key Information Document) som ska tillhandahållas icke-professionella investerare vid bland annat investeringsrådgivning och som regleras genom EU:s s.k. PRIIPs-förordning (1286/2014).

I den mån det redan ställs krav på att viss information måste ges, och måste ges på ett visst standardiserat sätt, kan det inte rimligen krävas att banken ändrar i informationen för att denna ska tillhandahållas på en annan språklig svårighetsnivå. Detta skulle stå i direkt strid med EU-bestämmelser på området, vilket inte kan vara tillgänglighetsdirektivets syfte. Kravet på språklig nivå på informationen gäller alltså bara i de fall där det inte redan finns bestämmelser om standardiserad information som inte får ändras.

11.7 Krav på tillgänglighet i andra unionsrättsakter

Bedömning: Det krävs ingen ändring i svensk författning för att genomföra tillgänglighetsdirektivets artikel 24.1.

Artikel 24.2 innebär att alla produkter eller tjänster som inte omfattas av detta direktiv, men som omfattas av andra unionsrättsakter som föreskriver krav på tillgänglighet, ska anses leva upp till ett sådant krav om produktens eller tjänstens egenskaper, delar och funktioner uppfyller de tillgänglighetskrav som fastställs i tillgänglighetsdirektivet i enlighet med avsnitt VI i bilaga I till direktivet. Artikeln är subsidiär i förhållande till andra unionsrättsakter, det vill säga den gäller enbart om inte annat föreskrivs i dessa andra akter.

Artikel 24.2 bör inte genomföras i den lagstiftning som genomför tillgänglighetsdirektivet. Detta då det inte anges i tillgänglighetsdirektivet vilka rättsakter som avses samt att en sådan bestämmelse skulle sakna rättsföljd. Det är under alla omständigheter inte möjligt att i nationella författningar som implementerar ett EU-

direktiv ange hur bestämmelser i en EU-förordning ska tillämpas om inte detta redan explicit framgår av sagda EU-direktiv. I den mån det krävs ändrade regler bör det därför ske inom ramen för det europarättsliga regelverket och hanteras inom ramen för respektive EU-rättsakt, om nödvändigt genom ändringar av tillämpliga förordningar eller i lagstiftning som genomför direktiv på området.

Artikel 24.1 i tillgänglighetsdirektivet förtydligar att tillgänglighetskraven i bilaga I, som redogjorts för ovan, ska utgöra obligatoriska tillgänglighetskrav i den mening som avses i EU:s upphandlingsdirektiv. Överensstämmelse med harmoniserade standarder och tekniska specifikationer som antagits i enlighet med tillgänglighetsdirektivet innebär överensstämmelse med artikel 24. Att tillgänglighetsdirektivet har denna funktion följer dock redan av 9 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, som i Sverige genomför EU:s upphandlingsdirektiv, direktiv 2014/24 EU och direktiv 2014/25 EU (se mer om detta avsnitt 10.4.8). Det krävs därför inget förtydligande av lagstiftningen i det avseendet.

Men tillgänglighetsdirektivet kan också användas för att definiera tillgänglighetskrav i andra unionsakter. Av artikel 24.2 följer att om det finns en unionsakt där det anges att produkter eller tjänster ska leva upp till tillgänglighetskrav ska det anses att kraven på tillgänglighet uppfylls om produkterna eller tjänsterna lever upp till tillgänglighetsdirektivets krav, eller harmoniserade standarder på området. Detta gäller under förutsättning att inte annat föreskrivs i akterna, vilket framgår av artikel 24.2 i tillgänglighetsdirektivet.

Tillämpningen av artikel 24.2 specificeras i direktivets bilaga I avsnitt VI där det anges att följande krävs för den presumtion om uppfyllande av relevanta skyldigheter som fastställs i andra unionsakter avseende egenskaper, delar eller funktioner hos produkter och tjänster:

1. Produkter

- Att tillgängligheten av information avseende produkters funktion och tillgänglighetsfunktioner överensstämmer med de motsvarande delarna i avsnitt I punkt 1 i denna bilaga, nämligen information om användningen av produkten som tillhandahålls på själva produkten

samt produktbruksanvisningar som inte tillhandahålls på själva produkten utan som görs tillgängliga genom användning av produkten eller på annat sätt, till exempel på en webbplats.

- Att tillgängligheten av egenskaper, delar och funktioner hos produkters användargränssnitt och funktionella utformning uppfyller motsvarande tillgänglighetskrav för sådana användargränssnitt och sådan funktionell utformning i enlighet med avsnitt I punkt 2 i denna bilaga.
- Att förpackningarnas tillgänglighet, inklusive den information som ges på dem och anvisningar för installation, underhåll, förvaring och bortskaffande av produkten som inte tillhandahålls på själva produkten men som görs tillgängliga på annat sätt till exempel genom en webbplats, med undantag av självbetjäningsterminaler, uppfyller motsvarande tillgänglighetskrav i avsnitt II i denna bilaga.

2. Tjänster

- Att tillgängligheten hos tjänsters egenskaper, delar och funktioner uppfyller motsvarande tillgänglighetskrav för dessa egenskaper, delar och funktioner i de avsnitt i denna bilaga som rör tjänster.

Det innebär sammanfattningsvis att när det gäller tjänster tillämpas direktivets krav fullt ut. När det gäller produkter omfattas inte stöd-tjänster, i övrigt gäller direktivets krav.

En rättsakt som torde omfattas av artikeln är EU:s förordning 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDAS-förordningen). eIDAS-förordningen innehåller bland annat en rättslig ram för elektronisk identifiering och så kallade betrodda tjänster samt regler för de som tillhandahåller de betrodda tjänsterna. I artikel 15 i förordningen föreskrivs att ”när det är genomförbart ska betrodda tjänster som tillhandahålls och slutanvändarprodukter som används i samband med tillhandahållandet av dessa tjänster göras tillgängliga för personer med funktionshinder”.

Även EU:s förordning 1303/2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden,

om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, kan omfattas av artikeln.

Offentliga aktörer, enskilda företag, samt ideella och ekonomiska föreningar kan ansöka om pengar för sina projektidéer. Strukturfonderna är ett sätt för EU att stötta tillväxt i EU:s regioner. Tillväxtverkets budget för projekt som syftade till investeringar i tillväxt och sysselsättning i hela Sverige under programperioden 2014–2020 uppgick till 8 miljarder kronor.

Av den nämnda förordningen framgår att hänsyn ska tas till bland annat åtgärder för att främja tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Eventuella tillkommande lagkrav för tillgänglighet kommer dock att få betydelse eftersom företag som får medel från strukturfonderna förväntas följa gällande regelverk och lagar, inklusive regler om tillgänglighet i nationell lagstiftning.

Detta är två exempel. Det är emellertid inte möjligt att här göra en fullständig genomgång av vilka unionsakter som kan träffas av bestämmelsen i artikel 24.2. Unionsrätten är dessutom under ständig utveckling och det kommer därmed troligtvis tillkomma nya och omförhandlade unionsrättsakter med krav på tillgänglighet.

Frågan är vilken betydelse bestämmelsen kan få i praktiken – och vad som är praktiskt möjligt att reglera med artikeln som utgångspunkt. Artikel 24.2 och Bilaga I avsnitt VI reglerar som redan nämnts vad som ska gälla för krav på tillgänglighet i *andra* unionsrättsakter. Bestämmelsen har alltså ingen betydelse för vad som ska gälla avseende krav på tillgänglighet för de produkter och tjänster som omfattas av *direktivets* tillämpningsområde. Bestämmelsen är dessutom subsidiär i förhållande till andra unionsrättsakter då den ska tillämpas endast om inte annat anges i den andra rättsakten. Det ligger inte inom vare sig tillgänglighetsdirektivets syfte eller utredningens mandat att ta ställning till om det ska vara direktivets tillgänglighetskrav eller andra krav som ska gälla för produkter och tjänster som inte omfattas av direktivet.

Dessutom framgår av artikel 288 i EU-stadgan att en förordning ska ha allmän giltighet. Den ska till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Ett direktiv ska däremot, med avseende på det resultat som ska uppnås, vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men det överläts åt de nationella myndig-

heterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Detta innebär, som utredningen ser det, att det under alla omständigheter inte är möjligt att vid implementeringen av ett EU-direktiv ange hur bestämmelser i andra rättsakter ska tillämpas, med mindre än att detta uttryckligen anges i det direktiv som ska implementeras.

Artikel 24.2 bör därför lämpligen hanteras av de myndigheter som har att tillämpa unionsrättsakter där tillgänglighetskrav ställs på produkter och tjänster. I den mån det krävs ändrade regler bör det i första hand ske inom ramen för det europarättsliga regelverket och hanteras inom ramen för respektive unionsrättsakt, om nödvändigt genom ändringar av tillämpliga förordningar eller i lagstiftning som genomför direktiv på området.

Det har emellertid framförts synpunkter till utredningen om att artikel 24.2 bör komma till uttryck i den lagstiftning som genomför tillgänglighetsdirektivet. Detta motiveras med att det behövs en bestämmelse som visar på möjligheten att använda direktivets tillgänglighetskrav även för andra produkter och tjänster för att visa att man lever upp till generella tillgänglighetskrav i annan unionsrätt eller omsatt i svensk lag. Utredningen har förståelse för denna motivering men av skäl som anförts ovan anser utredningen att en sådan reglering inte är juridiskt lämplig.

11.8 Övergångsbestämmelser

Förslag: Följande övergångsbestämmelser bör gälla:

- Tjänsteleverantörer får fortsätta att tillhandahålla sina tjänster med hjälp av produkter som lagligen, före ikraftträdandet av denna lag, användes av dem för att tillhandahålla liknande tjänster, dock längst till den 28 juni 2030.
- Tjänsteavtal som ingås före ikraftträdandet av denna lag får fortsätta att gälla utan ändring till slutet av giltighetstiden, men inte längre än till den 28 juni 2030.
- Självbetjäningsterminaler som lagligen användes av tjänsteleverantörer för tillhandahållande av tjänster före ikraftträdandet av denna lag får fortsätta att användas vid tillhandahållande av

liknande tjänster under en period av 20 år efter det att de togs i bruk.

Artikel 32 i tillgänglighetsdirektivet innehåller övergångsbestämmelser. För det första ska medlemsstaterna enligt artikel 32.1 föreskriva en övergångsperiod som upphör den 28 juni 2030, under vilken tjänsteleverantörer får fortsätta att tillhandahålla sina tjänster med hjälp av produkter som lagligen användes av dem för att tillhandahålla liknande tjänster före detta datum.

Vidare får tjänsteavtal som ingås före den 28 juni 2025 fortsätta att gälla utan ändring till slutet av giltighetstiden men inte längre än fem år från och med det datumet.

Dessutom framgår av artikel 32.2 att medlemsstaterna får föreskriva att självbetjäningsterminaler som lagligen användes av tjänsteleverantörer för tillhandahållande av tjänster före den 28 juni 2025 får fortsätta att användas vid tillhandahållande av liknande tjänster fram till slutet av deras ekonomiskt bärkraftiga nyttjandeperiod men inte längre än 20 år efter det att de togs i bruk.

Den första övergångsbestämmelsen, det vill säga artikel 32.1 ska gälla utan att det påverkar artikel 32.2. Det innebär att de produkter som avses inte är självbetjäningsterminaler. Övergångsbestämmelsen *ska* enligt direktivet föreskrivas. Tjänsteleverantörer som tillhandahåller tjänster med hjälp av produkter behöver alltså inte omedelbart i samband med ikraftträdandet byta ut produkterna till sådana som lever upp till tillgänglighetsdirektivets krav. Detta ska däremot vara gjort senast den 28 juni 2030.

Den andra övergångsbestämmelsen innebär att tidigare ingångna tjänsteavtal får fortsätta att gälla utan ändring under giltighetstiden, dock längst fem år efter den 28 juni 2030. Av bestämmelsen framgår att detta *får* gälla. Enligt utredningen är det rimligt att tjänsteleverantörer ges ett skäligt rådrum för att efterleva direktivets krav. Därför bör denna bestämmelse införas i den svenska lagstiftningen.

Av samma skäl bör även övergångsbestämmelsen i 32.2 om självbetjäningsterminaler införas i svensk rätt. Det framgår av artikel 32.2 att självbetjäningsterminaler får användas fram till slutet av deras ekonomiskt bärkraftiga nyttjandeperiod, dock längst 20 år efter att de togs i bruk. Att göra en uppskattning av självbetjäningsterminalernas ekonomiskt bärkraftiga nyttjandeperiod torde vara komplicerat. Om regelverket ska kunna tillämpas rättssäkert och effektivt bör bestäm-

melsen formuleras på så vis att självbetjäningsterminaler får användas i 20 år från det att de togs i bruk. Därefter måste de ha bytts ut till sådana som lever upp till direktivets krav.

12 Harmoniserade standarder

Förslag: Produkter och tjänster som helt eller delvis överensstämmer med harmoniserade standarder till vilka hänvisningar har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning ska förutsättas överensstämma med tillgänglighetskraven i den utsträckning kraven omfattas av standarderna.

Enligt artikel 15 i tillgänglighetsdirektivet ska produkter och tjänster som lever upp till standarder eller till delar av standarder som offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning förutsättas överensstämma med direktivets krav i den utsträckning kraven omfattas av standarden. Denna presumtion om överensstämmelse bör anges i lag.

För tillfället finns det ingen tillämplig standard för tillgänglighetsdirektivet. Däremot finns en harmoniserad standard på området tillgänglighetskrav för informations- och kommunikationsteknologi (IKT), benämnd EN 301 549. Den är av intresse eftersom den i mångt och mycket behandlar samma typ av varor och tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Standarden är som sagt inte uttryckligen applicerbar på kraven som ställs i tillgänglighetsdirektivet, men i avsaknad av en antagen harmoniserad standard som uttryckligen bygger på tillgänglighetsdirektivet, kan det vara värt att snegla på denna standard. EU-kommissionen ska dessutom begära att en eller flera europeiska standardiseringsorganisationer utarbetar harmoniserade standarder för de produkttillgänglighetskrav som fastställs i direktivets bilaga I. Kommissionen ska lämna det första utkastet till en sådan begäran till den berörda kommittén senast den 28 juni 2021. Enligt muntlig uppgift från EU-kommissionen kommer nya harmoniserade standarder att bygga på redan befintliga, det vill säga i huvudsak på standarden EN 301 549. Detta bör följas upp noga i det kommande beredningsarbetet.

Kommissionen har också varit tydlig med att det är kraven i direktivet som gäller. Om det inte finns någon tillämplig harmoniserad standard, och det kommer det troligen inte att göra för alla delar av direktivet, så ska kraven i direktivet uppfyllas.

Bakgrunden till standarden EN 301 549 är i korthet följande. EU-kommissionen gav de tre europeiska standardiseringsorganisationerna ETSI, CEN och CENELEC i uppdrag att ta fram en harmoniserad standard med krav på IKT-området. Syftet var från början att ange krav på tillgänglighet som kan tillämpas vid offentlig upphandling av it-produkter och tjänster, eftersom det var ett bör-krav i upphandlingsdirektivet. Den första versionen blev färdig i februari 2014, och fick alltså beteckningen EN 301 549. Standarden omfattar alla system och produkter som har att göra med kommunikation eller hantering av information – såsom webbplatser, mjukvaror, dokument, telefoner, datorer, biljettautomater, varumaskiner etcetera. Det är dock bara produkter som är avsedda att hanteras av personer. Standarden är alltså relevant vid offentlig upphandling, men kunskapen om den är enligt Upphandlingsmyndigheten bristfällig (se mer om detta i avsnitt 10.4.8).

Standarden har omarbetats ett antal gånger. Tillämpningsområdet har också sträckts ut från att bara omfatta offentlig upphandling. Nu gäller den också i delar som standard för krav på webbplatser och applikationer enligt webbtillgänglighetsdirektivet.

12.1 Översiktligt om uppbyggnaden av EN 301 549

Standardens kapitel 1–3 beskriver dess bakgrund, omfattning och definitioner. Kapitel 4 innehåller en förteckning över funktionella prestanda, det vill säga de funktioner som krävs för att användarna ska kunna hitta, identifiera och utnyttja funktionerna som tillhandahålls i produkten eller tjänsten. Kapitel 5–11 innehåller olika tekniska krav på produkter och tjänster uppdelade enligt följande med angivande av kapitelrubriker. Kapitel 5 innehåller Generiska krav, 6 IKT med röstkommunikation, 7 IKT med videofunktion, 8 Hårdvara, 9 Webbinnehåll, 10 Dokument, 11 Icke-webb-programvara, 12 Support- och dokumentation, samt 13 Nödfunktioner.

Standarden finns att ladda ner utan kostnad i sin helhet på webbadressen www.etsi.org. De tekniska kraven på produkter och tjänster korrelerar i stor utsträckning med de krav som ställs i tillgänglighets-

direktivet (se närmare om de tekniska kraven i i direktivet i betänkandets kapitel 5 och 6).

Som exempel kan nämnas kravet i tillgänglighetsdirektivet på att elektroniska kommunikationstjänster ska ha realtidstext (se närmare avsnitt 6.2.1). Ett liknande krav finns i standarden EN 301 549. Det hanteras där i avsnitt 6.2. Där framgår att realtidstext, eller RTT, ska tillhandahållas om enheten stödjer tvåvägskommunikation, samt även vilka tekniska specifikationer som RTT:n ska ha, till exempel hur lång fördröjning som får finnas från det att avsändaren trycker ner en tangent till dess att motsvarande tecken kan uppfattas av mottagaren. Kraven i standarden är tydliga exempel på krav som de tillhandahållare av produkter och tjänster kommit överens om och som är nödvändiga för att de funktioner som krävs enligt en unionsrättsakt i praktiken ska fungera för användare. De tekniska specifikationerna för realtidstext är en nödvändig branschöverenskommelse för att realtidstext ska fungera i praktiken. Utan en sådan specifikation skulle branschen få stora problem att få de produkter och tjänster som omfattas av direktivet att kunna kommunicera sinsemellan. En jämförelse kan göras med järnvägens spårbredder, där tåg och vagnar enbart kan åka på den spårbredd de är tillverkade för. När olika länder eller regioner använder olika spårbredder uppstår problem med järnvägskommunikationen mellan länderna/regionerna.

På punkt efter punkt ställer standard EN 301 549 motsvarande krav som i tillgänglighetsdirektivet. Det gäller allt från krav på nämnda RTT, till krav som ställs på totalkonversation, på kompatibilitet med blindskrift i förekommande fall, på förklarande texter till bilder etcetera.

Till saken hör att standarden numera också, som nämnts tidigare, utgör standard för tillgängliga webbplatser enligt webbtillgänglighetsdirektivet, det vill säga där återfinns de krav som ställs på webbplatser enligt webbtillgänglighetsdirektivet. Eftersom tillgänglighetsdirektivet även ställer krav på tillgänglighet för webbplatser är det utredningens uppfattning att den befintliga standarden kommer att få betydelse även för detta.

De krav som ställs på funktionsprestanda i avsnitt 4 i standarden motsvarar ordagrant de elva krav på funktionsprestanda som återfinns i avdelning VII till bilaga I i tillgänglighetsdirektivet (se kapitel 7). Men funktionsprestandan hanteras delvis annorlunda i standarden. I tillgänglighetsdirektivet ska kraven på funktionsprestanda användas om en produkt eller tjänst har funktioner som inte omfattas av

kraven i direktivet, eller, i undantagsfall, om en annan lösning än den som anges i direktivet är lika bra eller bättre för personer med funktionsnedsättningar. Till exempel innebär krav a) i kriterier för funktionsprestanda i tillgänglighetsdirektivet att produkten eller tjänsten om den har visuella driftlägen ska ha minst ett driftläge som inte kräver syn. Det är givetvis bra för personer som inte ser eller som har begränsad syn. Krav d) ställer krav på att en produkt eller tjänst som har auditiva driftlägen också har minst ett driftläge som inte kräver hörsel. Listan fortsätter – funktionella krav ställs på att produkten eller tjänsten inte ska kräva viss styrka, att den ska vara inom räckhåll för alla med mera. Dessa krav är enligt ordalydelsen i tillgänglighetsdirektivet ”inte avsedda som ett allmänt alternativ till tillgänglighetskraven i detta direktiv utan bör endast användas under mycket specifika omständigheter” (se skäl24 i ingressen). Omständigheterna är, som nyss nämnts, att produkten eller tjänsten har funktioner eller egenskaper som inte omfattas av kraven i direktivet, eller en situation där ett tillgänglighetskrav omfattar särskilda tekniska krav, och en alternativ teknisk lösning ges i produkten eller tjänsten. Den alternativa lösningen bör då fortfarande uppfylla de berörda tillgänglighetskraven, och bör också resultera i likvärdig eller ökad tillgänglighet, genom tillämpning av relevanta kriterier för funktionsprestanda.

I standarden EN 301 549 används kraven på funktionsprestanda på ett annat vis. I standardens bilaga B finns en omfattande tabell där respektive tekniskt krav kan läsas av mot respektive krav på funktionsprestanda. Som exempel kan nämnas det tekniska kravet på realtidstext för enheter som har tvåvägskommunikation som beskrivits ovan. Av tabellen i bilaga B framgår att kravet på realtidstext i 6.2 är ett primärt krav för döva personer, det vill säga ett fundamentalt krav för denna grupp, medan det är ett sekundärt krav för personer med hörselnedsättning och för personer som inte kan tala. För personer med till exempel begränsad räckvidd eller för blinda personer är det däremot inte ett viktigt krav. Genom att korsläsa tabellen kan man utläsa vilket krav på funktionsprestanda som motsvaras av vilket tekniskt krav. Ett annat exempel finns i standardens avsnitt 8.1.2 i vilket det ställs krav på hårdvara. Om hårdvaran erbjuder möjligheten att plugga in hjälpmedel, såsom brailledisplay och hörlurar, ska produkten tillåta standardformat så att vanliga adaptrar kan användas tillsammans med produkten. Detta krav är ett primärt krav på funktionsprestanda till gagn för personer som på grund av funktionsnedsättning i

användningssituationen inte kan se, endast se med begränsningar, höra med begränsningar, har begränsad styrka, räckvidd eller kognitiv förmåga. Däremot är det inte ett viktigt krav för personer som exempelvis är färgblinda, är döva eller p.g.a. situationen inte kan uppfatta ljud.

Kraven på funktionsprestanda, som i tillgänglighetsdirektivet ska användas i undantagsfall, blir i standarden en måttstock på vilket behov som respektive tekniskt krav ska tillgodose. Det är givetvis så att en och samma person kan ha flera behov och den nedsatta förmågan kan vara varaktig eller tillfällig samt bero på funktionsnedsättning eller situation.

Skillnaderna mellan standarden och direktivet när det kommer till hur kraven på funktionsprestanda ska hanteras är alltså stora. Det är viktigt att ha i minnet att det under alla förhållanden är direktivets krav som gäller. Även om standarden kan vara en inspirationskälla kan den inte ersätta direktivets krav. Det finns dock all anledning att hålla ett öga på det pågående standardiseringsarbetet inom EU på området. När det finns en harmoniserad standard på området som publicerats i Europeiska unionens officiella tidning kommer den standarden att utgöra presumtion för överensstämmelse av de relevanta krav som omfattas av standarden.

13 Oproportionerligt stor börda eller grundläggande ändring

Tillgänglighetskraven som ställs i artikel 4 och som definieras närmare i direktivets bilaga I ska inte under alla omständigheter tillämpas gentemot ekonomiska aktörer. Genom artikel 14.1 i tillgänglighetsdirektivet undantas två situationer. Artikelns lydelse.

De tillgänglighetskrav som avses i artikel 4 ska endast gälla i den mån överensstämmelsen

- a) inte kräver någon större förändring av produkten eller tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, och
- b) inte leder till en oproportionerligt stor börda för de berörda ekonomiska aktörerna.

Kraven binds samman med ordet *och*, vilket inte ska förstås som att båda förutsättningarna ska vara uppfyllda för att den ekonomiska aktören ska få åberopa undantaget. Av skäl 66 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet framgår tydligt att det är tillräckligt att överensstämmelsen inte kräver någon större förändring, vilken innebär en grundläggande ändring av produktens eller tjänstens grundläggande karaktär, *eller* att överensstämmelsen inte leder till en oproportionerligt stor börda för de berörda ekonomiska aktörerna. Detta understryks av skäl 68 i ingressen där det framgår att den som vill åberopa undantagen bland annat ska förklara varför produkten eller tjänsten inte är fullt tillgänglig och tillhandahålla bevis på att det föreligger en oproportionerligt stor börda *eller* en grundläggande ändring, *eller* både och.

13.1 Grundläggande ändring

Förslag: Krav som skulle innebära en större förändring av produkten eller tjänsten vilket innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär ska inte, och som ett undantag, behöva tillämpas.

Enligt tillgänglighetsdirektivet ska, som tidigare har angetts, tillgänglighetskraven endast gälla i den mån överensställelsen inte kräver någon större förändring av produkten eller tjänsten vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär. Det framgår inte av direktivet hur man ska göra bedömningen av om en överensstämmelse skulle innebära en större förändring och leda till en grundläggande ändring av produktens eller tjänstens grundläggande karaktär. Varken ingressen eller direktivets bilagor ger någon vägledning. Bedömningen torde under alla omständigheter få göras från fall till fall. Som framgår av bestämmelsen är det den enskilda överensställelsen som är avgörande för om undantaget ska vara tillämpligt. Det innebär att om en överensstämmelse med kraven skulle innebära en större förändring av produkten eller tjänsten vilket innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär ska kraven inte gälla för den. Men det kan för samma produkt eller tjänst finnas *andra* överensstämmelser med kraven som inte skulle innebära en grundläggande förändring. Dessa ska då gälla som vanligt.

Den angivna bestämmelsen i artikel 14.1 a) bör regleras i de nu föreslagna författningarna.

13.2 Oproportionerligt stor börda

Förslag: Ett krav på tillgänglighet som skulle leda till en oproportionerligt stor börda för en berörd ekonomisk aktör ska inte, och som ett undantag, behöva tillämpas på en produkt eller tjänst.

Övriga krav som inte leder till en sådan börda ska fortfarande tillämpas för den aktuella produkten och tjänsten.

Oproportionerligt stor börda får inte åberopas om den ekonomiske aktören erhållit medel för att förbättra tillgängligheten.

Enligt tillgänglighetsdirektivet ska, som tidigare har angetts, tillgänglighetskraven endast gälla i den mån överensställningen inte leder till en oproportionerligt stor börda för de berörda ekonomiska aktörerna. I webbtillgänglighetsdirektivet (direktiv [EU] 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer), som behandlar tillgänglighetskrav för digital offentlig service, och som i Sverige genomförts genom lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen), gjordes också ett liknande undantag från kraven på tillgänglighet. I det direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att offentliga myndigheter tillämpar tillgänglighetskraven i artikel 5.1 i den utsträckning som dessa krav inte lägger en oproportionell börda på de offentliga myndigheterna vid tillämpningen av den artikeln. För att bedöma i vilken utsträckning efterlevnad av tillgänglighetskraven i artikel 5.1 innebär en oproportionell börda ska medlemsstaterna säkerställa att den berörda offentliga myndigheten beaktar relevanta omständigheter, bland annat följande:

- a) Den berörda offentliga myndighetens storlek, art och resurser.
- b) Uppskattade kostnader och fördelar för den berörda offentliga myndigheten i förhållande till de uppskattade fördelarna för personer med funktionsnedsättning, med hänsyn tagen till hur ofta och under hur lång tid den specifika webbplatsen och mobila applikationen används.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrade sig särskilt över den här frågan i promemorian Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60) framhöll att det måste klargöras hur bedömningen av om undantaget är tillämpligt ska utföras. Direktivets beskrivning av bestämmelsen och dess tillämpning är inte uttömmande. Den innehåller inte heller några indikationer på när en uppskattad kostnad kan anses vara oskäligt betungande. Sådan vägledning hade efterfrågats av vissa av remissinstanserna. Eftersom en sådan bedömning ska sättas i relation till en mängd olika faktorer var enligt regeringen en precis avgränsning inte möjlig att ange.

Regeringen ville i stället för ”oproportionell börda” använda det för svensk lagstiftning mer bekanta uttrycket oskäligt betungande. Lagtexten kom att författas på det viset. Regeringen var dock noga med att det skulle utföras en skälighetsbedömning (prop. 2017/18:299).

Sak samma torde gälla för tillgänglighetsdirektivet. Om en aktör ska tillåtas åberopa bestämmelserna om oproportionerligt stor börda eller inte måste avgöras genom en skälighetsbedömning. Enligt skäl 64 bör av proportionalitetsskäl tillgänglighetskraven endast gälla så länge de inte ålägger den berörda ekonomiska aktören en oproportionerligt stor börda eller kräver en större förändring av produkterna och tjänsterna som skulle innebära en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär. Det bör dock finnas mekanismer för att kontrollera berättigande till undantag från tillgänglighetskravens tillämplighet. Produkten eller tjänsten måste vidare under alla omständigheter göras så tillgänglig som möjligt. Efterlevnaden av ett visst tillgänglighetskrav kan innebära en oproportionerligt stor börda, men det innebär inte att den ekonomiska aktören kan bortse från andra tillgänglighetskrav avseende samma produkt eller tjänst.

Av skäl 65 framgår även att särskild hänsyn bör tas till små och medelstora företags situation. En myndighet som utövar kontroll bör även agera proportionerligt i förhållande till företagets storlek och den berörda tillverkningens inriktning på små serier och produkter som inte tillverkas seriemässigt.

Av skäl 66 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet framgår att den ekonomiska aktören bör göra en tjänst eller produkt som omfattas av direktivets tillämpningsområde så tillgänglig som möjligt. Det ska ske genom att den ekonomiska aktören tillämpar kraven i den mån de inte medför en oproportionerligt stor börda. Tillgänglighetskrav som inte medför en oproportionerligt stor börda bör därför vara fullständigt tillämpliga. Eventuella undantag från uppfyllandet av ett eller flera tillgänglighetskrav på grund av en oproportionerligt stor börda bör inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att begränsa denna börda.

Sammantaget bör alltså inte, och som ett undantag, ett krav på tillgänglighet som skulle leda till en oproportionerligt stor börda för en berörd ekonomisk aktör behöva tillämpas på en produkt eller tjänst. Övriga krav som inte leder till en sådan börda bör dock fortfarande tillämpas för den aktuella produkten eller tjänsten.

Den angivna bestämmelsen i artikel 14.1 b) bör regleras i de nu föreslagna författningarna.

Enligt artikel 14.6 ska för det fall de ekonomiska aktörerna erhåller medel från andra källor, oavsett om de är offentliga eller privata, än de ekonomiska aktörernas egna resurser, som tillhandahålls för att för-

bättra tillgängligheten, inte ha rätt att åberopa oproportionerligt stor börda.

Den angivna bestämmelsen i artikel 14.6 bör regleras i de nu föreslagna författningarna.

I författningarna bör uttrycket oskäligt betungande användas i stället för oproportionerligt stor börda.

13.2.1 Kriterier vid bedömning av oproportionerligt stor börda

Förslag: Till grund för bedömningen om det föreligger en oproportionerligt stor börda ska följande kriterier beaktas.

- Förhållandet mellan nettokostnaderna för efterlevnad av tillgänglighetskraven och de ekonomiska aktörernas totala kostnader för tillverkning, distribution eller import av produkten eller tillhandahållandet av tjänsten.
- Uppskattade kostnader och fördelar för de ekonomiska aktörerna, inklusive tillverkningsprocesser och investeringar, i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning, med hänsyn tagen till antalet specifika produkter eller tjänster och hur ofta de används.
- Förhållandet mellan nettokostnaderna för efterlevnad av tillgänglighetskraven och den ekonomiska aktörens nettoomsättning.

Bedömning: Det finns flera faktorer som bidrar till att kriterierna om oproportionerligt stor börda är svåra att tolka. Tolkningssvårigheterna består i att det saknas uppgifter om hur kriterierna förhåller sig till varandra och hur de olika delarna i kriteriet som tar upp den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning förhåller sig till varandra.

Det får överlämnas till rättstillämpningen och tillämpande myndigheter att närmare bestämma gränserna för vad som ska anses vara en oproportionerligt stor börda i enlighet med direktivet. Därvid kommer det att vara av största betydelse om kommissionen dessförinnan i enlighet med artikel 14.7 antar delegerade akter i syfte att klargöra kriterierna.

I direktivets bilaga VI anges ett antal kriterier som ska användas vid bedömningen av om det föreligger en oproportionerligt stor börda eller inte för uppfyllandet av vissa krav. I ingressens skäl 66 poängteras dock att bara berättigade skäl bör beaktas i bedömningen. Åtgärder som skulle medföra en oproportionerligt stor börda bör tolkas som åtgärder som skulle medföra en alltför stor organisatorisk eller ekonomisk börda för den ekonomiska aktören, samtidigt som man tar hänsyn till de sannolika fördelarna för personer med funktionsnedsättning i enlighet med de kriterier som fastställs i tillgänglighetsdirektivet. Avsaknad av prioriteringar, tidsbrist eller bristande kunskaper bör där-
emot inte anses vara berättigade skäl.

I bilaga VI anges de tre huvudsakliga punkter som ska användas som kriterier för genomförande och dokumentering av bedömningen.

Den första punkten: ”Förhållandet mellan nettokostnaderna för efterlevnad av tillgänglighetskraven och de ekonomiska aktörernas totala kostnader (driftsutgifter och kapitalutgifter) för tillverkning, distribution eller import av produkten eller tillhandahållandet av tjänsten.”

I den första punkten framgår alltså att hänsyn ska tas till vad det kostar att tillgänglighetsanpassa en viss produkt eller tjänst i förhållande till bland annat den totala tillverkningskostnaden eller distributionskostnaden för den produkten eller tjänsten.

Faktorer som enligt direktivets bilaga VI ska användas för att bedöma kostnaderna för efterlevnad av tillgänglighetskraven är;

- a) kriterier med anknytning till de organisatoriska i engångskostnader som ska beaktas vid bedömningen:
 - i) Kostnader med anknytning till ytterligare personalresurser med tillgänglighetsexpertis.
 - ii) Kostnader med anknytning till utbildning av personal och förvärvande av kompetens rörande tillgänglighet.
 - iii) Kostnader för utarbetandet av en ny process för att inkludera tillgänglighet i produktutvecklingen eller tillhandahållandet av tjänster.
 - iv) Kostnader med anknytning till utarbetandet av vägledande material om tillgänglighet.
 - v) Engångskostnader för att förstå lagstiftningen om tillgänglighet.

- b) Kriterier med anknytning till kostnader för pågående tillverkning och utveckling som ska beaktas vid bedömningen:
- i) Kostnader med anknytning till utformningen av tillgänglighetsfunktioner för produkten eller tjänsten.
 - ii) Kostnader som uppkommer inom ramen för tillverkningsprocesser.
 - iii) Kostnader för provning av produkten eller tjänsten med avseende på tillgänglighet.
 - iv) Kostnader med anknytning till dokumentation.

I den andra punkten föreskrivs följande. ”Uppskattade kostnader och fördelar för de ekonomiska aktörerna, inklusive tillverkningsprocesser och investeringar, i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning, med hänsyn tagen till antalet specifika produkter eller tjänster och hur ofta de används.”

Här föreskrivs att i bedömningen ska vägas in uppskattade kostnader och fördelar för de ekonomiska aktörerna i förhållande till den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning.

I första hand är det företagen som ska dokumentera den bedömning som görs – även vad gäller fördelen för personer med funktionsnedsättning. Å andra sidan är bedömningen enligt ordalydelsen i bilaga VI begränsad till att hänsyn ska tas till antalet specifika produkter eller tjänster och hur ofta de används.

Det innebär att det typiskt sett är svårare att åberopa undantaget för oproportionerligt stor börda för produkter och tjänster med stor spridning bland konsumenter. Rent allmänt torde mer tillgängliga produkter och tjänster innebära ökad funktionalitet för alla användare, inte bara för personer med funktionsnedsättning, vilket i sin tur leder till samhällsnytta.

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. Det är dock inte rimligt att ett enskilt företag ska vara skyldigt att beräkna ”fördelen för personer med funktionsnedsättning” i mer generella termer av att en viss produkt eller tjänst görs tillgänglig.

Vid tillämpningen av bestämmelsen om oproportionerligt stor börda är det därför viktigt att myndigheter som bedriver marknadskontroll och tillsyn är uppdaterade på området. För att kunna möjliggöra för företagen att göra en komplett bedömning av oproportionerligt stor börda håller utredningen för troligt att myndigheterna kommer att behöva bistå med skattningar för att bedöma samhällsnyttan av att produkter och tjänster som omfattas av direktivet görs tillgängliga i olika avseenden. I avsaknad av sådana skattningar och tydliga riktlinjer på området bör det vara tillräckligt att företagens bedömning görs med utgångspunkt i antalet specifika produkter och tjänster och hur ofta de används, det vill säga den bedömning som ordagrant framgår av bilaga VI och som också är fullt rimlig att ålägga de ekonomiska aktörerna att ta hänsyn till.

Den tredje punkten: ”Förhållandet mellan nettokostnaderna för efterlevnad av tillgänglighetskraven och den ekonomiska aktörens nettoomsättning.”

Den tredje punkten bygger på kostnaderna för att tillgänglighetsanpassa en produkt eller tjänst i förhållande till aktörens totala omsättning.

Faktorer som enligt direktivets bilaga VI ska användas för att bedöma nettokostnaden för efterlevnad av tillgänglighetskraven är samma faktorer som under punkten 1.

Genomgången visar att det finns flera faktorer som bidrar till att kriterierna om oproportionerligt stor börda är svåra att tolka. Tolkningssvårigheterna består i att det saknas uppgifter om hur kriterierna förhåller sig till varandra, hur de olika delarna i kriteriet som tar upp den uppskattade fördelen för personer med funktionsnedsättning förhåller sig till varandra. Avgränsningen av gruppen med funktionsnedsättning torde vara svår att göra. Det finns olika undersökningar och beräkningsmodeller där storleken på gruppen varierar (se avsnitt 18.3.2 och 18.3.3). Det är viktigt att myndigheterna som har att tillämpa bestämmelsen inte gör en för snäv bedömning när gruppen ska bestämmas.

Direktivets ingress lämnar inte heller den någon entydig vägledning för hur reglerna om oproportionerligt stor börda ska tillämpas. Det finns i ingressen å ena sidan uttalanden som kan tolkas som om bestämmelserna om oproportionerligt stor börda ska tillämpas med försiktighet och å andra sidan uttalanden som ger vid handen att det är fråga om skyddsregler för små företag.

Det är mot den här bakgrunden förståeligt att ekonomiska aktörer och andra berörda vill ha en tydlig modell för hur en rättssäker och

förutsebar regeltillämpning kan se ut på området. Av skäl 66 i ingressen till direktivet framgår också att det bör fastställas kriterier som grundas på dessa överväganden för att det ska vara möjligt för både ekonomiska aktörer och berörda myndigheter att jämföra olika situationer och på ett systematiskt sätt bedöma om en oproportionerligt stor börda föreligger. Som direktivet och dess bilaga VI är utformade går det dock inte att ge en mer precis vägledning än den som beskrivits ovan.

Av artikel 14.7 och artikel 26 framgår att kommissionen kan anta delegerade akter för att komplettera bilaga VI genom att ytterligare specificera de relevanta kriterier som den ekonomiska aktören ska beakta vid bedömningen av om en oproportionerligt stor börda föreligger eller om det skulle innebära en större förändring av produkten eller tjänsten, vilken skulle leda till en grundläggande förändring av grundläggande karaktär att leva upp till tillgänglighetskraven. Någon sådan delegerad akt har ännu inte antagits. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att delegerade akter antas om direktivet ska kunna leda till den tillnärmning som avses.

Enligt utredningen finns det annars en risk att en reglering som i huvudsak bygger på skälighet kommer att tillämpas olika i medlemsländerna. Enligt artikel 28 ska kommissionen inrätta en arbetsgrupp som består av berörda myndigheter och parter. Arbetsgruppen ska främja samarbete mellan myndigheterna och de berörda parterna, inklusive personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem, bland annat i syfte att förbättra samstämmigheten vid tillämpningen av direktivet. Den ska övervaka genomförandet av direktivets bestämmelser om grundläggande ändring och oproportionerligt stor börda.

Som framgått ovan är en preciserad avgränsning inte möjlig att ange inom ramen för det här betänkandet. Skälet till detta är att bedömningen av om en viss överensstämmelse med tillgänglighetskraven skulle innebära en oproportionerligt stor börda, under alla omständigheter, ska sättas i relation till en mängd olika faktorer. Det får därför överlämnas till rättstillämpningen och tillämpande myndigheter att närmare bestämma gränserna för vad som ska anses vara en oproportionerligt stor börda i enlighet med direktivet.

Bilaga VI till tillgänglighetsdirektivet bör i sina huvuddrag regleras i de nu föreslagna författningarna. Det kommer att därutöver att erfordras ytterligare reglering på myndighetsnivå.

Svenska myndigheter bör noga följa utvecklingen inom EU, dels hur undantaget för oproportionerligt stor börda kommer att tillämpas i praktiken i andra medlemsländer, dels det arbete som kommer att bedrivas i de ovan nämnda arbetsgrupperna, samt dels om kommissionen antar delegerade akter på området. Förhoppningen är att den osäkerhet som är förenad med den här bestämmelsen därigenom kommer att röjas undan.

13.2.2 Tjänster som använder självbetjäningsterminaler

Självbetjäningsterminaler som används för att tillhandahålla tjänster som omfattas av direktivet ska vara tillgängliga i enlighet med de krav som framgår av direktivets bilaga I (se närmare om detta i avsnitt 5.1 och 5.3.1). Om en tjänsteleverantör anser att det skulle utgöra en oproportionerligt stor börda att se till att alla självbetjäningsterminaler som används för att tillhandahålla en viss tjänst skulle leva upp till tillgänglighetskraven bör tjänsteleverantören fortfarande tillämpa kraven i den mån dessa inte medför en oproportionerligt stor börda för den. Detta framgår av skäl 69 i ingressen till direktivet. Där framgår också att tjänsteleverantören bör bedöma i vilken utsträckning en *begränsad tillgänglighet i alla självbetjäningsterminaler* eller *ett begränsat antal fullt tillgängliga självbetjäningsterminaler* skulle möjliggöra för dem att undvika en oproportionerligt stor börda som annars skulle läggas på dem. De bör enligt skäl 69 vara skyldiga att efterleva tillgänglighetskraven endast i den utsträckningen.

13.3 Skyldigheter för den ekonomiske aktören

Förslag: Den berörda ekonomiske aktören ska, i de fall den avser åberopa ett undantag från tillgänglighetskraven, göra en bedömning av om tillgänglighetskraven skulle leda till en grundläggande ändring eller innebära en oproportionerligt stor börda för denne.

Bedömningen ska dokumenteras och bevaras i minst fem år. På begäran av tillsynsmyndigheten ska den ekonomiske aktören tillhandahålla myndigheten en kopia av bedömningen.

En tjänsteleverantör ska göra en ny bedömning minst vart femte år. Om den berörda tjänsten ändras eller om en tillsynsmynd-

dighet begär det ska en ny bedömning göras även om kortare tid än fem år har förflutit sedan den senaste bedömningen gjordes.

Det föreskrivs i artikel 14.2 att det är de ekonomiska aktörerna som ska göra en bedömning av om tillgänglighetskraven skulle leda till en grundläggande ändring eller om kraven på grundval av relevanta kriterier som fastställts i bilaga VI skulle innebära en oproportionerligt stor börda.

Bedömningen ska enligt artikel 14.3 dokumenteras och relevanta resultat ska enligt samma bestämmelse bevaras under fem år räknat från det att en produkt senast tillhandahållits på marknaden eller efter att en tjänst senast tillhandahållits. Det finns inget krav på att dokumentationen ska lämnas in till ansvariga myndigheter och det finns heller inte något krav på att ansvariga myndigheter ska godkänna aktörens bedömning innan denna kan börja tillämpas (jfr skäl 68 i ingressen till direktivet). Om en marknadskontrollmyndighet eller en myndighet för kontroll av tjänsters överensstämmelse begär det, ska däremot de ekonomiska aktörerna tillhandahålla myndigheterna en kopia av den bedömning som avses. Det gäller såväl bedömningen om oproportionerligt stor börda som grundläggande förändring.

Av artikel 14.3 i tillgänglighetsdirektivet följer vidare att de ekonomiska aktörerna ska dokumentera den bedömning som avses i punkt 2, dvs. såväl bedömningen om grundläggande förändring som bedömningen av oproportionerligt stor börda. Dessa ska sparas under en period på fem år från det att en produkt senast tillhandahållits på marknaden eller en tjänst senast tillhandahållits. På begäran av marknadskontrollmyndigheterna eller av myndigheterna för kontroll av tjänsters överensstämmelse, ska de ekonomiska aktörerna tillhandahålla myndigheterna en kopia av den bedömning som avses i punkt 2.

Vidare följer av artikel 14.5 att tjänsteleverantörer som åberopar undantaget för oproportionerligt stor börda under vissa omständigheter ska göra en ny bedömning för varje kategori eller typ av tjänst. Detta ska göras när den berörda tjänsten ändras, eller när myndigheterna för kontroll av tjänsters överensstämmelse begär det, eller under alla omständigheter senast vart femte år.

De angivna bestämmelserna i artiklarna 14.2, 14.3 och 14.5 bör regleras i de nu föreslagna författningarna.

13.4 Mikroföretag

Förslag: Mikroföretag ska undantas från tillgänglighetskraven för tjänster.

Mikroföretag som tillhandahåller produkter ska undantas från kravet på dokumentation.

Mikroföretag, det vill säga ett företag med färre än tio anställda och som har en årsomsättning som inte överstiger 2 miljoner euro eller en årlig balansomsättning som inte överstiger 2 miljoner euro, vilka tillhandahåller tjänster är helt undantagna från tillgänglighetskraven, vilket framgår av artikel 4.5. Av skäl 70 i ingressen till direktivet resonerar man på följande sätt. Alla företag ska göra en bedömning om huruvida det skulle vara oproportionerligt att uppfylla tillgänglighetskrav. För ett mikroföretag som tillhandahåller tjänster skulle det dock innebära en oproportionerlig börda bara att göra en sådan bedömning.

Därför bör, enligt skäl 70 i ingressen, krav och skyldigheter i direktivet inte gälla mikroföretag som tillhandahåller tjänster inom ramen för tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde.

Det framhålls dock i skäl 72 i ingressen till direktivet att ”även om vissa mikroföretag är undantagna från skyldigheterna i detta direktiv, bör alla mikroföretag uppmanas att tillverka, importera eller distribuera produkter och tillhandahålla tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven i detta direktiv så att deras konkurrenskraft och tillväxtpotential på den inre marknaden ökar. Medlemsstaterna bör därför tillhandahålla riktlinjer och verktyg till mikroföretag för att underlätta tillämpningen av de nationella bestämmelser genom vilka detta direktiv införlivas.”

Detta kommer också till uttryck i artikel 4.6 där det framgår att medlemsstaterna ska tillhandahålla riktlinjer och verktyg till mikroföretag för att underlätta tillämpningen av de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas. Exakt hur ovanstående ska gå till framgår inte, men medlemsstaterna ska i vart fall enligt artikel 4.6 utveckla dessa verktyg i samråd med berörda parter. Utredningens bedömning är att detta bör vara något som bör ingå i uppdraget för den eller de myndigheter som har främjandeuppdrag på området.

Mikroföretag som hanterar produkter, som till skillnad från mikroföretag som tillhandahåller tjänster, omfattas fullt ut av tillgänglighetskraven. För det fall ett sådant mikroföretag åberopat artikel 14.2 om

grundläggande förändring eller oproportionerligt stor börda ska det vara berett på att redovisa hur bedömningen gjorts. Om marknadskontrollmyndigheten begär det ska företaget förse myndigheten med de uppgifter som är relevanta för bedömningen om oproportionerligt stor börda eller grundläggande förändring.

Direktivens bestämmelser om undantag för mikroföretag som tillhandahåller tjänster från tillgänglighetskraven bör regleras i författning, liksom bestämmelserna i direktivet om informationsskyldighet för mikroföretag som tillhandahåller produkter.

14 Produkters överensstämmelse

14.1 Skyldigheter att säkerställa produkters överensstämmelse

Direktivet fastställer i kapitel III-IX (artiklarna 7–23) vilka skyldigheter som såväl ekonomiska aktörer som medlemsstater och nationella myndigheter ska ha för att säkerställa att tillgänglighetskraven i direktivet efterlevs. Detta kapitel redogör för vilka skyldigheter som finns för att säkerställa produkters överensstämmelse samt utredningens överväganden avseende detta.

14.1.1 Tillverkarnas, distributörernas, importörernas och representanternas skyldigheter

Förslag: Skyldigheter i tillgänglighetsdirektivet genom vilka de ekonomiska aktörerna påförs ett särskilt ansvar och där överträdelser torde vara av mer allvarligt slag än sådana skyldigheter som är av mer administrativt slag ska regleras i lag. Andra skyldigheter som ställs på ekonomiska aktörer ska regleras i förordning.

Tillverkaren ska ha möjlighet att utse en representant. Bestämmelser om tillverkarens möjlighet att genom fullmakt bemyndiga en representant ska också framgå av lag då detta innebär att ansvar för produkters överensstämmelse också läggs på ytterligare en aktör i distributionskedjan. Vad som ska gälla för en sådan fullmakt ska däremot kunna framgå av förordning.

Skyldigheterna för de ekonomiska aktörerna behöver regleras i författning. De flesta av dessa skyldigheter är av en sådan detaljeringsgrad att de bäst lämpar sig att regleras i förordning. Några delar bör dock framgå av lag. Det handlar främst om skyldigheten att kunna redogöra

för en distributionskedja och under vilka omständigheter som en importör eller distributör övertar en tillverkares skyldigheter. Anledningen till att dessa skyldigheter bör regleras i lag är att de ekonomiska aktörerna genom dessa bestämmelser påförs ett särskilt ansvar och att överträdelse av dessa bestämmelser torde vara av mer allvarligt slag än sådana skyldigheter som är av mer administrativt slag. Bestämmelserna är även av stor betydelse för att identifiera ansvariga ekonomiska aktörer i ett marknadskontrollärende.

Nedan anges vilka närmare skyldigheter som ställs på tillverkare, representant, importör respektive distributör enligt tillgänglighetsdirektivet.

Tillverkarnas skyldigheter

Tillverkarnas skyldigheter redogörs huvudsakligen för i direktivets artikel 7.

Tillverkarna ska se till att deras produkter är konstruerade och tillverkade för att uppfylla direktivets tillgänglighetskrav. När en produkt uppfyller nödvändiga tillgänglighetskrav enligt direktivet ska produkten förses med en CE-märkning. I direktivets bilaga IV beskrivs förfarandet för bedömning av produkters överensstämmelse med direktivets krav. Enligt denna bilaga är det tillverkaren som genom intern tillverkningskontroll bedömer samt på eget ansvar försäkrar att produkterna uppfyller nödvändiga krav. Tillverkaren ska i detta syfte utarbeta teknisk dokumentation av vilken det ska vara möjligt att bedöma om produkten överensstämmer med nödvändiga krav. När så bedöms vara fallet ska tillverkaren upprätta en EU-försäkran om överensstämmelse med direktivets krav samt förse produkten med CE-märkning. Den tekniska dokumentationen och EU-försäkran ska bevaras i fem år efter att produkten har släppts ut på marknaden.

Det ska även finnas rutiner som säkerställer att kraven i direktivet uppfylls även vid serietillverkning. När rutiner för serietillverkning tas fram behöver tillverkaren även beakta ändringar som kan komma att göras i produktens konstruktion och tekniska egenskaper. Tillverkaren ska även beakta att de tekniska specifikationer och harmoniserade standarder som det hänvisas till i en EU-försäkran kan komma att ändras.

Produkterna ska vara försedda med identifieringsmärkning, antingen på produkten, förpackningen eller medföljande dokument. Identifieringsmärkning kan till exempel vara ett typnummer eller serienummer. Produkten ska även förses med kontaktuppgifter till tillverkaren och åtföljas av bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter som är tydliga och lättbegripliga. Kontaktuppgifterna, bruksanvisningen och säkerhetsföreskrifterna ska finnas på ett språk som lätt kan förstås av slutanvändare och marknadskontrollmyndigheter. Vad gäller bruksanvisningen och säkerhetsföreskrifterna är det upp till berörd medlemsstat att ange vilket språk som dessa ska vara författade på.

Om en tillverkare misstänker att en produkt inte överensstämmer med kraven i direktivet ska denne omedelbart åtgärda detta genom att korrigera produkten eller dra tillbaka produkten från marknaden. Om en produkt visar sig inte överensstämma med nödvändiga krav på tillgänglighet ska tillverkaren dessutom omedelbart underrätta behöriga myndigheter i de medlemsstater där produkten tillhandahålls. Tillverkaren ska informera om bristerna och de åtgärder som vidtagits för att korrigera dessa brister. Ett register ska föras hos tillverkaren över de produkter som inte överensstämmer med tillgänglighetskraven och över de klagomål som uppstått till följd av den bristande överensstämmelsen. Tillverkarna ska på begäran samarbeta med de behöriga myndigheterna på nationell nivå om alla åtgärder som vidtas för att undanröja bristande överensstämmelse med tillgänglighetskraven hos de produkter som tillverkaren har släppt ut på marknaden.

På motiverad begäran av myndigheten ska tillverkaren lämna all information och dokumentation som behövs för att visa att produkten är förenlig med kraven på tillgänglighet. Den information och dokumentation som ska tillhandahållas ska vara på ett språk som kan förstås av den myndighet som har begärt ut dokumenten.

Representanternas skyldigheter

Enligt direktivets artikel 8 får tillverkaren utse en bemyndigad företrädare (utredningen väljer dock att benämna denna för representant). Med representant avses en fysisk eller juridisk person som är etablerad inom unionen och som enligt en skriftlig fullmakt från tillverkaren har rätt att i dennes ställe utföra särskilda uppgifter (artikel 3.18). Vilka uppgifter som företrädaren får utföra ska framgå av fullmakten.

Fullmakten ska bland annat ge företrädaren rätt att under en femårsperiod kunna uppvisa EU-försäkran för produkten, på motiverad begäran ge en nationell behörig myndighet all information och dokumentation som behövs för att uppvisa att en produkt överensstämmer med direktivets krav samt att på begäran samarbeta med behöriga nationella myndigheter om alla åtgärder som behöver vidtas för att undanröja bristande överensstämmelse med direktivets krav för de produkter som omfattas av fullmakten.

Skyldigheterna för en tillverkare att konstruera och tillverka produkter så att de överensstämmer med tillgänglighetskraven samt att upprätta den tekniska dokumentationen får dock inte delegeras till en representant

Möjligheten att utse en representant bör anges i genomförandelagen. De närmare uppgifterna som en sådan kan utföra bör framgå av förordning.

På begäran av en marknadskontrollmyndighet ska tillverkaren eller dess representant lämna information om vilka andra ekonomiska aktörer som levererat produkter till denne samt vilka andra ekonomiska aktörer som tillverkaren eller dess representant har levererat produkter till. Sådan information ska kunna lämnas upp till fem år efter det att tillverkaren eller dess representant har fått produkten levererad respektive har levererat en produkt (artikel 12).

Bestämmelser om tillverkarens möjlighet att genom fullmakt bemyndiga en representant bör också framgå av lag då detta innebär att ansvar för produkters överensstämmelse också läggs på ytterligare en aktör i distributionskedjan. Vad som ska gälla för en sådan fullmakt bör däremot kunna framgå av förordning.

Importörernas skyldigheter

Importörernas skyldigheter framgår främst av direktivets artikel 9. En importör ska dock anses vara en tillverkare och ha samma skyldigheter som en sådan om importören släpper ut en produkt på marknaden under eget namn eller varumärke eller ändrar en produkt som redan släppts ut på marknaden på ett sådant sätt att produktens överensstämmelse med direktivets krav kan påverkas (artikel 11). Definitionen av importör begränsas till personer som för in varor från tredje land.

Om en person för in varor från en medlemsstat omfattas personen i stället av de skyldigheter som gäller för distributörer.

En importör får endast släppa ut produkter på den inre marknaden som överensstämmer med direktivets krav på tillgänglighet. Innan en importör får släppa ut en produkt på marknaden ska importören därför säkerställa att tillverkaren har gjort den bedömning av produktens överensstämmelse med tillgänglighetskraven som beskrivs i direktivets bilaga IV. Importören ska försäkra sig om att tillverkaren har upprättat den tekniska dokumentation som direktivet kräver, att produkten är försedd med CE-märkning, är försedd med identifieringsmärkning och med tillverkarens kontaktuppgifter på ett språk som lätt kan förstås av slutanvändare och marknadskontrollmyndighet, samt att produkten åtföljs av övriga nödvändiga dokument. En importör får inte släppa ut en vara på marknaden om importören misstänker att produkten inte uppfyller nödvändiga krav. Om produkten inte överensstämmer med nödvändiga krav ska importören informera tillverkaren och marknadskontrollmyndigheterna om detta.

Utöver tillverkarens kontaktuppgifter ska produkten även försees med importörens kontaktuppgifter. Kontaktuppgifterna ska vara på ett språk som lätt kan förstås av slutanvändare och marknadskontrollmyndigheter.

Importören ska också säkerställa att produkten åtföljs av bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter på ett språk som lätt kan förstås av konsumenter och andra slutanvändare och som bestämts av den berörda medlemsstaten. Till skillnad mot vad som gäller för tillverkare finns däremot inget krav att kontrollera att dessa dokument är tydliga och lättförståeliga.

Under den tid då importören ansvarar för en produkt ska denne även säkerställa att lagrings- och transportförhållandena är sådana att dessa inte påverkar produktens överensstämmelse med kraven på tillgänglighet.

Importören ska under fem års tid kunna uppvisa EU-försäkran och säkerställa att marknadskontrollmyndigheter får tillgång till den tekniska dokumentationen till en produkt om detta begärs. Om en importör misstänker att en produkt som denne har släppt ut på marknaden inte överensstämmer med kraven på tillgänglighet är importören skyldig att vidta nödvändiga korrigerande åtgärder och om så behövs dra tillbaka produkten. Om produkten befinner sig inte i överensstämmelse med kraven ska importören omedelbart underrätta de behöriga myndighe-

terna i de medlemsstater där importören tillhandahåller produkten. Ett register ska föras hos importören över de produkter som inte överensstämmer med tillgänglighetskraven och över de klagomål som uppstått till följd av detta. Importörerna ska, om detta begärs, samarbeta med den behöriga myndigheten om alla åtgärder som vidtas för att korrigera och undanröja brister hos produkter som importören har släppt ut på marknaden.

På motiverad begäran från en nationell myndighet ska importören lämna all nödvändig dokumentation och information som krävs för att visa att en produkt överensstämmer med kraven i direktivet. Dokumentationen ska vara på ett språk som lätt kan förstås av myndigheten.

På begäran av en marknadskontrollmyndighet ska importören lämna information om vilka andra ekonomiska aktörer som levererat produkter till denne samt vilka andra ekonomiska aktörer som importören har levererat produkter till. Sådan information ska kunna lämnas upp till fem år efter det att importören har fått produkten levererad respektive har levererat en produkt (artikel 12).

Distributörens skyldigheter

Distributörernas skyldigheter regleras främst i direktivets artikel 10. En distributör ska dock anses vara en tillverkare och ha samma skyldigheter som en sådan om distributören släpper ut en produkt på marknaden under eget namn eller varumärke eller ändrar en produkt som redan släppts ut på marknaden på ett sådant sätt att produktens överensstämmelse med direktivets krav kan påverkas (artikel 11).

Distributören ska iaktta vederbörlig omsorg i förhållande till direktivets tillgänglighetskrav, när den tillhandahåller en produkt på marknaden. Mer specifikt innebär detta att distributören, innan den tillhandahåller en produkt på marknaden, ska säkerställa att produkten är CE-märkt samt åtföljs av erforderliga dokument, bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter. Distributören ska även säkerställa att tillverkaren och importören har försett produkten med identifikationsmärkning och kontaktuppgifter till både tillverkare och importör. Om distributören misstänker att produkten inte överensstämmer med direktivets krav får distributören inte tillhandahålla produkten på marknaden förrän produkten överensstämmer med kraven. Om produkten finns

inte uppfylla nödvändiga tillgänglighetskrav ska distributören dessutom informera tillverkaren, alternativt importören, samt marknadskontrollmyndigheterna om detta.

Under den tid då en distributör ansvarar för en produkt ska denne även säkerställa att lagrings- och transportförhållandena är sådana att dessa inte påverkar produktens överensstämmelse med kraven på tillgänglighet.

Om en distributör misstänker att en produkt som denne har tillhandahållit på marknaden inte överensstämmer med kraven på tillgänglighet ska denne försäkra sig om att nödvändiga korrigerande åtgärder vidtas så att produkten överensstämmer med tillgänglighetskraven eller dras tillbaka från marknaden. Om produkten befinns inte leva upp till direktivets krav ska distributören dessutom omedelbart underrätta de behöriga myndigheterna i de medlemsstater där distributören har tillhandahållit produkten. Distributören ska, om detta begärs, samarbeta med den behöriga myndigheten om alla åtgärder som vidtas för att korrigera och undanröja brister hos produkter som distributören har tillhandahållit på marknaden.

På motiverad begäran från en nationell myndighet ska distributören lämna all nödvändig dokumentation och information som krävs för att visa att en produkt överensstämmer med kraven i direktivet.

På begäran av en marknadskontrollmyndighet ska distributören lämna information om vilka andra ekonomiska aktörer som levererat produkter till denne samt vilka andra ekonomiska aktörer som distributören har levererat produkter till. Sådan information ska kunna lämnas upp till fem år efter det att distributören har fått produkten levererad respektive har levererat en produkt (artikel 12).

Av lag bör framgå att distributören ska iaktta vederbörlig omsorg i förhållande till tillgänglighetskraven. Bestämmelsen är av särskild betydelse då den betonar distributörens ansvar att inte tillhandahålla bristfälliga produkter till försäljning.

14.2 CE-märkning

Enligt direktivets artikel 4 får endast produkter som uppfyller tillgänglighetskraven i bilaga I släppas ut på marknaden. Produkter som bedöms uppfylla kraven ska därför CE-märkas av tillverkaren enligt artikel 7.2. CE-märkningen visar att en produkt överensstämmer med direktivets

tillgänglighetskrav och är det synliga resultatet av en hel process av bedömning av överensstämmelse i vid bemärkelse (direktivets skäl 82 samt artikel 30.3 förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter – hädanefter förordning (EG) nr 765/2008). Genom att anbringa CE-märkningen på en produkt försäkrar tillverkaren att produkten överensstämmer med alla tillämpliga tillgänglighetskrav. Tillverkaren tar också genom att anbringa CE-märkningen på sig det fulla ansvaret för detta (skäl 83). Importörer och distributörer ska i enlighet med artiklarna 9.2, 10.2 och 18.2 säkerställa att en produkt är försedd med CE-märkning innan de tillhandahåller produkten på marknaden. Enligt artikel 18 ska CE-märkningen anbringas på produkten eller dess märkskylt så att den är synlig, läsbar och outplånlig. Om detta inte är möjligt eller lämpligt på grund av produktens art ska märket anbringas på förpackningen och i de medföljande dokumenten. I direktivets artikel 17 påminns om de allmänna principer om CE-märkning som fastställs i förordning (EG) nr 765/2008 Förordning (EG) nr 765/2008.

Förordning (EG) nr 765/2008 är direkt tillämplig i Sverige och fastställer bland annat allmänna principer om CE-märkning. CE-märkning definieras i förordningens artikel 2.20 som en märkning genom vilken tillverkaren visar att produkten överensstämmer med tillämpliga krav som fastställs i harmoniserad gemenskapslagstiftning som föreskriver om märkningen. Av artikel 30 i förordning (EG) nr 765/2008 framgår att CE-märkningen endast får anbringas av tillverkaren eller tillverkarens representant. CE-märkningen ska anbringas endast på produkter för vilka anbringande av märkningen föreskrivs i specifik harmoniserad gemenskapslagstiftning och får inte anbringas på någon annan produkt. Genom att anbringa eller låta anbringa CE-märkningen visar tillverkaren att denne tar ansvaret för att produkten överensstämmer med alla tillämpliga krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning som föreskriver om märkningen. CE-märkningen ska vara den enda märkning som intygar att produkten överensstämmer med tillämpliga krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning som föreskriver om märkningen. Det ska vara förbjudet att på produkter anbringa märkning, symboler och inskriptioner som kan vara vilseledande för tredje part i fråga om CE-märkets innebörd eller utformning. Annan märkning får anbringas på produkterna, förutsatt att den inte försämrar CE-märkningens synlighet eller läsbarhet eller ändrar dess innebörd. Medlemsstaterna ska se till att

bestämmelserna om CE-märkning tillämpas korrekt och vidta lämpliga åtgärder i händelse av otillbörlig användning av märkningen. Medlemsstaterna ska också vidta sanktioner för överträdelse, vilka får inbegripa straffrättsliga sanktioner för allvarliga överträdelse. Dessa sanktioner ska stå i proportion till överträdelserna och effektivt avskräcka från otillbörlig användning.

I förordningens bilaga II anges hur CE-märkningen ska vara utformad.

Förordningen kompletteras i svensk rätt med lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll samt förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll. Av 15 § i nämnda lag framgår att en produkt enbart får CE-märkas om föreskrifter om märkningen finns i lag eller annan författning som genomför ett EU-direktiv.

14.2.1 EU-försäkran och annan teknisk dokumentation

När tillverkarna släpper ut sina produkter på marknaden ska de enligt artikel 7 i tillgänglighetsdirektivet se till att dessa har konstruerats och tillverkats i enlighet med de tillämpliga tillgänglighetskraven i direktivet. Tillverkarna ska därför utarbeta en teknisk dokumentation och utföra eller låta utföra nödvändiga bedömningar av överensstämmelse som anges i direktivets bilaga IV. Om bedömningen har visat att produkten uppfyller de tillämpliga tillgänglighetskraven ska tillverkarna upprätta en EU-försäkran om överensstämmelse och anbringa CE-märkningen. Tillverkarna ska bevara den tekniska dokumentationen och EU-försäkran om överensstämmelse i fem år efter det att produkten har släppts ut på marknaden. Innan en importör släpper ut en produkt på marknaden ska importören enligt artikel 9.2 säkerställa att tillverkaren har utfört den bedömning av överensstämmelse som anges i bilaga IV samt att tillverkaren har upprättat den tekniska dokumentation som krävs i den bilagan samt att produkten åtföljs av de dokument som krävs. Under en period på fem år ska importörerna kunna uppvisa EU-försäkran om överensstämmelse för marknadskontrollmyndigheterna och säkerställa att dessa myndigheter på begäran kan få tillgång till den tekniska dokumentationen (artikel 9.7). En distributör ska kontrollera att en produkt är åtföljd av erforderliga dokument innan den tillhandahåller en produkt på marknaden (artikel 10.2). På motiverad begäran av en behörig myndighet ska en distributör

lämna all den information och dokumentation som behövs för att visa att en produkt överensstämmer med kraven.

I artikel 16 betonas att genom upprättandet av en EU-försäkran om överensstämmelse tar tillverkaren ansvar för att produkten överensstämmer med direktivets krav. I en EU-försäkran om överensstämmelse ska det framgå att de tillämpliga tillgänglighetskraven har visat sig uppfylla. Om, som ett undantag, artikel 14 om oproportionerligt stor börda har använts, ska EU-försäkran om överensstämmelse även ange vilka tillgänglighetskrav som omfattas av detta undantag. Kraven rörande den tekniska dokumentationen får inte medföra någon orimlig börda för mikroföretag samt små och medelstora företag. Försäkran ska översättas till det eller de språk som krävs av den medlemsstat i vilken produkten släpps ut eller tillhandahålls på marknaden. I de fall en produkt omfattas av mer än en unionsakt där det ställs krav på EU-försäkran om överensstämmelse ska en enda EU-försäkran om överensstämmelse upprättas med avseende på alla dessa unionsakter. I denna försäkran ska det anges vilka unionsakter som berörs, och det ska lämnas en publikationshänvisning.

Det framgår av bilaga IV att tillverkaren ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att tillverkningsprocessen och övervakningen av denna säkerställer att produkterna överensstämmer med den tekniska dokumentationen.

14.2.2 Utformningen av EU-försäkran

Tillverkaren ska upprätta en skriftlig EU-försäkran om överensstämmelse för en produktmodell. I en sådan försäkran ska det anges för vilken produktmodell den har upprättats. En EU-försäkran om överensstämmelse ska enligt direktivets artikel 16.2 utformas enligt förlagan i bilaga III till beslut nr 768/2008/EG och innehålla de delar som anges i direktivets bilaga IV. Den ska fortlöpande uppdateras.

Beslut 768/2008/EG fastställer en gemensam ram med allmänna principer och referensbestämmelser för utarbetandet av gemenskapslagstiftningen om harmonisering av villkoren för saluföring av produkter (harmoniserad gemenskapslagstiftning). Av de allmänna principer som uttrycks i beslutet framgår att de produkter som släpps ut på gemenskapsmarknaden ska uppfylla kraven i all tillämplig lagstiftning. När ekonomiska aktörer släpper ut produkter på gemenskapsmark-

naden ska de, i förhållande till sina respektive roller i leveranskedjan, vara ansvariga för att deras produkter uppfyller kraven i all tillämplig lagstiftning. De ekonomiska aktörerna ska bära ansvaret för att all den information som de lämnar om sina produkter är korrekt, fullständig och i överensstämmelse med gällande gemenskapsbestämmelser. Beslutets bilaga III utgör en mall för utformningen av en EU-försäkran.

I direktivets bilaga IV beskrivs det förfarande som ska ligga till grund för utfärdandet av en EU-försäkran. Förfarandet är utformat utifrån förfarandet *Intern tillverkningskontroll* i Modul A, som anges i bilaga II till beslut 768/2008/EG. Detta innebär att förfarandet ska bygga på att det är tillverkaren som på eget ansvar säkerställer och försäkrar att berörda produkter uppfyller direktivets tillgänglighetskrav.

Tillverkaren utarbetar den tekniska dokumentationen, vilken ska göra det möjligt att bedöma om produkten överensstämmer med de relevanta tillgänglighetskraven. I de fall där tillverkaren har åberopat att det föreligger en oproportionerligt stor börda att uppfylla ett krav eller att ett krav kräver en större förändring av produkten vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, ska dokumentationen även visa att det berörda tillgänglighetskravet innebär detta. Den tekniska dokumentationen ska endast innehålla de tillämpliga kraven och, i den mån det krävs för bedömningen, en beskrivning av produktens utformning, tillverkning och funktion. I tillämpliga fall ska den tekniska dokumentationen även innehålla en allmän beskrivning av produkten samt en förteckning över de harmoniserade standarder och tekniska specifikationer till vilka hänvisningar har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och som följts helt eller delvis. Dokumentationen ska även i tillämpliga fall innehålla beskrivningar av de lösningar som har valts för att uppfylla de relevanta tillgänglighetskraven när de harmoniserade standarderna eller tekniska specifikationerna inte har följts. Om harmoniserade standarder eller tekniska specifikationer har använts delvis, ska det anges i den tekniska dokumentationen vilka delar som har tillämpats.

14.2.3 Flera harmoniserade rättsakter tillämpliga på samma produkt

Unionsrättsliga bestämmelser om harmonisering genom gemensamma krav finns i dag för ett stort antal produkter på EU:s inre marknad. Bestämmelserna grundar sig i behovet att undanröja handelshinder

och att säkerställa en fungerande inre marknad och fri rörlighet för varor. Det är inte ovanligt att en produkt omfattas av flera regelverk som innehåller harmoniserande krav.

Det faktum att det enbart är tillverkaren, eller i vissa fall den bemyndigade företrädaren, som får anbringa en CE-märkning på en produkt gör att tillverkaren är den aktör som ska dokumentera överensstämmelse enligt samtliga relevanta regelverk. Den som anbringar en CE-märkning på produkten intygar därmed att samtliga krav för EU-överensstämmelse är uppfyllda. Som framgår enligt ovan ska, i de fall där produkten omfattas av fler än en unionsakt där det ställs krav på EU-försäkran om överensstämmelse, endast en EU-försäkran om överensstämmelse upprättas för samtliga dessa unionsakter.

14.3 Marknadskontroll

För att säkerställa att produkter som omfattas av den fria rörligheten för varor uppfyller tillämpliga krav avseende till exempel hälsa och säkerhet, konsumentskydd och miljöskydd, samtidigt som den fria rörligheten av varor inte begränsas mer än nödvändigt ska medlemsstaterna utföra marknadskontroll. Med marknadskontroll avses den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av marknadskontrollmyndigheterna för att säkerställa att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad unionslagstiftning samt säkerställa skydd av det allmänintresse som omfattas av den lagstiftningen. Marknadskontroll syftar även till att främja en sund konkurrens på den inre marknaden. Produkter som inte uppfyller gällande krav riskerar att snedvrیدا konkurrensen för ekonomiska aktörer som säljer produkter som lever upp till de aktuella kraven. För en rättvis inre marknad krävs lika konkurrensvillkor för alla ekonomiska aktörer och att aktörerna skyddas mot osund konkurrens. Marknadskontroll som utövas effektivt och likvärdigt är ett sätt för medlemsstaterna att säkerställa detta.

Enligt tillgänglighetsdirektivet ska marknadskontroll i framtiden även utföras för att kontrollera att produkter uppfyller kraven på tillgänglighet.

I betänkandet ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll” (SOU 2020: 49) redogörs utförligt för regelverken kring marknadskontroll samt hur marknadskontroll utövas i Sverige. Utredningen redogör nedan

kortfattat för regelverken i den mån dessa är relevanta för genomförandet av tillgänglighetsdirektivet.

14.3.1 Tillgänglighetsdirektivets krav på marknadskontroll

Av kapitel VIII i tillgänglighetsdirektivet framgår att marknadskontroll ska utövas över de produkter som omfattas av direktivet. Marknadskontrollen ska utövas enligt det förfarande som beskrivs i kapitel III i förordning (EG) nr 765/2008. När en marknadskontrollmyndighet utövar marknadskontroll ska den kontrollera att produkten lever upp till direktivets krav. I direktivets ingress (skäl 80) rekommenderas att marknadskontrollen utförs i samarbete med personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem och deras intressen. När marknadskontrollmyndigheten utövar marknadskontroll ska den även utvärdera och kontrollera att de bedömningar som gjorts när en tillverkare åberopat undantag från kraven med stöd av att ett visst krav innebär en större förändring av produkten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av kravet innebär en oproportionerligt stor börda är korrekta och rätt dokumenterade. Det ska också säkerställas att den information som den har om de ekonomiska aktörernas efterlevnad av tillgänglighetskraven och tillämpning av bestämmelsen om undantag för en större förändring av produkten eller tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller vid oproportionerligt stor börda, på begäran tillhandahålls konsumenter i ett tillgängligt format. Ett sådant tillhandahållande förutsätter dock att ett utlämnande av information inte hindras av konfidentialitetsskäl i enlighet med artikel 19.5 förordning (EG) nr 765/2008.

Kontroll av överensstämmelse

Utöver det förfarande som hänvisas till i förordning (EG) nr 765/2008 innehåller direktivets artikel 20 bestämmelser om förfarandet på nationell nivå för att hantera produkter som inte uppfyller tillämpliga krav på tillgänglighet. Enligt detta förfarande ska en marknadskontrollmyndighet som har tillräckliga skäl att anta att en produkt inte uppfyller de tillämpliga tillgänglighetskraven göra en utvärdering av produkten, omfattande alla de krav som fastställs i direktivet. De

berörda ekonomiska aktörerna åläggs att samarbeta fullt ut med marknadskontrollmyndigheten för detta ändamål.

Om marknadskontrollmyndigheten vid en sådan utvärdering konstaterar att produkten inte uppfyller direktivets krav ska myndigheten utan dröjsmål ålägga den berörda ekonomiska aktören att vidta alla lämpliga korrigerande åtgärder för att produkten ska uppfylla dessa krav. Åtgärderna ska vidtas inom en rimlig tidsperiod som myndigheten fastställer i förhållande till typen av bristande överensstämmelse. För det fall att den berörda ekonomiska aktören inte har vidtagit lämpliga korrigerande åtgärder inom angiven tidsperiod ska marknadskontrollmyndigheterna kräva att den berörda ekonomiska aktören drar tillbaka produkten från marknaden. Tillbakadragandet ska ske inom en förlängd rimlig tidsperiod. Artikel 21 i förordning (EG) nr 765/2008 ska tillämpas på detta förfarande. Denna bestämmelse är en av de bestämmelser som upphävs i förordning (EU) 2019/1020, se avsnitt 14.3.2. Den bestämmelse som i stället ska tillämpas är därför artikel 18 i förordning (EU) 2019/1020. Denna artikel föreskriver bland annat att förfarandet ska genomföras med beaktande av proportionalitetsprincipen samt innehåller krav på att den ekonomiska aktören utan dröjsmål ska underrättas om förfarandet samt ges möjlighet att yttra sig innan myndigheten fattar beslut om åtgärd.

Om marknadskontrollmyndigheten anser att den bristande överensstämmelsen inte bara gäller det nationella territoriet, ska den informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om utvärderingsresultaten och om de åtgärder som den har ålagt den ekonomiska aktören att vidta.

Den berörda ekonomiska aktören åläggs å sin sida att säkerställa att alla lämpliga korrigerande åtgärder vidtas i fråga om alla berörda produkter som den har tillhandahållit på unionsmarknaden. Om den berörda ekonomiska aktören inte vidtar lämpliga korrigerande åtgärder inom den av marknadskontrollmyndigheten föreskrivna tidsperioden ges marknadskontrollmyndigheten befogenhet att vidta de tillfälliga åtgärder som bedöms nödvändiga för att förbjuda eller begränsa tillhandahållandet av produkterna på den nationella marknaden alternativt att helt dra tillbaka produkterna från marknaden. Marknadskontrollmyndigheterna ska utan dröjsmål informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om dessa åtgärder.

I den information som ska lämnas till kommissionen och medlemsstaterna ska alla tillgängliga detaljer ingå. Särskilt ska framgå de

uppgifter som krävs för att kunna identifiera den produkt som inte uppfyller kraven, produktens ursprung, vilken typ av bristande överensstämmelse som görs gällande och vilka tillgänglighetskrav produkten inte överensstämmer med, vilken typ av nationell åtgärd som vidtagits och dess varaktighet samt den berörda ekonomiska aktörens synpunkter. Det ska särskilt anges om den bristande överensstämmelsen beror på att produkten inte uppfyller de tillämpliga tillgänglighetskraven, eller om de harmoniserade standarderna eller tekniska specifikationerna som utgör underlag för presumtion om överensstämmelse bedöms vara bristfälliga.

Andra medlemsstater än den som inledde förfarandet ska utan dröjsmål informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om alla vidtagna åtgärder och om eventuella kompletterande uppgifter som de har tillgång till när det gäller den berörda produktens bristande överensstämmelse. De ska även informera om eventuella invändningar mot den anmälda nationella åtgärden. Om inga invändningar har inkommit inom tre månader ska de vidtagna provisoriska åtgärderna anses vara berättigade.

Medlemsstaterna ska säkerställa att lämpliga begränsande åtgärder, till exempel att produkten dras tillbaka från marknaden, utan dröjsmål vidtas i fråga om den berörda produkten.

Formell bristande överensstämmelse

Marknadskontrollen inbegriper även kontroll av formella brister. Med formella brister avses till exempel avsaknad av eller felaktigt anbringad CE-märkning, felaktig eller ej upprättad EU-försäkran om överensstämmelse eller att den tekniska dokumentationen inte är tillgänglig eller komplett. Formell bristande överensstämmelse kan även vara att information om att kontaktuppgifter till tillverkare och importörer saknas, är ofullständig eller felaktig eller att något av de övriga administrativa krav som ställs på tillverkare och importörer inte är uppfyllt.

Om en formell brist kvarstår ska den berörda medlemsstaten vidta lämpliga åtgärder för att begränsa eller förbjuda tillhandahållandet av produkten på marknaden eller säkerställa att den dras tillbaka från marknaden.

Unionsförfarande

I de bestämmelser i förordning 765/2008 som direktivet hänvisar till finns bland annat bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaternas marknadskontrollmyndigheter och kommissionen. Därutöver innehåller direktivets artikel 21 bestämmelser om förfarandet på unionsnivå för det fall en annan medlemsstat har gjort invändningar mot de korrigerande åtgärder som vidtagits enligt artikel 20. Samma förfarande ska tillämpas för det fall kommissionen hävdar, och har rimliga bevis för påståendet, att en nationell åtgärd strider mot unionsrätten.

Enligt detta förfarande ska kommissionen utan dröjsmål inleda ett samråd med medlemsstaterna och de berörda ekonomiska aktörerna och utvärdera den nationella åtgärden. Utifrån denna utvärdering ska kommissionen besluta om den nationella åtgärden är berättigad eller inte. Kommissionens beslut ska riktas till samtliga medlemsstater och delges de berörda ekonomiska aktörerna.

Om den nationella åtgärden bedöms vara berättigad ska alla medlemsstater vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att den produkt som inte uppfyller kraven dras tillbaka från marknaden och underrätta kommissionen om detta. Om den nationella åtgärden inte anses vara berättigad ska den berörda medlemsstaten i stället upphäva åtgärden.

Om den nationella åtgärden bedöms vara berättigad och produktens bristande överensstämmelse kan tillskrivas en brist i harmoniserade standarder eller tekniska specifikationer ska kommissionen vidta åtgärder för att korrigera berörda standarder eller tekniska specifikationer.

14.3.2 Förordning (EU) 2019/1020

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (marknadskontrollförordningen) syftar till att förbättra den inre marknads funktionssätt genom att stärka marknadskontrollen av de produkter som omfattas av förordningen. Enligt artikel 2 ska förordningen tillämpas på de produkter som omfattas av den harmoniserade unionslagstiftning som förtecknas i förordningens bilaga I. Tillgänglighetsdirektivet har inte förtecknats i denna bilaga och förordningen är därmed inte direkt tillämplig på de produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Marknadskon-

trollförordningens bestämmelser ska således enbart tillämpas i den mån som föreskrivs i direktivet.

Tillgänglighetsdirektivets artikel 19 föreskriver att särskilt angivna artiklar i kapitel III i förordning (EG) nr 765/2008 ska tillämpas när marknadskontroll utövas över de produkter som omfattas av direktivet. Detta kapitel upphävs emellertid i marknadskontrollförordningens artikel 39. I artikeln anges att hänvisningar till de bestämmelser i förordning (EG) nr 765/2008 som har utgått ska anses som hänvisningar till bestämmelserna i den nya förordningen. Förordningens bilaga III innehåller en jämförelsetabell som anger vilka artiklar i marknadskontrollförordningen som ersätter de upphävda artiklarna i förordning (EG) nr 765/2008.

I de fall där tillgänglighetsdirektivet hänvisar till bestämmelser i kapitel III i förordning (EG) nr 765/2008 är det således i stället motsvarande bestämmelser i marknadskontrollförordningen som ska tillämpas.

14.3.3 Bestämmelser i marknadskontrollförordningen som är tillämpliga för produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet

Marknadskontrollförordningen är således tillämplig på marknadskontroll avseende tillgänglighet i den omfattning som anges i tillgänglighetsdirektivet. Det är emellertid inte alla artiklar som direktivet hänvisar till som är direkt tillämpliga på förfarandet rörande marknadskontroll. Till exempel hänvisar artikel 34 till åtgärder som ska vidtas av kommissionen och artikel 10 beskriver medlemsstaternas skyldigheter att utse marknadskontrollmyndigheter.

Följande bestämmelser i marknadskontrollförordningen ska även gälla vid marknadskontroll enligt tillgänglighetsdirektivet.

Kapitel I – allmänna bestämmelser

Artikel 2 punkten 3. Bestämmelsen anger att tillämpningen av denna förordning inte får hindra marknadskontrollmyndigheterna från att vidta mer specifika åtgärder som föreskrivs i direktiv 2001/95/EG (produktsäkerhetsdirektivet).

Kapitel IV – marknadskontrollmyndigheternas och det centrala samordningskontorets organisation, verksamhet och skyldigheter.

Artikel 10 punkterna 2, 5 och 6. Dessa bestämmelser uppdrar åt medlemsstaterna att utse marknadskontrollmyndigheter samt att underätta kommissionen och övriga medlemsstater om dessa. Medlemsstaterna ska säkerställa att marknadskontrollmyndigheterna har de resurser som behövs för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Om flera marknadskontrollmyndigheter utses ska respektive myndighets uppdrag vara tydligt definierat.

Artikel 11 punkterna 2, 3, 5 och 7. Artikeln beskriver övergripande marknadskontrollmyndigheternas verksamhet. I de för tillgänglighetsdirektivet tillämpliga bestämmelserna anges att marknadskontrollmyndigheterna ska utöva sina befogenheter och uppgifter oberoende, objektivt och opartiskt. Vidare anges vilka former av kontroller som marknadskontrollmyndigheterna kan använda sig av och vad myndigheterna ska beakta vid val av kontrollmetod. Vederbörlig hänsyn ska tas till intyg om en produkts överensstämmelse som har utfärdats av ett ackrediteringsorgan. Myndigheterna ska även upprätta förfaranden för att följa upp klagomål eller rapporter om bristande överensstämmelse samt för att kontrollera att korrigerande åtgärder har vidtagits.

Artikel 13 uppdrar åt medlemsstaterna att åtminstone vart fjärde år upprätta en nationell strategi för marknadskontroll.

Kapitel V – befogenheter och åtgärder för marknadskontroll

Artikel 14 punkterna 1, 2 och 4 a, b, e och j. Artikel 14 anger vilka befogenheter som marknadskontrollmyndigheterna ska ha. Enligt de två inledande punkterna ska marknadskontrollmyndigheterna tilldelas de befogenheter för marknadskontroll, utredning och tillsyn som behövs. Marknadskontrollmyndigheterna ska utöva de befogenheter som de tilldelats effektivt, ändamålsenligt och i enlighet med proportionalitetsprincipen. Befogenheterna ska tilldelas i enlighet med unionsrätt och nationell rätt, inklusive Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt principerna i nationell rätt om yttrandefrihet och mediernas frihet och mångfald. Den fjärde punkten anger vad de befogenheter som tilldelas marknadskontrollmyndigheterna minst ska omfatta. För marknadskontroll enligt tillgänglig-

hetsdirektivet innebär detta befogenhet att kräva att ekonomiska aktörer tillhandahåller relevanta handlingar samt befogenhet att kräva att ekonomiska aktörer tillhandahåller relevanta uppgifter om leveranskedjan, distributionskedjans utformning, antalet produkter på marknaden samt andra produktmodeller som har samma tekniska egenskaper som den berörda produkten. I syfte att identifiera bristande överensstämmelse och erhålla bevis, ska marknadskontrollmyndigheten även ges befogenhet att få tillträde till lokaler, mark eller transportmedel som den ekonomiska aktören använder i sin affärsverksamhet samt att införskaffa och demontera varuprover. Införskaffandet av varuprover får ske under fingerad identitet.

Artikel 16 punkten 3 g. Artikeln anger vilka åtgärder som en marknadskontrollmyndighet ska vidta om en produkt inte stämmer överens med tillämplig harmoniserad lagstiftning eller kan äventyra användarnas hälsa eller säkerhet. I den för tillgänglighetsdirektivet tillämpliga bestämmelsen ska marknadskontrollmyndigheten kräva att den berörda ekonomiska aktören vidtar åtgärder för att omedelbart och på lämpligt sätt varna slutanvändare utsatta för risk.

Artikel 17 föreskriver att det ska vara transparens i marknadskontrollmyndigheternas kontrollverksamhet, samtidigt som nödvändig konfidentialitet vad gäller yrkes- och affärshemligheter och personuppgifter iakttas.

Artikel 18 reglerar en ekonomisk aktörs processuella rättigheter. Åtgärder och beslut ska ange de exakta grunder som de baseras på. Den ekonomiske aktören ska utan dröjsmål underrättas om åtgärden och om vilka rättsmedel som står till dennes förfogande. Innan ett beslut fattas ska den ekonomiske aktör som berörs av beslutet ha rätt att yttra sig.

Kapitel VI – gränsöverskridande ömsesidig assistans

Artikel 22 beskriver det samarbete och informationsutbyte som ska finnas mellan medlemsstaternas marknadskontrollmyndigheter och mellan marknadskontrollmyndigheterna, kommissionen och unionens berörda byråer. Detta innefattar bland annat att en marknadskontrollmyndighet får lämna en motiverad begäran om hjälp till marknadskontrollmyndigheten i en annan medlemsstat, hur den tillfrågade myndigheten ska agera. Den begärande myndigheten ska behålla ansvaret för

en utredning som den har inlett, om inte den tillfrågade myndigheten samtycker till att ta över ansvaret.

Kapitel VIII – samordnad tillsyn och internationellt samarbete

Artikel 31 punkten 2 f, g, m och o. Artikel 31 beskriver vilken roll och uppgifter som det nätverk som instiftas i artikel 29, ska ha. Nätverkets uppgifter ska innefatta produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet vad gäller *att* underlätta organisering av utbildningsprogram och utbyte för personal, *att* organisera informationskampanjer och besöksprogram mellan marknadskontrollmyndigheter, *att* främja samarbete och utbyte av sakkunskap och bästa praxis samt *att* regelbundet utvärdera de nationella strategierna för marknadskontroll.

Artikel 33 i och k. Artikel 33 reglerar kommissionens roll och uppgifter. De uppgifter som är relevanta för tillgänglighetsdirektivets räkning är att bistå det nätverk som instiftas i artikel 29 med förberedande eller kompletterande arbete i samband med genomförandet av marknadskontrollaktiviteter, till exempel studier, program, utvärderingar, jämförande analyser, personalutbyte, forskningsarbete och laboratoriearbete. Kommissionen ska även organisera gemensamma marknadskontroller och provningsprojekt och gemensamma utbildningsprogram samt underlätta personalutbyte mellan marknadskontrollmyndigheter i olika länder (både inom och utanför EU/EES) eller med internationella organisationer.

Artikel 34 punkterna 1, 3 a och 4. Enligt artikelns första punkt ska kommissionen vidareutveckla och underhålla ett informations- och kommunikationssystem för insamling, behandling och lagring av information i en strukturerad form om frågor som rör tillsyn av harmoniserad unionslagstiftning. Syftet med systemet är att förbättra utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna, bland annat när det gäller begäran om information, samt att ge en heltäckande överblick över marknadskontrollaktiviteter, resultat och trender. Kommissionen, marknadskontrollmyndigheter, myndigheter som ansvarar för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden samt de centrala samordningskontoren ska ha tillgång till systemet. Kommissionen ska även utveckla och underhålla det offentliga användargränssnittet för detta system, där viktig information ska ges till slutanvändarna avseende marknadskontroller. De centrala samordningskontoren ska föra in uppgifter i

systemet innehållande namn på marknadskontrollmyndigheterna i deras medlemsstat och dessa myndigheters behörighetsområden enligt artikel 10.2. Marknadskontrollmyndigheterna ska bland annat föra in information i systemet om åtgärder som har vidtagits vid bristande överensstämmelse, rapporter om provningar som har utförts och korrigerande åtgärder som berörda ekonomiska aktörer har vidtagit.

14.3.4 Följdändringar i svenska författningar med anledning av marknadskontrollförordningen

2019 års marknadskontrollutredning har haft i uppdrag att utreda behovet av kompletterande bestämmelser till marknadskontrollförordningen. I sitt betänkande Enhetlig och effektiv marknads kontroll (SOU 2020:49) lämnar utredningen bland annat förslag på en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning. Utredningen lämnar även förslag till en förordning som ska komplettera den föreslagna lagen. Lagen, som har samma tillämpningsområde som marknadskontrollförordningen, förtydligar bland annat marknadskontrollmyndigheternas befogenheter vad gäller att inleda undersökningar, rätt att utföra inspektioner samt att införskaffa varuprover. Marknadskontrollmyndigheten får begära bistånd av Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten när den utövar inspektion.

Den föreslagna lagen kompletteras med ett förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsföringsförordning. Förordningen anger i en bilaga vilka myndigheter som ska vara marknadskontrollmyndigheter enligt artikel 10.2 marknadskontrollförordningen och vilka ansvarsområden som dessa ska ha. Vidare föreskriver förordningen skyldigheter för marknadskontrollmyndigheter att samordna sig i de fall där de delar marknadskontrollansvaret för en produkt samt uppgiftsskyldighet mellan marknadskontrollmyndigheter. När det gäller kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden hänvisas till tullförordningen (2016:287). Utöver detta innehåller förordningen bestämmelser om det centrala samordningskontoret, marknadskontrollrådet, systemet för snabbt informationsutbyte (Safety Gate) samt vart en inbetalning av en sanktionsavgift ska ske.

Marknadskontrollmyndigheterna bemyndigas att inom sitt respektive ansvarsområde meddela föreskrifter om sanktionsavgifter samt ersättning för kostnader för utförd marknads kontroll.

Marknadskontrollutredningens förslag om bland annat en sektorsövergripande lag och förordning för marknadskontroll bereds för närvarande i Regeringskansliet. Förslagen kommer inte att vara genomförda vid den tid då denna utredning lämnar sitt betänkande och utredningen kommer därför inte att hänvisa till de föreslagna författningarna i sina förslag. Utredningen anser emellertid att ett enhetligt regelverk vore att föredra. För det fall att de föreslagna sektorsövergripande författningarna genomförs rekommenderar utredningen därför att dessa även bör gälla för marknadskontroll avseende tillgänglighet.

14.4 Överväganden

I utredningens uppdrag ingår att analysera de marknadskontrollbestämmelser i marknadskontrollförordningen som är tillämpliga på tillgänglighetsdirektivet samt lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms lämpliga för att direktivet ska genomföras i svensk rätt. Utredningen ska även ta ställning till om det finns behov av ytterligare tillsynsåtgärder med anledning av marknadskontrollförordningen.

14.4.1 Överväganden avseende CE-märkning och EU-försäkran om överensstämmelse

Förslag: Krav på att produkter som lever upp till tillgänglighetskraven ska CE-märkas ska framgå av lag. För CE-märkning av produkter ska gälla de allmänna principer som finns angivna i artikel 30 i förordningen (EG) nr 765/2008. CE-märkningen ska anbringas på produkten eller dess märkskylt så att den är synlig, läsbar och outplånlig. Om detta inte är möjligt eller lämpligt på grund av produktens art ska märket anbringas på förpackningen och i de medföljande dokumenten. CE-märkningen ska anbringas innan produkten släpps ut på marknaden.

Till CE-märkningen ska det medfölja en EU-försäkran. I en EU-försäkran om överensstämmelse ska framgå att tillämpliga tillgänglighetskrav är uppfyllda. Om en ekonomisk aktör har åberopat ett undantag från tillgänglighetskraven ska denne i sin försäkran ange vilka tillgänglighetskrav som omfattas av undantaget.

Övriga bestämmelser om CE-märkning, EU-försäkran om överensstämmelse och teknisk dokumentation ska regleras i förordning eller föreskrift.

Av 15 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll framgår att en produkt enbart får CE-märkas om föreskrifter om märkningen finns i lag eller annan författning som genomför ett EU-direktiv. Den lagstiftning som genomför tillgänglighetsdirektivet behöver därför ha en bestämmelse om att produkter som omfattas av direktivet och uppfyller kraven ska CE-märkas. För att korrekt genomföra regelverket om CE-märkning behöver det även i lag ställas krav på EU-försäkran om överensstämmelse. Av lagtexten bör det framgå att CE-märkningen ska följa de principer som följer av artikel 30 i förordning (EG) nr 765/2008, på vilket sätt CE-märkningen ska anbringas samt vad som ska framgå av EU-försäkran om överensstämmelse.

Möjlighet att fatta mer detaljerade bestämmelser om CE-märkning, EU-försäkran och teknisk dokumentation kan delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

14.4.2 Hänvisningar till marknadskontrollförordningen

Förslag: Genomförandelagen ska hänvisa till relevanta bestämmelser, om skyldigheter eller rättigheter för en enskild eller som reglerar förfarandet hos den marknadskontrollmyndighet som utövar marknadskontroll, i EU:s marknadskontrollförordning.

EU:s marknadskontrollförordning ska tillämpas på produkter som omfattas av den harmoniserade unionslagstiftning som förtecknas i förordningens bilaga I. Eftersom tillgänglighetsdirektivet inte står med i denna förteckning blir marknadskontrollförordningen inte direkt tillämplig på de produkter som omfattas av direktivet. I den mån förordningens bestämmelser ska tillämpas på produkter som omfattas av direktivet behöver detta därmed anges i en särskild författning. I artikel 19 i direktivet anges att ett antal bestämmelser i kapitel III i förordning 765/2008 ska tillämpas på de produkter som omfattas av direktivet. EU:s marknadskontrollförordning ersätter numera detta kapitel och de aktuella bestämmelserna återfinns i stället till stor del i

marknadskontrollförordningen. Till skillnad mot förordningar är EU-direktiv inte direkt tillämpliga i medlemsstaterna, utan måste genomföras i nationell rätt för att kunna tillämpas av nationella myndigheter. Det är därför inte tillräckligt att det i direktivet anges att vissa bestämmelser i en annan rättsakt ska gälla. För att dessa bestämmelser ska kunna tillämpas av svenska myndigheter som utövar marknadskontroll avseende tillgänglighetskraven behöver det därför anges även i svensk författning att dessa bestämmelser ska gälla.

Utgångspunkten när det gäller förordningar är att dessa ska vara direkt tillämpliga i alla medlemsstater, att de ska tillämpas av domstolar och myndigheter som direkt gällande rätt och att de kan grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda. En EU-förordning får inte införlivas i eller transformeras till nationell lag och medlemsstaterna får inte införa bestämmelser i sådana frågor som regleras av förordningen. Detta torde gälla även i de fall då en förordningsbestämmelse blir tillämplig genom en annan unionsrättsakt, till exempel genom ett direktiv. Korrekt sätt att införa i direktivet angivna förordningsbestämmelser är därför att hänvisa till den aktuella bestämmelsen och ange att denna ska tillämpas. Genomförandelagen ska därför inte återge vad som sägs i marknadsföringsförordningens bestämmelser.

Det är emellertid inte alla artiklar som direktivet hänvisar till som är direkt tillämpliga på förfarandet rörande marknadskontroll. Till exempel hänvisar artikel 34 till åtgärder som ska vidtas av Kommissionen och artikel 10 beskriver medlemsstaternas skyldigheter att utse marknadskontrollmyndigheter. Utredningen bedömer att genomförandelagen inte behöver hänvisa till bestämmelser av detta slag. De bestämmelser i marknadskontrollförordningen som lagen ska hänvisa till är sådana som reglerar en skyldighet eller rättighet för en enskild eller som reglerar förfarandet hos den marknadskontrollmyndighet som utövar marknadskontroll.

14.4.3 Enhetliga bestämmelser om förfarandet vid marknadskontroll

Bedömning: Så långt som möjligt bör reglerna för förfarandet avseende marknadskontroll vara enhetliga. Samma regelverk bör så långt som möjligt tillämpas.

Många av de produkter som omfattas av direktivet omfattas även av marknadskontroll enligt andra harmoniserade unionsrättsakter. Så är till exempel fallet med smarta telefoner, datorer, läsplattor och smarta tv-apparater. Det kan inte heller uteslutas att den eller de myndigheter som får ansvar att utföra marknadskontroll enligt kraven i tillgänglighetsdirektivet även kommer att utföra marknadskontroll enligt andra harmoniserade unionsrättsakter för vilka marknadskontrollförordningen är direkt tillämplig.

Ambitionen med EU:s marknadskontrollförordning och de svenska författningar som föreslås till följd av denna är att skapa ett regelverk med enhetliga bestämmelser för marknadskontroll. Direktivet innehåller också bestämmelser avseende marknadskontroll, vilka syftar till att skapa ett harmoniserat regelverk för de myndigheter som utövar marknadskontroll enligt direktivet. Dessa överensstämmer till stor del med vad som föreskrivs i marknadskontrollförordningen. Unionslagstiftarens strävan efter enhetliga bestämmelser i de båda rättsakterna tyder, enligt utredningens uppfattning, på att avsikten varit ett så långt som möjligt enhetligt förfarande för marknadskontroll. Både vad gäller marknadskontroll av tillgänglighetskrav hos produkter och i förhållande till marknadskontroller enligt andra harmoniserade rättsakter. Utredningen konstaterar att det skulle vara kontraproduktivt och leda till onödigt komplicerade förfaranden om en myndighet skulle behöva tillämpa olika förfaranden beroende på vilken unionsrättsakt som ligger till grund för aktuell marknadskontroll.

Det får även antas vara onödigt betungande för de ekonomiska aktörerna i de fall där det skulle finnas två olika regelverk med åtminstone delvis olika förfaranden för marknadskontroll avseende en och samma produkt.

Ovan nämnda skäl innebär att utredningen gör bedömningen att det, så långt möjligt, bör vara samma regelverk som ska tillämpas vid marknadskontroll enligt tillgänglighetsdirektivet som annan marknadskontroll som utövas enligt marknadskontrollförordningen. Detta innebär att det även kan finnas andra artiklar i EU:s marknadskontrollförordning som bör gälla även för marknadskontroll över tillgänglighetskraven och som genomförandelagen därför bör hänvisa till. I kommande avsnitt förs fördjupade resonemang om i vilka fall ytterligare hänvisningar till EU:s marknadskontrollförordning bör föras in i lagen som genomför tillgänglighetsdirektivet.

14.4.4 Ytterligare hänvisningar till EU:s marknadskontrollförordning

Förslag: Utöver de bestämmelser i EU:s marknadskontrollförordning som det hänvisas till direkt i direktivet ska genomförandelagen även ange att artikel 4.3 b och d och samtliga delar av artikel 16.1–5 i EU:s marknadskontrollförordning ska gälla.

Tillgänglighetsdirektivets artikel 20 innehåller bestämmelser om de förfaranden som ska vidtas på nationell nivå för att hantera produkter som inte uppfyller de tillämpliga tillgänglighetskraven. Motsvarande regler finns numera även i EU:s marknadskontrollförordning och ska tillämpas i ärenden om marknads kontroll som omfattas av den förordningen.

Utredningen kan inte se att bestämmelserna i tillgänglighetsdirektivet och marknadskontrollförordningen i denna del märkbart skiljer sig från varandra. För en tillämplande myndighet skulle det enklaste därför vara att endast tillämpa en och samma bestämmelse i syfte att ha ett enhetligt förfarande för marknads kontroll. Utredningen föreslår därför att den lagstiftning som genomför direktivet hänvisar till motsvarande bestämmelser i marknadskontrollförordningen i stället för att innehålla egna regleringar med samma innebörd.

Detsamma gäller för skyldigheten för ekonomiska aktörer att samarbeta med marknads kontrollmyndigheten och på begäran av denne tillhandahålla nödvändig information enligt direktivets artikel 7.7, 9.7 samt 10.7. Motsvarande bestämmelser finns även i marknads kontrollförordningens artikel 4.3 punkterna b och d. Utredningen bedömer att det även i denna del är mest fördelaktigt att direkt hänvisa till bestämmelserna i marknads kontrollförordningen i stället för att införa särskilda bestämmelser om detta.

14.4.5 Initiering av ett kontrollärende

Bedömning: Ett kontrollärende bör kunna inledas dels som egeninitierad kontroll, dels genom externa propåer, till exempel genom klagomål från konsumenter och annan information som tas emot från andra myndigheter eller ekonomiska aktörer.

En bestämmelse med detta innehåll framgår av de delar av EU:s marknadskontrollförordning som ska gälla även för tillgänglighetskraven. Det behövs därför ingen ytterligare reglering i svensk författning för att åstadkomma detta.

Enligt direktivets artikel 29 bör konsumenter ges möjlighet att vidta åtgärder hos domstol eller behörig förvaltningsmyndighet för att säkerställa att de nationella bestämmelser som införlivar direktivet efterlevs. Utredningen anser därför att en kontroll inte bara bör vara egeninitierad, utan även kan initieras efter klagomål från en enskild. I kapitel 17 redogörs närmare för utredningens syn på vilka åtgärder som behöver vidtas för ett korrekt genomförande av artikel 29.

I artikel 11.3 i EU:s marknadskontrollförordning, vilken enligt direktivet ska gälla även för de produkter som omfattas av direktivet, anges vilken metod som marknadskontrollmyndigheten ska följa när den ska fatta beslut om vilka kontroller som ska utföras, på vilka typer av produkter och i vilken omfattning. Artikel 11.3 föreskriver att myndigheten ska beakta ett antal faktorer, bland annat den ekonomiska aktörens verksamhet och historik samt klagomål från konsumenter och annan information som tas emot från andra myndigheter, ekonomiska aktörer, media och andra källor som kan tyda på bristande överensstämmelse. Bestämmelsen anger förutsättningarna för att initiera ett ärende om marknadskontroll och omfattar både kontroller som är egeninitierade och som initieras genom propåer från utomstående, inklusive konsumenter. Som anges ovan kommer artikel 11.3 i marknadskontrollförordningen bli direkt tillämplig även för krav på tillgänglighet och ska därför inte föras in i nationell lag (se resonemang ovan i avsnitt 14.4.2). Bestämmelsen får anses vara heltäckande och ytterligare kompletterande bestämmelser i genomförandelagen om vad som ska gälla för initiering av ett kontrollärende bedöms därför inte vara nödvändiga. Utredningen gör därför bedömningen att det inte behövs någon ytterligare reglering i svensk författning vad gäller på vilket sätt ett marknadskontrollärende ska kunna initieras.

För att säkerställa att konsumenter får goda förutsättningar att på ett enkelt sätt anmäla brister torde det emellertid vara lämpligt att marknadskontrollmyndigheten erbjuder en tydlig ingång, exempelvis i form av en anmälningsportal, för klagomål. Det ligger i sakens natur att en sådan ingång också ska vara tillgänglig.

14.4.6 Marknadskontrollens omfattning

Förslag: Marknadskontroll ska utövas för att kontrollera att en produkt uppfyller krav på tillgänglighet samt författningsstadgade krav på dokumentation och information.

Om en ekonomisk aktör har åberopat att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av produkten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda, som grund för att inte tillämpa ett visst krav på tillgänglighet ska även den bedömning som ligger till grund för ställningstagandet kontrolleras.

Granskningen av det åberopade undantaget ska utgå från de uppgifter och omständigheter som var kända för den ekonomiske aktören vid tidpunkten för när bedömningen gjordes.

Vid bedömningen av om oproportionerligt stor börda föreligger ska grundläggande skattningar och riktlinjer om uppskattade fördelar för personer med funktionsnedsättning, tillhandahållas av behörig myndighet. I avsaknad av sådana skattningar och tydliga riktlinjer på området bör det vara tillräckligt att företagets bedömning görs med utgångspunkt i antalet specifika produkter och tjänster och hur ofta de används, dvs. den bedömning som ordagrant framgår av bilaga VI till tillgänglighetsdirektivet. Därefter är den ekonomiska aktören skyldig att göra sin bedömning om det föreligger en oproportionerligt stor börda.

Marknadskontroll enligt tillgänglighetsdirektivet ska genomföras dels för att kontrollera produktens överensstämmelse med författningsstadgade krav på tillgänglighet, dels för att kontrollera att övriga krav på formalia och information är uppfyllda. Med krav på formalia avses att produkten är korrekt CE-märkt, att EU-försäkran om överensstämmelse och övrig teknisk dokumentation finns och är korrekt

utformad samt att krav på information om kontaktuppgifter och övriga krav som ställs på tillverkare och importörer enligt denna lag är uppfyllda. Om en ekonomisk aktör har åberopat att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av produkten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett krav innebär en oproportionerligt stor börda som skäl för att inte uppfylla ett krav på tillgänglighet, omfattar kravet på formalia även att en sådan bedömning som ska ligga till grund för aktörens ställningstagande är korrekt gjord. I avsnitt 13.3 beskrivs närmare vad som ska gälla för sådana bedömningar. Vid marknads kontroll ska det dels kontrolleras att den ekonomiske aktören har gjort en sådan bedömning, dels ska själva bedömningen och dess resultat granskas. Detta inbegriper en granskning av att användningen av de kriterier som anges i direktivets bilaga VI är korrekt. I samband med en kontroll av detta slag ska marknads kontrollmyndigheten dessutom särskilt kontrollera att övriga krav på tillgänglighet är korrekt uppfyllda. Enligt ordinarie förvaltningsrättsliga principer ska sedan en granskning av en bedömning av oproportionerligt stor börda utgå från de omständigheter som var kända för den ekonomiska aktören vid tidpunkten för när bedömningen gjordes.

Som framgår av kapitel 13 är det svårt att ange vad som är en korrekt användning av de kriterier som anges i direktivets bilaga VI. Det torde inte innebära några svårigheter för den ekonomiske aktören att redogöra för vissa av dessa kriterier, till exempel finansiell information om företaget samt uppskattade kostnader för en viss åtgärd. Att uppskatta fördelen för personer med funktionsnedsättning och ställa denna i relation till uppskattade kostnader och fördelar för aktören i fråga är däremot betydligt svårare. För en enskild ekonomisk aktör torde det i praktiken många gånger vara svårt att bedöma uppskattade fördelar för personer med funktionsnedsättning. Som angetts i avsnitt 13.2.1 är det därför, vid tillämpningen av bestämmelsen om oproportionerligt stor börda, viktigt att myndigheter som bedriver marknads kontroll och tillsyn är uppdaterade på området. För att kunna möjliggöra för företagen att göra en komplett bedömning av oproportionerligt stor börda bedömer utredningen att myndigheterna behöver bistå med skattningar för att bedöma samhällsnyttan av att produkter och tjänster som omfattas av direktivet görs tillgängliga i olika avseenden. I avsaknad av sådana skattningar och tydliga riktlinjer på området bör det vara tillräckligt att företagens bedömning görs med utgångs-

punkt i antalet specifika produkter och tjänster och hur ofta de används, dvs. den bedömning som ordagrant framgår av bilaga VI. Därefter är den ekonomiska aktören skyldig att göra sin bedömning om det föreligger en oproportionerligt stor börda.

14.4.7 Undersökningar och åtgärder vid marknadskontroll

Förslag: De undersökningar och åtgärder som en marknadskontrollmyndighet ska vidta ska så långt det är möjligt följa samma rutiner som övrig marknadskontroll.

Om en marknadskontrollmyndighet konstaterar brister i en bedömning avseende att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av produkten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda, ska den ekonomiske aktören i första hand ges möjlighet att läka bristen inom rimlig tid. Om den ekonomiska aktören inte vidtar anvisade åtgärder ska marknadskontrollmyndigheten förelägga den ekonomiske aktören att göra en ny bedömning. Ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite.

Om en marknadskontrollmyndighet konstaterar brister hos en produkt som även tillhandahålls i andra medlemsstater ska myndigheten informera kommissionen och behöriga myndigheter i de berörda medlemsstaterna om detta. Myndigheten ska även informera om vilka åtgärder som den har vidtagit med anledning av den konstaterade bristen. Denna informationsskyldighet kan regleras i förordning.

I direktivets artikel 20 beskrivs det förfarande som ska gälla när en marknadskontrollmyndighet konstaterat en bristande överensstämmelse. Av denna artikel följer att en marknadskontrollmyndighet som har skäl att anta att en produkt inte uppfyller kraven på tillgänglighet ska göra en utvärdering av produkten, omfattande alla relevanta krav. Om utvärderingen visar att produkten inte uppfyller kraven ska myndigheten utan dröjsmål ålägga den berörda ekonomiska aktören att vidta alla lämpliga korrigerande åtgärder för att produkten ska uppfylla dessa krav inom en rimlig tidsperiod. Tidsperioden ska fastställas av myndigheten i förhållande till typen av bristande överensstämmelse.

Om den berörda ekonomiska aktören inte har vidtagit lämpliga korrigerande åtgärder inom föreskriven tid ska marknadskontrollmyndigheten kräva att den berörda ekonomiska aktören drar tillbaka produkten från marknaden inom en förlängd rimlig tidsperiod. Av såväl tillgänglighetsdirektivet och EU:s marknadskontrollförordning som förvaltningslagen (2017:900) följer att de åtgärder och beslut som vidtas ska vara välgrundade och motiverade. Den ekonomiske aktören ska ges möjlighet att yttra sig innan myndigheten fattar sitt beslut och ska i samband med att beslutet meddelas även informeras om vilka rättsmedel som står till aktörens förfogande. Om den berörda ekonomiska aktören inte vidtar lämpliga korrigerande åtgärder inom den föreskrivna tiden ska marknadskontrollmyndigheten vidta alla lämpliga tillfälliga åtgärder för att förbjuda eller begränsa tillhandhållandet av produkterna på den nationella marknaden eller dra tillbaka produkterna från marknaden.

De berörda ekonomiska aktörerna ska samarbeta till fullo med marknadskontrollmyndigheten och säkerställa att alla lämpliga korrigerande åtgärder vidtas i fråga om alla berörda produkter som den har tillhandahållit på unionsmarknaden.

Ovan återgivna bestämmelser finns även i liknande lydelse i artiklarna 7 och 16.1–5 i EU:s marknadskontrollförordning. I sak skiljer sig innehållet i bestämmelserna i respektive rättsakt inte nämnvärt åt, med det undantaget att det i artikel 16.2 i EU:s marknadskontrollförordning explicit betonas att de korrigerande åtgärder som ska vidtas ska vara proportionerliga. Av samma skäl som angetts ovan i avsnitt 14.4.2 anser utredningen att det är mer ändamålsenligt att i den lag som genomför tillgänglighetsdirektivet hänvisa till likvärdiga bestämmelser i EU:s marknadskontrollförordning i stället för att ange särskilda bestämmelser i denna lag. Utredningen föreslår därför att de delar av direktivets artikel 20 som redogjorts för ovan genomförs i svensk rätt genom en bestämmelse som anger att motsvarande bestämmelser i EU:s marknadskontrollförordning även ska gälla för marknadskontrollförfarandet enligt denna lag.

Direktivet beskriver inte vilka förfaranden som ska gälla om en marknadskontrollmyndighet identifierar brister i en sådan bedömning som ska göras av en aktör som hänvisar till undantagen om att ett uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av produkten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor

börda för att inte uppfylla ett krav på tillgänglighet. Enligt 5 § förvaltningslagen får emellertid en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. För att en myndighet ska kunna ingripa mot en ekonomisk aktör i ett ärende som avser kontroll av en sådan bedömning behöver det därför anges i lag vilka ingripandemöjligheter som ska finnas. Enligt direktivets artikel 14.8 är den ekonomiske aktören skyldig att informera berörda marknadskontroll- eller tillsynsmyndigheter om att den inte kommer att tillämpa ett visst krav med hänvisning till att detta skulle utgöra en större förändring av produkten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller en oproportionerligt stor börda. Det krävs däremot inte något aktivt godkännande från myndigheten i fråga och en granskning av den bedömning som ligger till grund för ställningstagandet skulle därmed kunna komma att aktualiseras först i samband med en marknadskontroll. En sådan kan dock aktualiseras först flera år senare då förhållandena kan ha blivit andra än de som låg till grund för den ursprungliga bedömningen. Samtidigt som marknadskontrollmyndigheten ska kunna utöva en effektiv marknadskontroll bör det undvikas att skapa ett regelverk som hämmar de ekonomiska aktörerna i deras verksamhet. Ingripandemöjligheterna bör därför inte vara utformade på ett sådant sätt att den ekonomiske aktören ständigt ska behöva vara orolig för att ha gjort fel. Som nämnts ovan i avsnitt 14.4.6 följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att en sådan granskning ska utgå från de omständigheter som var kända för den ekonomiska aktören vid tidpunkten för när bedömningen gjordes. Om den ekonomiske aktören vid tidpunkten för bedömningen har gjort vad som krävs för att åstadkomma en korrekt bedömning ska denne inte heller behöva vara orolig för senare repressalier.

Det är emellertid inte osannolikt att det har uppstått ändrade omständigheter som gör att bedömningen skulle ha blivit en annan om den hade gjorts vid tidpunkten för kontrollen. Det kan också vara så att marknadskontrollmyndigheten inte instämmer i bedömningen i sak och därmed inte anser att det funnits skäl att tillämpa undantaget. I ett första skede torde det inte behöva leda till att aktören måste göra en helt ny bedömning. Den ekonomiske aktören bör i stället inledningsvis ges möjlighet att korrigera eller komplettera sin bedömning utifrån marknadskontrollmyndighetens anvisningar. Detta blir ofta ett mer kostnadseffektivt förfarande för alla parter.

Om den ekonomiske aktören inte genomför de korrigeringar som den anvisats att göra eller om den ekonomiske aktören och marknadskontrollmyndigheten inte är överens i själva bedömningen kan myndigheten förelägga aktören att göra en helt ny bedömning. Ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite för att få önskad effekt. Beslutet kan därefter överklagas i vanlig ordning till allmän förvaltningsdomstol. När det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om att en aktör ska göra en ny bedömning och en sådan inte har gjorts inom anvisad tid kan marknadskontrollmyndigheten gå vidare och göra en vanlig kontroll avseende det aktuella kravet. Utgångspunkten är då att det inte längre finns en sådan bedömning som krävs för att kunna tillämpa undantaget. Om produkten i fråga inte uppfyller kravet föreligger därmed en bristande överensstämmelse.

Enligt direktivets artikel 20.2 ska en marknadskontrollmyndighet som anser att den bristande överensstämmelsen inte bara gäller det egna nationella territoriet informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om utvärderingsresultaten och om de åtgärder som den har ålagt den ekonomiska aktören att vidta. Denna skyldighet bör framgå av nationell författning. Utredningen gör dock bedömningen att det är tillräckligt att en sådan skyldighet, som avser ett myndighetsadministrativt förfarande, regleras i förordning.

14.4.8 Marknadskontrollmyndigheten befogenheter

Förslag: En marknadskontrollmyndighet ska få meddela de förelägganden och förbud som är nödvändiga för att denna ska kunna utöva sin verksamhet. Ett sådant föreläggande eller förbud får riktas mot en eller flera berörda aktörer. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Marknadskontrollmyndigheten ska kunna begära hjälp från Polismyndigheten om detta är nödvändigt för att kunna genomföra ett tillsynsärende.

För att en marknadskontrollmyndighet ska ha handlingsutrymme att utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt behövs en kompletterande bestämmelse avseende myndighetens befogenheter. Utöver de bestämmelser som reglerar förfarandet vid identifierade bristande överensstämmelser behövs därför även en övrig bestämmelse om att

myndigheten ska få meddela de förelägganden och förbud som är nödvändiga för en effektiv marknadskontroll.

Marknadskontrollen avser kontroll av en produkt, inte en ekonomisk aktör. Marknadskontrollmyndigheten kan därför behöva vända sig mot flera ekonomiska aktörer i ett granskningsärende. Som utgångspunkt bör myndigheten rikta ett föreläggande eller förbud mot den eller de aktörer som kan antas ha bäst förutsättningar att vidta åtgärden och där föreläggandet eller förbudet kan väntas ge störst effekt.

Enligt vad som framgår ovan har de ekonomiska aktörerna en skyldighet att till fullo samarbeta med marknadskontrollmyndigheten. Skulle den ekonomiska aktören ändå välja att inte samarbeta behöver marknadskontrollmyndigheten kunna ha tillgång till effektiva medel för att kunna genomföra sitt uppdrag. Myndigheten bör därför kunna förena ett föreläggande eller förbud med vite. I avsnitt 17.6.1 redogörs närmare vad som ska gälla för viten. Marknadskontrollmyndigheten kan även behöva ta hjälp för att till exempel rekvirera produkter, dokumentation eller annat material eller vidta andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra en marknadskontroll. Om en ekonomisk aktör motsätter sig en marknadskontrollmyndighets beslut om en sådan åtgärd bör myndigheten i fråga kunna ta hjälp av Polismyndigheten för att genomföra sitt uppdrag. Detta behöver i sådant fall framgå av lag. Möjligheten att ta hjälp av Polismyndigheten bör främst aktualiseras när det handlar om att vidta åtgärder med stöd av en polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) eller om det finns andra synnerliga skäl. För att hjälp ska kunna begäras krävs det därmed att det finns ett verkligt behov av polisens särskilda befogenheter att använda våld. Exempel på synnerliga skäl kan vara att det finns en överhängande risk att utrustning eller handlingar att förstöras om ett ingripande skulle ske på annat sätt. Bestämmelser kommer om möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten finns i flera andra författningar som reglerar marknadskontroll, se till exempel 14 § radioutrustningslagen och 25 § lagen (2011:579) om leksakers säkerhet.

14.4.9 Rätt att återkräva kostnader för marknadskontroll

Förslag: Marknadskontrollmyndigheten ska ha rätt att återkräva kostnaden för marknadskontroll i de fall där bristande överensstämmelse konstaterats.

Enligt artikel 15 i EU:s marknadskontrollförordning får en medlemsstat ge en marknadskontrollmyndighet rätt att återkräva kostnaden för marknadskontroll i de fall där en kontroll påvisar bristande överensstämmelse. Motsvarande möjlighet föreskrivs inte i tillgänglighetsdirektivet.

Även om EU:s marknadskontrollförordning inte är direkt tillämplig på tillgänglighetsdirektivet ser utredningen inte att det funnits någon avsikt hos unionslagstiftaren att direktivet ska avvika från vad som i övrigt ska gälla för marknadskontroll. Med beaktande av detta samt att även den svenska lagstiftaren synes ha ambitionen att åstadkomma gemensamma regler och förfaranden för marknadskontroll anser utredningen att det inte finns skäl att tillämpa andra bestämmelser i detta hänseende när det gäller marknadskontroll avseende krav på tillgänglighet. Utredningen föreslår därför att det i den lag som genomför tillgänglighetsdirektivet införs en bestämmelse om rätt att återkräva kostnader för marknadskontroll i de fall där en bristande överensstämmelse konstaterats.

14.5 Produkter som förs in på unionsmarknaden

Bedömning: Det behövs ingen särskild reglering vad gäller förfarandet för övervakning av EU:s yttre gräns och övergång till fri omsättning.

Syftet med marknadskontroll inom EU är att säkerställa att endast produkter som uppfyller en hög kravnivå vad gäller skydd av vissa särskilt angivna allmänna intressen tillhandahålls på unionsmarknaden. Detta mål ska uppfyllas för alla produkter som tillhandahålls på EU:s inre marknad, oavsett om de har tillverkats i EU eller i ett tredje land.

Artikel 19 i tillgänglighetsdirektivet anger att de bestämmelser i förordning (EG) nr 765/2008 som behandlar kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden även ska gälla för de produkter som omfattas av direktivet. Bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 har numera ersatts av artikel 25–28 i marknadskontrollförordningen. Av artikel 2 i marknadskontrollförordningen framgår att artikel 25–28 är tillämpliga på samtliga produkter som omfattas av unionsrätten, det vill säga inte enbart produkter som omfattas av unionsrättsakterna

i förordningens bilaga I. Artiklarna 25–28 i marknadskontrollförordningen om övervakning av EU:s yttre gräns och övergång till fri omsättning är alltså direkt tillämplbara även på de produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Det är därmed inte nödvändigt att ytterligare i svensk lag reglera förfarandet för kontroll av produkter från tredje land samt övergången till fri omsättning.

Tullverket är den myndighet som har i uppdrag att utföra de uppgifter som följer av bestämmelserna om kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden. Detta följer av 4 kap. 19–21 §§ tullförordningen (2016:287). Bestämmelserna om kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden ställer krav på samverkan och informationsutbyte mellan Tullverket och marknadskontrollmyndigheterna. Samverkan sker i dag genom Marknadskontrollrådet, där Tullverket ingår, och rådets arbetsgrupp Tullforum. Då den myndighet som ska utöva marknadskontroll över krav på tillgänglighet också ska ingå i Marknadskontrollrådet får det förutsättas att denna samverkan i framtiden även kommer att omfatta produkter som omfattas av direktivet. Någon ytterligare reglering för att säkerställa efterlevnad på området bedöms därmed inte vara nödvändig.

15 Tjänsters överensstämmelse

15.1 Skyldigheter att säkerställa tjänsters överensstämmelse

Enligt tillgänglighetsdirektivets artikel 4 ska medlemsstaterna säkerställa att de ekonomiska aktörerna endast tillhandahåller tjänster på den inre marknaden som uppfyller direktivets krav på tillgänglighet. Vilka tjänster som omfattas och vilka krav på tillgänglighet som gäller för dessa tjänster behandlas i avsnitt 4.2 och kapitel 6. I detta kapitel behandlas vad som krävs för att säkerställa att berörda tjänster verkligen lever upp till kraven.

15.2 Tjänsteleverantörer

Precis som för produkter är det den ekonomiska aktören som tillhandahåller tjänsten som ska bära ansvaret för att tjänsten lever upp till kraven. Mikroföretag är undantagna från denna skyldighet (se avsnitt 13.4).

Till skillnad från vad som gäller för produkter identifierar direktivet endast en slags ekonomisk aktör som ansvarar för tillhandahållandet av tjänster, nämligen *tjänsteleverantören*. Tjänsteleverantör definieras i direktivets artikel 3.4 som en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en tjänst på unionsmarknaden eller som erbjuder sig att tillhandahålla en sådan tjänst till konsumenter i unionen. En tjänsteleverantör kan alltså vara både den som skapar och levererar själva tjänsten och den som distribuerar tjänsten för någon annans räkning.

15.3 Tjänsteleverantörers skyldigheter

Tjänsteleverantörernas skyldigheter framgår främst av direktivets artikel 13. En tjänsteleverantör ska säkerställa att den utformar och tillhandahåller tjänster i enlighet med direktivets krav på tillgänglighet.

Direktivet innehåller långa övergångsbestämmelser för tjänsteleverantörers skyldighet att göra vissa tjänster tillgängliga enligt kraven i direktivet. Utöver vad som gäller enligt övergångsbestämmelserna ska dock tjänsteleverantörerna försäkra sig om att det finns förfaranden som säkerställer att tillhandahållandet av tjänster överensstämmer med direktivets krav. I detta ingår att ta hänsyn till ändringar och uppdateringar av tjänster, tillgänglighetskrav och harmoniserade standarder.

Om tjänsten inte överensstämmer med direktivets krav ska tjänsteleverantören vidta nödvändiga korrigerande åtgärder så att tjänsten uppfyller nödvändiga tillgänglighetskrav. Om tjänsten befinns inte leva upp till föreskrivna krav ska tjänsteleverantören dessutom omedelbart underrätta de behöriga myndigheterna i de medlemsstater där tjänsteleverantören har tillhandahållit tjänsten. Tjänsteleverantören ska, om detta begärs, samarbeta med den behöriga myndigheten om alla åtgärder som vidtas för att tjänsten ska uppfylla nödvändiga krav.

På motiverad begäran från en nationell myndighet ska tjänsteleverantören lämna all information som behövs för att visa att en tjänst överensstämmer med kraven i direktivet.

15.4 Krav på dokumentation

Förslag: Tjänster som omfattas av genomförandelagen ska förse med information om hur tjänsten uppfyller kraven på tillgänglighet.

Om en tjänsteleverantör, som ett undantag, har åberopat att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda som grund för att inte tillämpa ett visst krav på tillgänglighet, ska det av denna information även framgå vilka tillgänglighetskrav som omfattas av undantaget.

Regeringen ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vad sådan information ska innehålla samt om tjänsteleverantörers skyldigheter i övrigt.

Till skillnad från produkter kan tjänster inte CE-märkas. I stället ska tjänsteleverantören ta fram och tillhandahålla sådan information som förklarar hur tjänsten uppfyller relevanta tillgänglighetskrav. Informationen ska finnas tillgänglig för allmänheten i både skriftlig och muntlig form samt på ett sätt som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Direktivets bilaga V beskriver vilken information som tjänsteleverantören ska redogöra för. Informationen ska bland annat innehålla beskrivningar av tjänsten och hur denna fungerar samt beskrivningar av relevanta tillgänglighetskrav och på vilket sätt tjänsten uppfyller dessa krav. Informationen ska sparas hos tjänsteleverantören så länge tjänsten tillhandahålls.

Tjänsteleverantörerna är även skyldiga enligt direktivets artikel 14 att dokumentera bedömningar av de fall där ett krav på tillgänglighet bedöms innebära en större förändring av tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda för tjänsteleverantören. Det är rimligt att även upplysningar om detta framgår av informationen ovan.

Mer detaljerade bestämmelser om vad som ska gälla för denna informationsskyldighet och för tjänsteleverantörers skyldigheter i övrigt lämpar sig bäst att genomföra på en lägre författningsnivå. Regeringen bör därför ges bemyndigande att meddela föreskrifter om detta.

15.5 Ansvarig tjänsteleverantör

Bedömning: En tjänsteleverantör som bedriver e-handel riktad till konsumenter är ansvarig tjänsteleverantör av e-handelstjänsten. I övrigt är den tjänsteleverantör som sluter avtal med en konsument om en tjänst som omfattas av direktivet ansvarig tjänsteleverantör. Detta innebär att leverantören kan hållas ansvarig för att den eller de tjänster som leverantören tillhandahåller lever upp till kraven på tillgänglighet.

Förslag: En tjänsteleverantör som förmedlar eller distribuerar en tjänst ska kontrollera att tjänsten som tillhandahålls lever upp till kraven på tillgänglighet.

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till vilken ansvarsfördelning som ska gälla i de fall där tillhandahållandet av en tjänst består av flera produktions- och distributionsled.

Som beskrivits ovan definieras en tjänsteleverantör i tillgänglighetsdirektivet som en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en tjänst på unionsmarknaden eller som erbjuder sig att tillhandahålla en sådan tjänst till konsumenter i unionen. En tjänst är i sin tur all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Detta är i sig relativt oproblematiska formuleringar. Vid en första anblick är det inte svårt att se framför sig vem som tillhandahåller en tjänst, det vill säga vem som bedriver e-handel eller vem som tillhandahåller ett mobiltelefonabonnemang och som därmed är ansvarig tjänsteleverantör.

Det är emellertid inte ovanligt att flera leverantörer som faller under definitionen tjänsteleverantör ingår i en produktions- eller distributionskedja. Fråga uppstår då vilken eller vilka av tjänsteleverantörerna som ska ansvara för att en tjänst lever upp till kraven och som därmed kan hållas ansvarig vid bristande överensstämmelse.

En vanligt förekommande situation som kan beskriva problemställningen är att en e-handelstjänst erbjuder eller tillhandahåller en tjänst som i sig omfattas av direktivets krav, men som levereras och utformas av en annan ekonomisk aktör. När det gäller produkter är ansvaret tydligt fördelat. Det är som huvudregel tillverkaren som ska se till att produkten är tillgänglighetsanpassad och som visar att så är fallet genom att anbringa CE-märkningen på produkten.

Distributören och importören har i sin tur en skyldighet att kontrollera CE-märkning och även en skyldighet att agera vid misstanke om att produkterna inte lever upp till kraven i direktivet, till exempel genom att dra in produkten.

För tjänster görs ingen sådan uppdelning. Det är tjänsteleverantörerna som ska säkerställa att de utformar och tillhandahåller tjänster i enlighet med tillgänglighetskraven i direktivet. Det är tjänsteleverantörerna som ska ta fram all nödvändig information i enlighet med bilaga V i direktivet och som ska förklara hur tjänsterna uppfyller de tillämpliga tillgänglighetskraven. Och det är tjänsteleverantören som ska säkerställa att den tjänst som tillhandahålls uppfyller relevanta

tillgänglighetskrav. Det är dock inte självklart att det är en och samma tjänsteleverantör som ska vidta samtliga av dessa åtgärder.

Begreppet tjänsteleverantör återfinns i flera rättsakter, med till viss del varierande innebörd. Det finns därmed inte heller någon enhetlig svensk eller unionsrättslig definition av begreppet.

I lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informations-samhällets tjänster, vilken genomför E-handelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden [”Direktiv om elektronisk handel”]), inbegrips bland andra internetleverantörer, näringsidkare som erbjuder varor och tjänster online, serverägare etcetera i begreppet tjänsteleverantör (se prop. 2001/02:150 s. 110.). I lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, som genomför EU:s tjänstedirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden) ges följande definitioner:

- *tjänst*: prestation som utförs mot ekonomisk ersättning och som inte utgör vara, kapital eller person.
- *tjänsteleverantör*: fysisk person som är medborgare i ett land inom EES eller juridisk person som är etablerad i ett land inom EES och vilken i sin näringsverksamhet erbjuder eller tillhandahåller en tjänst.

I tillgänglighetsdirektivet är definitionen av tjänsteleverantör en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en tjänst på unionsmarknaden eller som erbjuder sig att tillhandahålla en sådan tjänst till konsumenter i unionen. Och en tjänst är alltså i sin tur all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 57 EUF-fördraget.

Begreppet tjänsteleverantör i tillgänglighetsdirektivet träffar rent språkligt både den ursprungliga tjänsteleverantören, det vill säga den ekonomiska aktör som ger tjänsten dess utformning, och den som saluför tjänsten till konsumenten – om det är någon annan. Till skillnad mot ovan nämnd lagstiftning omfattar emellertid tillgänglighetsdirektivet enbart tjänster som tillhandahålls konsumenter. Därav följer att det endast torde vara den som tillhandahåller en tjänst som ska nyttjas av en konsument som är tjänsteleverantör i direktivets mening.

Den som driver en e-handelsplats riktad till konsumenter är alltid tjänsteleverantör. Det spelar ingen roll om det som erbjuds på webbplatsen är tjänster och produkter som omfattas av direktivet eller inte.

Den som på en e-handelsplats tillhandahåller tjänster och produkter till konsumenter har alltså en skyldighet att se till att webbplatsen eller applikationen där e-handeln bedrivs lever upp till tillgänglighetskraven som ställs på webbplatser och applikationer i direktivets bilaga I.

En tjänsteleverantör som förmedlar eller distribuerar en tjänst som omfattas av direktivets krav bör också kontrollera att tjänsten som tillhandahålls lever upp till kraven på tillgänglighet

I övrigt; den aktör som är en part av ett konsumentavtal har det huvudsakliga ansvaret för att den tjänst som tillhandahålls till konsumenten överensstämmer med tillgänglighetskraven. Det innebär att en aktör som levererar till exempel en elektronisk kommunikationstjänst eller en tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster – och som i den egenskapen sluter ett avtal om att tillhandahålla tjänsten till en konsument – har ansvaret för att tjänsten lever upp till de tillgänglighetskrav som framgår av direktivet. Och det oavsett om det är ”distributören” som i eget namn sluter konsumentavtalet eller om det är den ursprungliga tjänsteleverantören som står som avtalspart.

Med andra ord blir den som driver en e-handelsplats som riktas till konsumenter ansvarig för tillgängligheten på webbplatsen eller applikationen som sådan, och den som sluter avtal med konsumenten ansvarig för tillgängligheten av den avtalade tjänsten. Det *kan vara samma* aktör, men det *kan också vara två olika*.

Det är dessa tjänsteleverantörer som på olika sätt kan åläggas att vidta åtgärder för att rätta till bristande överensstämmelse. Den tjänsteleverantör som *utvecklar och tillhandahåller själva huvudtjänsten* kan åläggas både att rätta till en bristande överensstämmelse samt att dra tillbaka tjänsten från marknaden. Däremot kan inte den som tillhandahåller huvudtjänsten åläggas att rätta till brister i e-handelsplatsen där den tillhandahålls, om denna (det vill säga e-handelsplatsen) tillhandahålls av en annan ekonomisk aktör.

En tjänsteleverantör som på sin e-handelsplats enbart tillhandahåller *andra* aktörers tjänster kan med samma resonemang inte åläggas att korrigera tjänstens bristande överensstämmelse. E-handlaren kan däremot åläggas förbud mot att fortsätta sälja eller distribuera en tjänst som inte är förenlig med kraven på tillgänglighet. Den tjänsteleverantör som driver e-handelsplatsen kan dock givetvis åläggas att rätta till

bristande överensstämmelse av just denna, *det vill säga e-handelsplatsen*. Det innebär att en tjänsteleverantör kan åläggas att vidta åtgärder för att förmedla eller distribuera en tjänst på ett sätt som uppfyller kraven i tillgänglighetsdirektivet liksom förbjudas att fortsätta förmedla tjänster på ett sätt som inte överensstämmer med direktivets krav. Samtliga berörda tjänsteleverantörer kan också bli föremål för sanktioner.

15.5.1 Några specialfall

Det kan trots ovanstående uppstå gränsdragningsproblem avseende vem som är att betrakta som ansvarig tjänsteleverantör. I detta avsnitt redogörs för utredningens överväganden och slutsatser vad gäller de vanligast förekommande situationerna där sådana gränsdragningsproblem kan uppstå.

När den som tillhandahåller tjänsten också erbjuder betalningslösningar

Bedömning: Den som tillhandahåller webbplatsen där ett konsumentköp genomförs ansvarar för tillgängligheten för hela köprocessen.

Det är vanligt att den som tillhandahåller en tjänst erbjuder betalningslösningar som tillhandahålls av en annan ekonomisk aktör (det vill säga en annan tjänsteleverantör). Sådan är situationen för de allra flesta som bedriver e-handel. I tillgänglighetsdirektivets bilaga I avsnitt IV ställs specifika krav på e-handelstjänster. Där framgår att betaltjänsten som tillhandahålls ska ha vissa närmare angivna egenskaper (hanterbar, robust, uppfattningsbar och begriplig).

Det innebär att det är den som har ansvaret för e-handelstjänsten som i sin tur har ansvaret för att betaltjänsten lever upp till direktivets krav. Det stämmer också väl med skäl 20 i direktivets ingress. Skäl 20 säger i huvudsak att även om en tjänst eller en del av en tjänst lagts ut på underentreprenad till tredje part bör inte den tjänstens tillgänglighet äventyras och tjänsteleverantörerna bör uppfylla skyldigheterna i direktivet. Sak samma bör gälla om en tredje part står som leverantör för till exempel en betaltjänst.

Synsättet innebär att det är den som sluter avtal med en konsument eller som erbjuder en vara eller tjänst till en konsument som är ansvarig, det vill säga konsumenten står i direkt relation till den tjänsteleverantör som är ansvarig för att kraven enligt tillgänglighetsdirektivet uppfylls.

Begreppet tjänsteleverantör i tillgänglighetsdirektivet träffar rent språkligt både den ursprungliga tjänsteleverantören, det vill säga den ekonomiska aktör som ger tjänsten dess utformning, och den som saluför tjänsten till konsumenten – om det är någon annan.

Om betalningen sker i form av ett kreditköp är det e-handlaren som erbjuder konsumenten möjligheten att delbetala ett visst köp genom att träffa avtal om kredit för just detta köp. Kreditgivaren sluter sedan avtal med konsumenten och har fortsatt kontakt med konsumenten i enlighet med avtalet och kreditvillkoren.

Krediter kan erbjudas av e-handlare både inom och utanför betalningslösningar. Som regel är den betaltjänstleverantör som tillhandahåller en betallösning även kreditgivare för de så kallade delbetalningsalternativ som finns med i betallösningen. För andra kreditalternativ som betalning med kreditkort och elektroniska plånböcker har avtalet om kredit träffats vid ett tidigare tillfälle.

En rimlig utgångspunkt är att den som tillhandahåller kreditavtalet har ett ansvar för att avtalet i sig lever upp till tillgänglighetsdirektivets krav. Den som dessförinnan erbjuder kreditavtalet till konsumenten har ansvar för att informationen om erbjudandet uppfyller kraven i tillgänglighetsdirektivet. Ett sådant synsätt innebär att man upprätthåller principen om att det är den tjänsteleverantör som sluter avtal med konsumenten som har ett ansvar för att tjänsten utformas i enlighet med tillgänglighetskraven. Det innebär att den som sluter kreditavtalet har ansvar för tillgängligheten av just detta, det vill säga kreditavtalet. Det innebär inte att kreditgivaren får ett ansvar för den sålda produkten eller tjänsten i sig. Det innebär vidare att e-handlaren har ett ansvar för tillgängligheten av e-handlarens erbjudande om kreditavtalet, oavsett om e-handlaren erbjuder krediten inom eller utanför en betallösning.

E-handlare erbjuder även krediter utanför betallösningar. Till exempel är det vanligt att e-handlare erbjuder kortkredit hos en kreditgivare med ett kort som kopplas till e-handlaren. Ofta får då konsumenten även poäng eller andra förmåner vid köp från e-handlaren. Även i dessa fall ansvarar e-handlaren för det erbjudande om kredit som

denne ger till konsumenten, och kreditgivaren för avtalet och den information som kreditgivaren tillhandahåller i samband med avtalet med konsumenten. Det stämmer också väl överens med de specifika krav på e-handelstjänster som framgår av direktivets bilaga I avsnitt IV. Både betaltjänsten som sådan och kreditavtalet ingår i direktivets definition av banktjänster för konsumenter (se artikel 3.28 a och c), men i de specifika krav som ställs på e-handelstjänsten ingår endast betaltjänsten det vill säga om e-handelstjänsten tillhandahåller en betaltjänst ska denna vara uppfattningsbar, hanterbar, begriplig och robust (se bilaga I avsnitt IV g iii). I de specifika krav som ställs på e-handelstjänster nämns däremot inte kreditavtal.

I praktiken torde den här lösningen inte innebära några stora problem. Banktjänster för konsumenter omfattas som nämnts ovan i sig av direktivets krav och kommer därför med nödvändighet att leva upp till dessa, i vart fall om aktören inte är ett mikroföretag. Om en tjänsteleverantör vill använda sig av en betaltjänst är det vidare enkelt att kontrollera att betaltjänsten lever upp till direktivets krav på tillgänglighet, i all synnerhet som tjänsteleverantören enligt artikel 13 ska ta fram all nödvändig information om hur kraven uppfylls och som ska förklara hur tjänsten uppfyller de tillämpliga tillgänglighetskraven. Det vill säga om man köper in en tjänst från tredje part så får man se till att kräva in de nödvändiga handlingarna.

E-böcker

Förslag: Utgivaren ska ansvara för att en e-bok uppfyller kraven på tillgänglighet.

En e-boksdistributör som inte är utgivare är skyldig att säkerställa att den programvara som används för att tillhandahålla e-boken uppfyller relevanta krav på tillgänglighet.

När det gäller e-böcker utvecklas begreppet tjänsteleverantör något. I skäl 41 i ingressen till direktivet sägs att såvitt avser e-böcker skulle begreppet tjänsteleverantör kunna inbegripa utgivare och andra ekonomiska aktörer som distribuerar dessa. Formuleringen i skäl 41 öppnar för att fler än en aktör skulle kunna göras ansvarig för att e-boken lever upp till tillgänglighetsdirektivets krav.

Om utgivaren själv tillhandahåller tjänsten e-bok är det inget problem. Utgivaren är då ansvarig för att e-boken lever upp till kraven i tillgänglighetsdirektivet. Om någon annan distribuerar boken skulle emellertid även den aktören enligt skäl 41 i direktivet kunna bli ansvarig.

Resonemanget strax ovan går visserligen ut på att den som sluter avtal med konsumenten om att tillhandahålla tjänsten är ansvarig. Men e-böcker omfattas även av andra regelverk, såsom upphovsrättslagen och yttrandefrihetsgrundlagen, vilka dels begränsar e-boksdistributörens möjligheter att förfoga över verket, dels pekar ut i första hand författaren eller utgivaren som ansvarig för innehållet.

När det gäller e-bok bör därför ansvaret för att denna lever upp till de krav som ställs i direktivet åligger utgivaren, såvida inte e-boksdistributören genom avtal får rätt att förfoga upphovsrättsligt över verket även vad avser de gränssnitt etcetera som krävs för en tillgänglig utgivning. Även den ändamålsenliga programvaran som hör till e-boken omfattas av kraven. Att den stödjer tillgänglighetstjänster bör den som levererar boken till konsumenten svara för. Är det någon annan som ger ut e-boken, vilket ofta är fallet, har den aktören ansvaret såsom tjänsteleverantör. Det innebär att ansvaret för att e-boken har rätt format och lever upp till kraven enligt tillgänglighetsdirektivet åvilar den som ger ut boken. Ansvaret för att programvaran som används för att tillhandahålla (den tillgängliga) e-boken stödjer formatet åvilar den som levererar boken till konsumenten, även om det skulle vara en annan än utgivaren.

Små förlag skulle då kunna åberopa undantaget för mikroföretag och därigenom ge ut e-böcker som inte uppfyller tillgänglighetskraven. En e-boksdistributör skulle inte heller förhindras att tillhandahålla dessa titlar i sitt utbud. Däremot skulle i övrigt samma krav på e-boksdistributören ställas som på leverantörer av tjänster generellt, det vill säga den måste kontrollera att tjänsten (till exempel e-boken) uppfyller kraven – och i förekommande fall försäkra sig om att utgivaren har rätt att åberopa undantaget för mikroföretag. Om e-boken inte lever upp till tillgänglighetskraven får den inte tillhandahållas. Och e-boksdistributören måste också se till att tillhandahålla ändamålsenlig programvara, det vill säga om e-boken lever upp till tillgänglighetsdirektivets krav ska den levereras av e-boksdistributören på ett sätt som gör att den kan användas fullt ut på alla de sätt som direktivet förutsätter.

15.5.2 Mikroföretag som tjänsteleverantör i en distributionskedja

Bedömning: Undantaget för mikroföretag ska inte förstås så att större företag inte ska tillämpa kraven på tillgänglighet om en tjänsteleverantör i produktions- eller distributionskedjan är ett mikroföretag.

Mikroföretag är enligt artikel 4.5 undantagna från skyldigheten att leva upp till direktivets tillgänglighetskrav för tjänster. Detta innebär att mikroföretag som är tjänsteleverantörer får leverera tjänster även om dessa inte lever upp till direktivets krav. Som konstaterats ovan kan tjänsteleverantörer som distribuerar tjänster för andras räkning därmed tillhandahålla tjänster för ett mikroföretags räkning, utan att detta är författningsstridigt.

Undantaget är, enligt utredningens uppfattning, däremot inte avsett att tillämpas i en längre distributionskedja där ett mikroföretag ingår men inte ansvarar för den slutliga tjänsten som ska tillhandahållas en konsument. En tjänsteleverantör som använder sig av ett mikroföretag som underleverantör avseende delar av sitt tjänsteutbud, till exempel en e-handlare som tillhandahåller betallösningar, är fortfarande ansvarig för att den kompletta tjänsten som tillhandahålls konsumenten lever upp till tillgänglighetskraven. Undantaget ska alltså inte förstås så att större företag inte ska tillämpa kraven på tillgänglighet om en tjänsteleverantör i produktions- eller distributionskedjan är ett mikroföretag.

Även den omvända situationen kan uppstå, det vill säga att den tjänsteleverantör som distribuerar en tjänst till en konsument är ett mikroföretag medan den huvudsakliga tjänsteleverantören är ett större eller medelstort företag. Inte heller i dessa fall är avsikten att det större företaget ska vara befriat från kraven på tillgänglighet.

15.6 Tillsyn av tjänsters överensstämmelse

Enligt utredningens direktiv ska utredaren föreslå hur tillsyn bör utövas i fråga om tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. I det sammanhanget anges att det ska finnas lämpliga och effektiva medel för att bestämmelserna i tillgänglighetsdirektivet följs. De sank-

tioner som införs ska bland annat vara anpassade till hur stor del av tjänsterna som inte uppfyller kraven.

I tillgänglighetsdirektivet nämns inte tillsyn vare sig i ingressen eller någon av någon av artiklarna. I direktivet används i stället uttrycket kontroll av tjänster. Således föreskrivs i artikel 23 att medlemsstaterna ska inrätta, genomföra och regelbundet uppdatera lämpliga förfaranden för att

- a) kontrollera att tjänster överensstämmer med kraven i detta direktiv, inbegripet den bedömning som avses i artikel 14, för vilken artikel 19.2 ska gälla i tillämpliga delar,
- b) följa upp klagomål eller rapporter om tjänster som inte uppfyller tillgänglighetskraven i detta direktiv,
- c) kontrollera att den ekonomiska aktören har vidtagit nödvändiga korrigerande åtgärder. Medlemsstaterna ska utse de myndigheter som ska ansvara för genomförandet av de förfaranden som avses i punkt 1 med avseende på kontroll av tjänsters överensstämmelse.

Det klargörs således i artikel 23 att det ska ske en kontroll av de ekonomiska aktörer som utför tjänster vilka omfattas av direktivet. Medlemsstaterna ska ha ett förfarande för kontrollerna och det ska finnas myndigheter som ansvarar för genomförandet av förfarandet.

Regleringen i artikel 23 ska ses mot bakgrund av artikel 4, nämligen att medlemsstaterna ska tillse att de ekonomiska aktörerna endast tillhandahåller tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven i bilaga I. I bilaga I avsnitt III finns allmänna tillgänglighetskrav rörande alla tjänster som omfattas av direktivet och i avsnitt IV finns kompletterande tillgänglighetskrav specificerade för var och en av tjänsterna.

Det saknas i svensk rätt en legaldefinition av begreppet tillsyn. Med tillsyn avses i allmänhet en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EU-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. De svenska tillsynsmyndigheternas arbete har påverkats av medlemskapet i EU. Ett ökande antal lagar och andra författningar som svenska myndigheter har att utöva tillsyn enligt, grundar sig på eller påverkas av EU-direktiv. Det blir också allt vanligare att svenska myndigheter ska utöva tillsyn över

efterlevnaden av bestämmelser som enbart finns i EU-förordningar. Den ökande förekomsten av EU-regler om tillsynens bedrivande minskar successivt utrymmet för nationella regler (se SOU 2004:100, ”Tillsyn – förslag om tydligare och effektiv tillsyn”).

Begreppet tillsyn förekommer i ett stort antal svenska författningar. Någon enhetlig och vedertagen definition av begreppet finns dock inte i svensk rätt. Enligt regeringen bör tillsynsbegreppet främst användas för ”verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”. Tillsyn är med andra ord verksamhet som syftar till att granska en aktörs efterlevnad av gällande regelverk. Tillsyn innebär också rätten att besluta om åtgärder för att avhjälpa fel och brister (se till exempel SOU 2020:49, ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll”).

Centralt för tillsyn inom EU är ursprungslandsprincipen – som ibland även kallas sändarlands- eller hemlandsprincipen. Principen innebär att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna – krav som ofta skiljer sig från varandra. Det ska räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det så kallade samordnade området, iakttar lagen i den stat där denne är etablerad. Det är varje medlemsstats sak att sörja för övervakningen av de tjänsteleverantörer som är etablerade på deras territorium. Övervakningsansvaret ankommer på etableringsstaten, även om tjänsteleverantörens verksamhet enbart riktar sig till andra medlemsstater.

För flera av de tjänster som omfattas av direktivet finns i dag tillsyn. Finansinspektionen utövar tillsyn över flertalet banktjänster och finansiella tjänster enligt 1 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Enligt 4 § i instruktionen ska Finansinspektionen fullgöra de uppgifter som ska skötas av behörig myndighet enligt i paragrafen närmare angivna EU-förordningar. Enligt samma paragraf ska Finansinspektionen också vara behörig myndighet och kontaktpunkt enligt i paragrafen närmare angivna EU-direktiv. Finansinspektionen ska enligt 7 § samråda med Konsumentverket löpande i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. Enligt 8 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska Finansinspektionen ha tillsyn över att bestämmelserna i denna lag följs, liksom

bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 av den 16 september 2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001 och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012. Enligt 5 § förordningen (2010:1008) om betaltjänster har Finansinspektionen en omfattande föreskriftsrätt som närmare framgår av bestämmelsen. För tillsyn på området för finansiella tjänster gäller ursprungslandsprincipen.

Konsumentverket utövar tillsyn över konsumentkreditlagen. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos Kronofogdemyndigheten. Med verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen avses inte verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Tillsynsansvaret för persontransporter är delat mellan Konsumentverket och Transportstyrelsen. Enligt förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar är Transportstyrelsen och Konsumentverket behöriga myndigheter att meddela föreskrifter.

I avsnitt 8.4.4 beskrivs förslaget till en ny lag om elektronisk kommunikation (föreslagna LEK) närmare. Enligt 10 kap. 1 § i föreslagna LEK ska tillsynsmyndigheten ha tillsyn över att lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Tillsynsmyndigheten ska också ha tillsyn över att rättsakter som har antagits med stöd av i lagrummet närmare angivna rättsakter. Enligt den nu gällande lagen är Post- och telestyrelsen tillsynsmyndighet. Denna ordning föreslås bli överförd till den nya lagen.

När det gäller e-handel föreskrivs i artikel 19 i e-handelsdirektivet att medlemsstaterna ska ha adekvata medel för tillsyn och utredning som är nödvändiga för att effektivt kunna genomföra detta direktiv och se till att tjänsteleverantörerna förser dem med de uppgifter som krävs.

Vidare ska medlemsstaterna, i syfte att samarbeta med övriga medlemsstater, utse en eller flera kontaktpunkter.

I lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informations-samhällets tjänster (e-handelslagen) saknas uttryckliga bestämmelser om tillsyn (se dock i det följande Konsumentombudsmannens befogenheter enligt marknadsföringslagen [2008:486]).

Av betydelse för tillsyn enligt e-handelslagen är den i det föregående nämnda ursprungslandsprincipen. Denna kan sägas bestå av två delar. Den första delen, såsom den anges i artikel 3.1 i e-handelsdirektivet, innebär att medlemsstaterna ska se till att tjänsteleverantörer som är etablerade i det egna landet följer de lagar och regler som gäller där inom det så kallade samordnade området (som i lagen benämns ”det samordnade regelområdet”). Denna ursprungslandskontroll ska gälla även i de fall tjänsteleverantörerna helt eller delvis riktar sin verksamhet mot en annan stat inom EES-området (jfr skäl 22 i e-handelsdirektivet). Det betyder att det territoriella tillämpningsområdet för varje stats lagstiftning kan behöva anpassas så att den kan tillämpas på alla tjänsteleverantörer som är etablerade inom landet. Den andra delen av principen, som anges i artikel 3.2, innebär att de tjänster som uppfyller kraven i ursprungslandet ska få cirkulera fritt inom EES-området. Mottagarlandet får därför inte, utom i vissa undantagsfall, hindra den fria rörligheten av sådana tjänster som har sitt ursprung i andra EES-stater.

Enligt artikel 19.2 i e-handelsdirektivet ska medlemsstaterna, i syfte att skapa ett samarbete med andra medlemsstater, utse en eller flera kontaktpunkter. Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 19.3 så fort som möjligt och i överensstämmelse med nationell rätt lämna den hjälp och de uppgifter som en annan medlemsstat eller kommissionen begär.

I förarbetena till e-handelslagen sägs följande:

Syftet med dessa kontaktpunkter är att de skall underlätta samarbetet mellan medlemsländernas myndigheter i frågor som rör informationssamhällets tjänster. Kontaktpunkterna kan till exempel ge information om vilka myndigheter, domstolar och andra organ som finns i landet och vilka ansvarsområden de har. Kontaktpunkterna kan också förmedla kontakter mellan myndigheter i olika länder. Via detta nätverk av kontaktpunkter skall ursprungslandets myndigheter bland annat kunna få information från mottagarlandets myndigheter om missförhållanden som föreligger hos ursprungslandets tjänsteleverantörer, för att sedan kunna vidta lämpliga åtgärder” (prop. 2001/02:150 s. 104).

Vidare anfördes att det inte är nödvändigt att dessa kontaktpunkter ska kunna erbjuda rådgivning eller besitta all kunskap om informationssamhällets tjänster. De ska främst fungera som en kanal för informationsflödet mellan myndigheter i det egna landet och myndigheter i andra EES-stater. När det rör konsumentförhållanden framstår det som mest naturligt att Konsumentverket, som är den centrala tillsyns-

myndigheten på konsumentområdet, fungerar som kontaktpunkt för samarbetet med andra medlemsstater. Konsumentverket har redan ett väl fungerande nätverk för samarbete med övriga medlemsländers konsumentorgan.

I fråga om kontaktpunkter utanför konsumentförhållanden anfördes i samma förarbeten att Kommerskollegium är central förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Kommerskollegium fungerar även som kontaktpunkt för företag och enskilda då de uppmärksammar problem på den inre marknaden. Kommerskollegium är såsom samordningscentral och kontaktpunkt redan del av ett nätverk av motsvarande funktioner i Europa. Kollegiet har alltså redan nu uppgifter som ligger nära dem som en sådan kontaktpunkt som avses i artikel 19.2 ska ha. Med hänsyn till att e-handelsdirektivet har som huvudsyfte att skapa fri rörlighet för informationssamhällets tjänster på den inre marknaden och till vad som sagts ovan om övriga tänkbara myndigheters verksamhet, bedömdes kollegiet vara mest lämpat för uppgiften” (prop. 2001/02:150 s. 105 f.).

Övervägandena i nämnda förarbeten har lett till att Konsumentverket enligt förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket har ålagts vara kontaktmyndighet för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med Europeiska kommissionen i konsumentrelaterade frågor som rör e-handelslagen. Motsvarande uppgift i frågor utanför konsumentförhållanden har ålagts Kommerskollegium enligt instruktionen för kollegiet (se förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium).

För efterlevnaden av bestämmelserna om informationsskyldighet enligt 8 och 9 samt 11–13 §§ e-handelslagen har det i 15 § samma lag införts en bestämmelse med innebörd att den näringsidkare som inte iakttar informationsskyldigheten i tillämpliga fall bland annat kan åläggas att lämna den information som saknas (se 24 § marknadsföringslagen). För det fall en tjänsteleverantör inte tillhandahåller tekniska hjälpmedel enligt 10 § e-handelslagen kan enligt 25 § marknadsföringslagen åläggas att tillhandahålla hjälpmedlen. Ett sådant åläggande ska enligt 26 § marknadsföringslagen förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Vidare gäller enligt 37 § marknadsföringslagen att en näringsidkare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett åläggande ska ersätta den skada som konsumenten eller en annan näringsidkare därigenom har drabbats av.

En talan om åläggande för näringsidkaren att lämna den information som saknas eller att tillhandahålla tekniska hjälpmedel väcks enligt 47 § marknadsföringslagen vid Patent- och marknadsdomstolen av bland annat Konsumentombudsmannen. I fall som inte är av större vikt får Konsumentombudsmannen enligt 28 § marknadsföringslagen meddela ett informationsföreläggande eller ett föreläggande att tillhandahålla tekniska hjälpmedel. Enligt 42–46 §§ marknadsföringslagen har Konsumentombudsmannen tilldelats tillsynsbefogenheter. Enligt 43 § får Konsumentombudsmannen förelägga den som har meddelats [förbud eller] ålägganden enligt 23–25 §§ att tillhandahålla bland annat de upplysningar, handlingar eller liknande som behövs för tillsynen över att [förbudet eller] åläggandet följs.

I lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen) finns bestämmelser om tillsyn. Tillsynsmyndighet är enligt 6 § förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-förordningen) Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Enligt 16 § DOS-lagen ska DIGG utöva tillsyn över lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. DIGG ska enligt 17 § övervaka att digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör uppfyller kraven i 10, 11, 13 och 1 §§.

I 6 § DOS-förordningen finns bestämmelser om att DIGG får meddela föreskrifter och dess befogenheter för att kunna utöva tillsynen.

Den som anser att en offentlig aktör inte uppfyller ett eller flera av de krav som avses i 10, 11, 13 eller 15 §, eller vill att en bedömning enligt 12 § ska granskas, får enligt 18 § DOS-lagen anmäla detta till DIGG.

Om DIGG genom övervakning eller efter anmälan konstaterar brister i förhållande till kraven i 10, 11, 13 eller 15 §, ska myndigheten genom påpekanden eller liknande förfaranden försöka åstadkomma rättelse. Leder insatserna inte till rättelse får DIGG besluta att förelägga den offentliga aktören att vidta åtgärder för att uppfylla kraven. Ett nytt föreläggande om samma sak får förenas med vite.

I förarbetena till DOS-lagen anförs följande:

Webbtillgänglighetsdirektivet anger att medlemsstaterna ska vidta en rad åtgärder rörande utbildning och information samt övervakning och rapportering. Vidare ska medlemsstaterna se till att det finns ett tillfredsställande och effektivt uppföljningsförfarande för att säkerställa att direktivets bestämmelser följs. I promemorian (med promemorian avses DS 2017:60 Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet; utredningens anmärkning) framförs att det i vissa fall kan finnas fördelar med att dela upp ansvaret för information och utbildning samt ansvaret för tillsynsuppgifter

mellan olika myndigheter. Bedömningen som görs i promemorian är dock att det med hänsyn till att omfattningen av den verksamhet som krävs, i vart fall inledningsvis, kommer att vara relativt begränsad bedöms det som mest ändamålsenligt att samla kompetensen kring dessa frågor hos en och samma myndighet. /.../Regeringen har tidigare valt att i vissa fall skilja på tillsyn och stödjande åtgärder (se till exempel prop. 2012/13:20). Som framförs i promemorian kommer dock verksamheten i vart fall inledningsvis och i jämförelse med sådana uppdelningar som tidigare genomförts, att vara av begränsad omfattning.

Av kunskaps- och effektivitetsmässiga skäl är det mycket som talar för att samla uppgifterna hos en myndighet. Det minskar sårbarheten och kan även leda till en bredare och djupare kompetens inom relevanta områden.

Ännu ett skäl som talar för att samla uppgifterna är att det huvudsakliga målet i alla lägen måste vara att skapa en ökad tillgänglighet till den digitala service som omfattas av bestämmelserna. Inom ramen för tillsynsverksamheten är det av stor vikt att också bistå med stöd och information för att avhjälpa eventuella brister som identifierats.

Regeringen bedömer att en nära sammanlänkad tillsyns- och stödverksamhet är lämpligast i det här fallet. Vid en uppdelning av ansvaret blir det svårt att utforma verksamheten på detta sätt utan betydande effektivitetsförluster” (prop. 2017/18:299 s. 62 f.).

Myndigheten borde enligt regeringen efter beslut av densamma (det vill säga regeringen) få meddela föreskrifter och allmänna råd. Att myndigheten gavs normerande instrument kunde vara positivt för att tydliggöra frågor och informera rörande området. Det sågs dock som en förutsättning för ett samlat ansvar på en myndighet att intressekonflikter inte uppstod mellan de olika ansvarsområdena eller att myndighetens opartiskhet och oberoende kunde ifrågasättas.

När det sedan gällde föreskrifter som myndigheten skulle kunna komma att meddela dikteras detta i princip av direktivet och de kommande genomförandeakterna.

Rätten att meddela föreskrifter var därför ”framför allt en konstruktion som ämnar att skapa en mer flexibel och mindre detaljerad reglering. Således medges myndigheten i realiteten endast en begränsad möjlighet att självständigt fatta beslut rörande föreskrifternas utformning.”

Regeringen gjorde den sammanfattande bedömningen att det inte skulle föreligga någon risk för konflikt mellan uppgiften att meddela föreskrifter och tillsynen, eller att oberoendet kunde ifrågasättas i detta avseende.

15.7 Tillsyn över krav på tillgänglighet

Till skillnad för vad som gäller för kontroll av produkter och andra rättsakter om den fria rörligheten av tjänster, innehåller tillgänglighetsdirektivet inte några detaljerade bestämmelser om vad som ska gälla vid kontroll av tjänsters överensstämmelse. Inte heller finns det någon generell unionsrättsakt (liknande EU:s marknadskontrollförordning avseende kontroll av produkter) eller svensk författning som anger hur tillsynen ska gå till och som det därmed skulle vara möjligt att hänvisa till. För att säkerställa ett effektivt genomförande och en fungerande tillsyn behöver därför den lagstiftning som genomför direktivet innehålla nödvändiga regleringar för hur tillsynen ska gå till.

15.7.1 Allmänna utgångspunkter för tillsyn över krav på tillgänglighet för tjänster

Den tillsyn som ska bedrivas bör ha sin utgångspunkt i vilken verksamhet som ska tillsynas och de krav som kommer att ställas på tillgänglighet såsom de finns uttryckta i direktivet. Regleringen finns i artikel 23 och ska ses mot bakgrund av artikel 4, nämligen att medlemsstaterna ska tillse att de ekonomiska aktörerna endast tillhandahåller tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven i bilaga I. I bilaga I avsnitt III finns allmänna tillgänglighetskrav rörande alla tjänster som omfattas av direktivet och i avsnitt IV finns kompletterande tillgänglighetskrav specificerade för var och en av tjänsterna. Som angetts i det föregående ska medlemsstaterna inrätta, genomföra och regelbundet uppdatera lämpliga förfaranden enligt vad som närmare anges i artikel 23.

Enligt artikel 28 ska kommissionen inrätta en arbetsgrupp med bland annat myndigheter för kontroll av tjänsters överensstämmelse. I artikel 28 beskrivs närmare arbetsgruppens uppgifter.

Som genomgången ovan visar är det fråga om tillsyn på områden som i sak redan är föremål för mer eller mindre omfattande tillsyn. Variationen avseende hur tillsynen inom dessa olika områden är utformad är emellertid stor. Med att ett område i sak är föremål för tillsyn avses här att det finns materiella rättsregler som ska efterlevas. Det kan vara fråga om både nationella regler och regler på EU-nivå. Reglerna är i sak ibland av komplicerat slag och kräver specialiserad kompetens. Det är också fråga om tillsyn enligt ursprungsprincipen, det vill säga att tillsynen är begränsad till den egna jurisdiktionen (det egna territoriet).

En grundläggande princip inom unionsrätten är proportionalitetsprincipen. En åtgärd får inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet. I en proportionalitetsbedömning ingår även att väga motstående intressen mot varandra. Om inte annat uttryckligen anges i en unionsrättsakt ska principen alltid beaktas innan det vidtas åtgärder som innebär en inskränkning av den fria rörligheten på den inre marknaden. Principen återfinns även i svensk rätt, bland annat i 5 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) enligt vilken en åtgärd från det allmännas sida aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Tillgänglighetsdirektivet är ett inre marknadsdirektiv och principen är av samma relevans vid genomförandet av detta direktiv som för övriga inre marknadsdirektiv. Utredningen konstaterar därför att proportionalitetsprincipen ska beaktas även vid den tillsyn som ska utföras över krav på tillgänglighet av tjänster.

Av 5 § FL följer även att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Paragrafen ger uttryck för den så kallade legalitetsprincipen. För att en myndighet ska ha befogenhet att utöva tillsyn behöver det därmed framgå av författning vad myndighetens tillsyn ska omfatta och vilka ingripanden som myndigheten har rätt att vidta.

15.7.2 Vad som ska granskas

Förslag: Vid en tillsyn ska tillsynsmyndigheten granska att de tjänster som granskas överensstämmer med kraven på tillgänglighet samt att den dokumentation som krävs finns och är korrekt utformad.

I tillsynsuppdraget ska det även ingå att följa upp klagomål eller rapporter om bristande tillgänglighet för tjänster. Det är därför nödvändigt att tillsynsmyndigheten har en funktion som gör det möjligt att ta emot klagomål från enskilda. För en korrekt implementering av direktivet behöver detta framgå av författning. Det är tillräckligt att detta framgår av förordning. Exakt hur en sådan klagomålsfunktion bör vara utformad bör emellertid vara upp till tillsynsmyndigheten att bestämma.

I direktivets artikel 23 anges att det ska finnas regelbundna och lämpliga förfaranden för att kontrollera att de tjänster som omfattas av direktivet överensstämmer med kraven. I den mån en ekonomisk aktör har valt att inte tillämpa ett krav med hänvisning till att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda ska förfarandet även omfatta kontroll av att den dokumentation som krävs för en sådan bedömning samt en granskning av bedömningen och dess resultat, inbegripet att användningen av de kriterier som anges i direktivets bilaga VI är korrekt.

Av bestämmelsen framgår att tillsynen både ska omfatta granskning av krav på tillgänglighet och viss dokumentation. Enligt direktivet finns dock ytterligare krav på dokumentation än vad som nämns i artikel 23. Andra dokumentationskrav som finns är till exempel sådan nödvändig information som beskrivs i direktivets bilaga V och som ska förklara hur tjänsterna uppfyller kraven på tillgänglighet. Den tillsyn som ska utföras bör därför kunna avse såväl att en tjänst uppfyller de faktiska kraven på tillgänglighet som den formalia och krav på dokumentation som är kopplade till dessa krav.

I tillsynsuppdraget ska det även ingå att följa upp de klagomål och rapporter om bristande tillgänglighet som kommer in till myndigheten. För att allmänheten ska kunna framföra klagomål eller anmäla bristande överensstämmelse hos en specifik tjänst behöver det finnas en funktion hos tillsynsmyndigheten som kan ta emot sådana anmälningar. Erfarenheter från liknande funktioner hos andra myndigheter visar emellertid att det råder stor variation mellan hur relevanta sådana anmälningar är i förhållande till myndighetens tillsynsuppdrag. Det bör därför vara upp till tillsynsmyndigheten att avgöra hur den bäst hanterar de inkomna klagomålen.

Hur omfattande en tillsynsinsats ska vara bör bedömas från fall till fall. En fullständig tillsyn kan vara väldigt tidskrävande och innebära att färre ekonomiska aktörer kan granskas under en viss angiven tidsperiod. Om tillsynsmyndigheten vill undersöka om en eller ett flertal aktörer lever upp till ett specifikt krav kan det därför finnas skäl att göra mer riktad tillsyn. Samtidigt kan det även finnas ett allmänintresse av att det förekommer regelbundna granskningar där ett visst antal aktörer är föremål för en fullständig kontroll. Den som är bäst lämpad att avgöra hur tillsynen i olika ärenden bör utformas är den aktuella

tillsynsmyndigheten. Denna är den som bäst kan väga den information om tillsynsbehovet inom olika sektorer som finns hos myndigheten samt allmänhetens intresse av en effektiv tillsyn mot de resurser som myndigheten har att förfoga över. Utredningen är därför av uppfattningen att det bör vara upp till tillsynsmyndigheten att avgöra om ett tillsynsärende ska omfatta samtliga krav eller om tillsynen endast ska omfatta en mer begränsad del.

15.7.3 Åtgärder vid konstaterad bristande överensstämmelse

Förslag: Om en tjänst konstateras inte uppfylla ett eller flera krav på tillgänglighet får tillsynsmyndigheten ålägga den eller de ansvariga ekonomiska aktörerna att vidta nödvändiga korrigerande åtgärder för att rätta till identifierade brister. Det ska anges en tidsram inom vilken sådana åtgärder ska ha vidtagits.

Om en ekonomisk aktör inte har vidtagit beslutade åtgärder inom föreskriven tid får myndigheten vidta lämpliga åtgärder för att få en bristande överensstämmelse att upphöra.

De beslutade åtgärderna ska vara proportionerliga.

Som framgår ovan ska det framgå av författning vilka ingripande åtgärder som en tillsynsmyndighet får vidta i förhållande till en ekonomisk aktör. Enligt artikel 23.1.c i direktivet ska tillsynen, utöver en granskning av huruvida en tjänst lever upp kraven, även omfatta en uppföljning av att den ekonomiska aktören har vidtagit nödvändiga korrigerande åtgärder. Den aktuella tillsynen bör därför följa en tvåstegsraket där den ekonomiska aktören först ges möjlighet att korrigera tjänsten så att den lever upp till kraven. Om rättelse inte sker ges tillsynsmyndigheten i ett andra steg möjlighet att vidta mer långtgående åtgärder för att den bristande överensstämmelsen ska upphöra. Ett sådant förfarande är även i linje med det förfarande som ska gälla för marknadskontroll, jfr avsnitt 14.4.7.

Det ingripande som kan göras i det andra steget kan, förutsatt att det anses proportionerligt, innebära stora ekonomiska konsekvenser för berörd tjänsteleverantör. Kravet på rättssäkerhet och transparens förutsätter att tjänsteleverantören har getts goda förutsättningar till rättelse i det första ledet innan mer ingripande åtgärder vidtas i steg två. Tillsynsmyndigheten behöver därför ange tydligt vilka korrige-

rande åtgärder som ska vidtas i det första steget och ge tjänsteleverantören en rimlig tid inom vilken dessa åtgärder ska vidtas. Vilka åtgärder som ska kunna vidtas och vilka tidsgränser som ska sättas beror däremot på en mängd olika faktorer kopplade till såväl vilken tjänst som det handlar om, tjänsteleverantörens förutsättningar för att snabbt rätta till bristerna samt allvarligheten i den konstaterade bristen. Detta måste därför beslutas i det enskilda fallet.

En tjänst som tillhandahålls på marknaden trots att den inte lever upp till kraven på tillgänglighet innebär en risk för snedvriden konkurrens i förhållande till de tjänster som lever upp till kraven. Den medlemsstat som tillåter ett sådant fortsatt tillhandahållande av en tjänst skulle även kunna anses medvetet agera i strid med FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. De åtgärder som ska kunna vidtas i steg två behöver därför vara mer långtgående än vad som anges i steg ett och ska syfta till att tvinga den ekonomiska aktören att snarast vidta rättelse eller att tjänsten tas bort från marknaden. Frågan om vilka åtgärder som i realiteten kan vidtas är dock komplex då många av de tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet som exempelvis internet- och telefonabonnemang, internetbank och åtkomst till audiovisuella medietjänster utgör viktiga samhällsfunktioner. Det är därmed inte bara den ekonomiske aktören som drabbas om en tjänst som en internetbanktjänst förbjuds. De åtgärder som ska vidtas behöver därför inte bara vägas mot de konsekvenser som åtgärden får för tjänsteleverantören utan även vilka konsekvenserna blir för övriga konsumenter och samhället i stort. Det är mot bakgrund av detta svårt att uttala sig om vilka ingripandeåtgärder som en tillsynsmyndighet ska kunna förfoga över i steg två och utredningen begränsar sig därför till att föreslå att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om de förelägganden och förbud som är nödvändiga för att få den bristande överensstämmelsen att upphöra.

I avsnitt 15.5 anges vilken ekonomisk aktör som ska anses vara ansvarig tjänsteleverantör. I första hand bör tillsynsmyndighetens beslut om åtgärder rikta sig mot denne. Det kan emellertid uppstå situationer där det kan finnas flera ansvariga tjänsteleverantörer eller där en annan tjänsteleverantör i distributionsledet är den som bättre lämpar sig att vidta de korrigerande åtgärderna. Tillsynsmyndighetens beslut bör därför kunna rikta sig mot flera berörda tjänsteleverantörer.

Som framgår ovan måste den beslutade åtgärden under alla omständigheter vara proportionerlig. Även om detta följer av andra författ-

ningar anser utredningen att det är lämpligt att detta kommer till uttryck även i den författning som genomför tillgänglighetsdirektivet.

15.7.4 Åtgärder vid granskning av oproportionerligt stor börda

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att den ekonomiska aktören som åberopar oproportionerligt stor börda som skäl för att inte genomföra ett krav på tillgänglighet hos en tjänst har dokumenterat den bedömning som ligger till grund för beslutet. Tillsynsmyndigheten ska även granska denna bedömning och dess resultat.

Om en ekonomisk aktör har åberopat att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda som grund för att inte tillämpa ett visst krav på tillgänglighet, ska även den bedömning som ligger till grund för ställningstagandet kontrolleras.

Granskningen av det åberopade undantaget ska utgå från de uppgifter och omständigheter som var kända för den ekonomiske aktören vid tidpunkten för när bedömningen gjordes.

Vid bedömningen av om oproportionerligt stor börda föreligger ska grundläggande skattningar och riktlinjer om uppskattade fördelar för personer med funktionsnedsättning, tillhandahållas av behörig myndighet. I avsaknad av sådana skattningar och tydliga riktlinjer på området bör det vara tillräckligt att företagets bedömning görs med utgångspunkt i antalet specifika produkter och tjänster och hur ofta de används, det vill säga den bedömning som ordagrant framgår av bilaga VI till tillgänglighetsdirektivet. Därefter är den ekonomiska aktören skyldig att göra sin bedömning om det föreligger en oproportionerligt stor börda.

Precis som vid marknadskontroll ingår det i tillsynsuppdraget att granska bedömningar avseende att uppfyllande av ett krav innebär en större förändring av tjänsten, vilken innebär en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär, eller att uppfyllande av ett visst krav innebär en oproportionerligt stor börda. De överväganden som redogörs för i avsnitt 14.4.6 och 14.4.7 om marknadskontroll gäller även vid tillsyn av tjänster. Utredningen ser inga skäl att ha

olika bestämmelser som reglerar detta förfarande vid tillsyn respektive marknadskontroll och förfarandet bör därmed regleras i en bestämmelse som är gemensam för produkter och tjänster.

15.7.5 Tillsynsmyndighetens befogenheter

Förslag: En tjänsteleverantör är skyldig att på motiverad begäran av en tillsynsmyndighet lämna all information som behövs för att visa att tjänsten uppfyller tillgänglighetskraven. En tjänsteleverantör ska i övrigt vara skyldig att samarbeta med berörda tillsynsmyndigheter om de åtgärder som ska vidtas för att tjänsten ska uppfylla föreskrivna krav.

En tillsynsmyndighet ska få meddela de förelägganden och förbud som är nödvändiga för att dessa ska kunna utöva sin verksamhet. Ett sådant föreläggande eller förbud får riktas mot en eller flera berörda aktörer. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten ska kunna begära hjälp från Polismyndigheten om detta är nödvändigt för att kunna genomföra ett tillsynsärende.

Som anges ovan har tjänsteleverantörerna en skyldighet att samarbeta med tillsynsmyndigheten både rent allmänt och i specifika tillsynsärenden. Denna skyldighet framgår av tillgänglighetsdirektivet och behöver även framgå av svensk författning för att få effekt. Precis som vid marknadskontroll kan det emellertid uppstå situationer där den ekonomiska aktören inte samarbetar och där tillsynsmyndigheten därför behöver kunna ta till särskilda medel för att den beslutade tillsynen ska kunna genomföras. Även i övrigt behöver en tillsynsmyndighet kunna fatta beslut om de förelägganden och förbud som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna genomföra ett tillsynsärende. Övervägandena för detta är de samma som gäller för marknadskontroll i avsnitt 14.4.8. Förfarandena bör därmed kunna regleras i bestämmelser som är gemensamma för kontroll av både produkter och tjänster.

15.7.6 Administrativt samarbete mellan tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater

Bedömning: Tillsynsmyndigheten bör utöva tillsyn över de tjänster som tillhandahålls i Sverige. I avsaknad av särskilda bestämmelser om administrativt samarbete är myndigheter skyldiga att tillämpa den fördragsrättsliga samarbetskyldigheten i artikel 4(3) i fördraget om Europeiska unionen.

Till skillnad mot vad som gäller för marknadskontroller och i andra unionsrättsakter som reglerar tillhandahållande av tjänster på den inre marknaden anger tillgänglighetsdirektivet inte vad som ska gälla i situationer där en tjänst tillhandahålls i flera medlemsstater. Så kan vara fallet om en tjänsteleverantör erbjuder sina tjänster till konsumenter i flera medlemsstater via till exempel en e-handelsplats eller om en tjänst utövas i flera medlemsstater, exempelvis vid en persontransport som går genom flera länder. Direktivet anger inte heller vad som ska gälla i en situation där tjänsteleverantören befinner sig i eller har sitt säte i en medlemsstat medan konsumenten tar del av tjänsten i en annan medlemsstat.

Artikel 23 i kombination med medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 4 att säkerställa att enbart tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven tillhandahålls på marknaden, tyder på att varje medlemsstat har ett eget ansvar att övervaka att de tjänster som tillhandahålls inom dess nationella territorium lever upp till kraven. Detta innebär att svenska tillsynsmyndigheter ska utöva tillsyn över samtliga tjänster som tillhandahålls konsumenter i Sverige. I gränsöverskridande situationer kommer det dock att krävas en samverkan mellan myndigheter i flera medlemsstater, vilket förutsätter att dessa myndigheter har likartade regelverk att följa. I avsaknad av reglering på unionsnivå kan det inte garanteras att de regler som utredningen skulle föreslå är samma regler som skulle gälla i andra länder. Det är därför inte lämpligt att utredningen lämnar förslag på hur ovanstående situationer ska kunna lösas. Utredningen rekommenderar att Sverige verkar för att gemensamma unionsrättsliga regler tas fram även för gränsöverskridande samarbete kring kontroll av tjänster.

Att det saknas regler inom detta område innebär emellertid inte att tillsynsmyndigheter kan avstå från att agera. Enligt artikel 4.3 fördraget om Europeiska unionen följer det av principen om lojalt samar-

bete att unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. För myndigheter innebär detta en skyldighet att samarbeta med myndigheter i andra medlemsstater i ärenden som grundas i fördragen. Ärenden som avser att säkerställa den inre marknadens funktion omfattas därmed av denna skyldighet. Principen om lojalt samarbete innebär också att det behöver finnas ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheter i olika medlemsstater. En myndighet i en medlemsstat ska alltså kunna förlita sig på att uppgifter och beslutsunderlag från en myndighet i en annan medlemsstat är tillförlitliga och väl underbyggda.

Ett visst utrymme till gränsöverskridande samarbete ges även i direktivet. Enligt artikel 28 i tillgänglighetsdirektivet ska kommissionen inrätta en arbetsgrupp som består av företrädare för marknadskontrollmyndigheter, myndigheter för kontroll av tjänsters överensstämmelse och berörda parter, inklusive företrädare för organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning. Arbetsgruppen ska underlätta informationsutbyten mellan myndigheter, främja samarbete mellan myndigheter och tillhandahålla råd i synnerhet vad gäller genomförandet av artiklarna 4 och 14.

16 Behöriga myndigheter

I utredningens uppdrag ingår att föreslå myndigheter som ska utöva marknadskontroll på varor enligt tillgänglighetsdirektivet med utgångspunkten att myndigheterna ska ingå i Marknadskontrollrådet. Utredningen ska även föreslå hur tillsyn bör utövas i fråga om de tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Frågan om hur själva marknadskontrollen och tillsynen bör utövas behandlas utförligt i kapitel 14 och 15. I detta kapitel redogör utredningen för sina överväganden och slutsatser vad gäller vilka myndigheter som skulle kunna lämpa sig som marknadskontroll- och tillsynsmyndigheter.

Marknadskontroll är ett vedertaget begrepp inom unionsrätten och avser endast kontroll av produkter. Den kontroll som ska utövas avseende tjänsters överensstämmelse omfattas därför inte av bestämmelser om marknadskontroll och behöver även ha en annan benämning. Utredningen benämner kontroller av tjänsters överensstämmelse som *tillsyn*. När utredningen i kapitlet fortsättningsvis använder sig av begreppet *kontroller* avses både marknadskontroll och tillsyn.

16.1 En eller flera myndigheter

Tillgänglighetsdirektivet omfattar produkter och tjänster inom flera olika områden. Många produkter, men inte alla, är redan i dag föremål för marknadskontroll. Även många av de tjänster som omfattas av direktivet är redan i dag föremål för tillsyn hos flera olika myndigheter. Exempelvis utövar Finansinspektionen tillsyn över många av de finansiella tjänster som omfattas av direktivet, Konsumentverket och Transportstyrelsen utövar tillsyn över persontransporter och Post- och telestyrelsen (PTS) utövar tillsyn över elektroniska kommunikationsnät. En fråga som utredningen behöver ta ställning till är därför om uppdraget att utföra kontroller bör ges till de myndigheter som

redan utövar annan kontroll över berörda aktörer. Om utredningen ser behov av en annan ansvarsfördelning vad gäller kontroller avseende tillgänglighet behöver utredningen ta ställning till om sådana kontroller bör delas upp mellan flera myndigheter eller om uppdraget bör centreras till en enda myndighet.

Vad gäller marknadskontroller är det inte ovanligt att flera myndigheter har uppdrag att utöva marknadskontroll enligt samma rättsakt. Till exempel har både PTS och Elsäkerhetsverket i uppdrag att utöva marknadskontroll enligt radioutrustningslagen. Den marknadskontroll som utövas enligt lagen om leksakers säkerhet utövas av tre olika myndigheter (Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket). Marknadskontrollmyndigheterna är i dessa fall skyldiga att samordna sina åtgärder om kontrollen avser samma leksak eller om åtgärderna riktar sig mot samma ekonomiska aktör.

Även när det gäller tillsyn är det inte ovanligt att flera myndigheter har ett delat ansvar.

I de fall som utredningen känner till där flera myndigheter har ett delat uppdrag att utöva kontroller framgår det tydligt av författning hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna ska vara. Följaktligen ansvarar myndigheterna för att kontrollera olika saker. När det handlar om att utöva kontroll enligt tillgänglighetsdirektivet är det emellertid svårt att få till en motsvarande uppdelning. Komplexiteten av direktivets tillämpningsområde och de krav på tillgänglighet som ställs gör att det är svårt att få till en tydlig ansvarsfördelning liknande den som förekommer i till exempel radioutrustningslagen och i lagen om leksakers säkerhet.

Utredningen behöver därför överväga noga innan den tar ställning till vilken eller vilka myndigheter som ska utöva kontroll enligt tillgänglighetsdirektivet. Vid dessa överväganden behöver allmänna principer och överväganden för ekonomisk styrning särskilt beaktas. Andra viktiga aspekter som behöver vägas in är ansvars- och finansieringsprincipen samt näringslivets och konsumenters behov av tydlighet och transparens.

16.1.1 Principer för ekonomisk styrning

Av budgetlagen (2011:203) framgår att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) har varje myndighetsledning ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Ekonomistyrningsverket betonar i sin verksamhet¹ att myndigheterna ansvarar för att leva upp till kravet och att arbeta för att effektivisera sin verksamhet samt att leva upp till kraven på effektivisering och arbeta för att få ut mer av varje krona. Kravet på effektivitet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet (prop. 2009/10:175 s. 29). Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.

I budgetpropositionen för 2021 bestäms att målet för den statliga förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (prop. 2020/21:1, utgiftsområde 2 s. 9). Målet har varit samma de senaste tio åren.

De uttalanden som ligger till grund för målet för statlig förvaltning, ekonomisk styrning och tillsyn återfinns i prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Vad gäller den statliga förvaltningens organisation uttalas på sidan 72 och framåt bland annat att specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen inte får leda till fragmentering och bristande helhetssyn. För att motverka sådana tendenser bör förutsättningarna för statlig samordning och samverkan mellan myndigheter och sektorer förbättras på både nationell och regional nivå. Den statliga förvaltningen bör vara organiserad på ett sådant sätt att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.

I propositionen behandlas tillsyn på sidan 95 och framåt där det bland annat uttalas att den offentliga tillsynen spelar en viktig roll för att stärka regelefterlevnaden i hela samhället, både i offentlig och privat verksamhet. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden

¹ www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/krav-pa-effektivitet/.

i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom tillsynen ska medborgare och företag kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara. En väl fungerande tillsyn ökar tryggheten i samhället. Brister i tillsynen kan å andra sidan leda till ett minskat förtroende för demokratiska beslut. En alltför differentierad tillsyn medför därför risker ur ett demokratiskt perspektiv, eftersom tillsynen inom många områden är ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs på avsett och likvärdigt sätt. Det finns därmed även risker för rättssäkerheten om tillsyn inte fungerar som det är tänkt. För tillsynsorganen kan exempelvis osäkerhet uppstå om i vilken utsträckning de är skyldiga att ingripa. Tillsynsobjekten riskerar vidare att lämnas i ovisshet om vilka krav som egentligen åligger dem i samband med tillsyn, en ovisshet som kan leda till onödiga konflikter i relationen till tillsynsorganen. En tydligare och mer enhetlig tillsyn är även viktig för regelförenklingsarbetet och kan därmed bidra till att förbättra företagsklimatet i Sverige. Genom en mer likartad användning av begrepp och mer likartade regler kring tillsyn ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn utifrån flera olika lagar och av flera tillsynsmyndigheter bättre förutsättningar att kunna följa gällande regler. En väl fungerande tillsyn ska även vara enhetlig i hela landet och inte snedvrída konkurrensen.

Marknadskontroll får anses vara en form av tillsyn och utredningen bedömer därför att vad som sägs i propositionen om tillsyn därför även kan tillämpas på granskning av produkters överensstämmelse enligt unionsrätten.

Det är mot bakgrund av dessa uttalanden och principer som utredningen har att göra sina överväganden.

16.1.2 Ansvars- och finansieringsprincipen

Funktionshinderspolitiken är tvärssektoriell till sin karaktär, och det är regeringen som ansvarar för att politiken får genomslag inom respektive sektorsområde. Ansvaret kan inte delegeras till en enskild myndighet. Den sektorsvisa styrningen av myndigheterna utgör grunden för funktionshinderspolitikens genomförande och utgår från den så kallade ansvars- och finansieringsprincipen. Principen innebär i sina huvuddrag att varje sektor i samhället har ansvar för att funktionshinderspoli-

tiken genomförs. Det är hela samhällets ansvar att se till att människor inte exkluderas och att alla människors kompetens tas tillvara.

I betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23) anförs att en viktig utgångspunkt för att nå det nationella målet för funktionshinderspolitiken är ansvars- och finansieringsprincipen. Kostnaderna för att undanröja hinder och skapa tillgänglighet för alla människor ska finansieras inom ramen för ordinarie verksamheter. Principen är därför central för hur en myndighet ska använda de medel den har; verksamheten ska realisera allas rättigheter med de medel myndigheten förfogar över. Som principen preciserats innebär den att varje sektor ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning. Riksdag och regering har också ställt sig bakom bedömningen om ansvars- och finansieringsprincipens betydelse för funktionshinderspolitiken (se bland annat prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 9 s 123).

16.1.3 Synpunkter från företag, konsumenter och myndigheter som utövar marknadskontroll och tillsyn

För att kunna utarbeta ett lämpligt förslag i frågan har utredningen fört dialoger med företrädare för näringsliv, myndigheter och funktionshinderorganisationer. Vid dessa dialoger har följande framförts.

Företrädare för näringslivet har framfört att det är önskvärt att inte fler myndigheter än nödvändigt har ett tillsyns- och kontrolluppdrag. För att säkerställa en enhetlig praxis vore det att föredra att enbart en myndighet har ett sådant uppdrag. Å andra sidan är det även ett starkt önskemål att den myndighet som utövar kontrollen har goda kunskaper om branschen och de produkter som tillhandahålls på marknaden. Företrädare för branscher där det redan i dagsläget utövas marknadskontroll och tillsyn ser helst att nya kontrolluppdrag inte läggs ut på ytterligare myndigheter.

Företrädare för funktionshinderorganisationerna har poängterat behovet av en enda, gemensam ingång för klagomål från konsumenter. Från denna skulle klagomålen kunna slussas vidare till rätt tillsynsmyndighet. Det är även viktigt att den myndighet som utövar tillsynen har god kompetens i de frågor som den behöver hantera och att den i sin verksamhet för in kunskap och förståelse för tillgänglighet och situationen för personer med funktionsnedsättningar. Erfarenheter från dagens klagomålshantering hos myndigheter är att det överlag upplevs

som svårt att framföra klagomål avseende bristande tillgänglighet. Det är ofta svårt för enskilda att veta vart de kan vända sig och hur de klagar och många är inte ens medvetna om att det finns möjlighet att framföra klagomål. Det är inte många myndigheter som kan hantera allmänna klagomål om bristande tillgänglighet. I många fall råder långa handläggningstider och bristande uppföljning hos de myndigheter som handlägger klagomålsärendena. Att det upplevs som så komplicerat och tidsödande att framföra klagomål gör att det tar emot att klaga.

Bland de myndigheter som utredningen har haft kontakt med i frågan har båda alternativen förordats. En majoritet av de myndigheter som utredningen har haft kontakt med förordar att ansvaret för tillsyn och marknadskontroll läggs på så få myndigheter som möjligt. Detta grundas i önskemål om att säkerställa en så enhetlig praxis som möjligt, att möjliggöra en stabil kunskapsuppbyggnad och kompetensförsörjning på området samt farhågor om svårigheten att samordna sig i de fall där fler myndigheter har ett delat ansvar.

Myndigheten för delaktighet förordar en sektorsvis marknadskontroll och tillsyn och hänvisar till att direktivet omfattar många olika sektorer och att de krav på tillgänglighet som ställs är både av mer övergripande och av väldigt detaljerad karaktär. Den myndighet som utövar kontroll inom området i övrigt torde därför vara bäst lämpad att även utöva kontroll avseende tillgänglighet. Detta ligger även i linje med funktionshinderspolitikens utgångspunkt att ansvaret för genomförande av funktionshinderpolitiken ska fördelas på hela samhället och åligger alla myndigheter. Risken för en inkonsekvent tillämpning bör i stället motverkas genom tät samverkan mellan de olika myndigheterna, där en myndighet ges i uppdrag att ha ett särskilt samordnande ansvar.

16.1.4 Argument för och emot att flera myndigheter ansvarar för marknadskontroll och tillsyn

Den stora fördelen med att flera myndigheter ansvarar för marknadskontroll är att det därmed blir myndigheter med expertkunskaper inom det aktuella området som helhet som även kontrollerar tillgängligheten. Detta innebär att den kontrollerande myndigheten har mer detaljerad kunskap och bättre förståelse för de tekniska krav som gäller för en produkt som helhet, vilket kan förväntas leda till mer avvägda och balanserade bedömningar. En expertmyndighet kan även väntas vara

insatt i de relevanta funktionshinderspolitiska frågorna på området. Den bör därmed även ha kunskap om vilka behov som personer med funktionsnedsättningar har avseende den aktuella produkten. Företagen gynnas även på så sätt att det inte blir flera olika tillsynsmyndigheter som granskar deras verksamhet.

Nackdelen är att det kan bli väldigt många olika marknadskontrollmyndigheter att hålla koll på. När ansvaret för kontroll av olika produkter ligger hos flera olika marknadskontrollmyndigheter ökar risken för att fler myndigheter än nödvändigt kommer att kontrollera ett företags produkter. Den omvända risken finns också, nämligen att flera myndigheter kontrollerar samma produkt. Att flera myndigheter granskar samma produkt kan leda till flera beslut från olika myndigheter. Besluten kan innebära att det görs olika bedömningar vad gäller en produkts överensstämmelse med tillgänglighetskraven, men även att flera myndigheter beslutar om åtgärder och sanktioner. Helhetliga bedömningar vad gäller tillgänglighet kommer ofta att saknas, då den myndighet som utför kontroll enbart utgår från sitt eget expertområde.

Olika myndigheter prioriterar och utför marknadskontroll i väldigt stor varierande utsträckning och det är inte osannolikt att marknadskontrollerna vad gäller tillgänglighet också kommer att variera därefter. När flera myndigheter utför kontroll kommer det även bli en splittad rapportering till uppdragsgivaren (regeringen), kommissionen samt till andra centrala samordningsorgan. Enligt marknadskontrollagstiftningen ska varje medlemsstat rapportera till kommissionen vilka myndigheter som ska utöva marknadskontroll enligt vilka rättsakter. Många marknadskontrollmyndigheter inom samma direktiv kommer innebära en utmaning för att få till en begriplig rapportering. En svårighet i en sådan rapport kommer att vara att definiera och avgränsa respektive myndighets ansvarsområde och vilka områden som ska granskas av vem. Detta innebär även ökade svårigheter för myndigheter i andra medlemsstater att ta reda på till vem de ska vända sig i ett specifikt ärende om marknadskontroll. Det kommer även krävas ingående samordning för ett effektivt agerande enligt direktivets artikel 21.

För en enskild konsument som vill framföra klagomål avseende en produkt blir det svårare att veta vart den ska vända sig. En konsument kan därför komma att vända sig till flera myndigheter, med följden att det skapas fler myndighetsärenden som måste hanteras.

16.1.5 Argument för och emot att en enda myndighet ansvarar för marknadskontroll

Med en enda marknadskontrollmyndighet kommer en samlad kompetens och kunskapsbas om produkters tillgänglighet att kunna byggas upp. En enskild konsument som vill framföra klagomål kommer att ha en tydlig mottagare för sina klagomål och kan även vänta sig att det är den myndigheten som tar emot klagomålet som också kommer att handlägga detta. Praxisutvecklingen kommer att bli mer enhetlig när en enda myndighet handlägger samtliga ärenden som rör marknadskontroll. Detta skapar även mer rättssäkra förutsättningar för företag som dels kan dra slutsatser av myndighetens tidigare bedömningar på området, dels kan vara trygga i att en enhetlig prövning kommer att göras vad gäller produkters tillgänglighet.

Med en enda marknadskontrollmyndighet kommer det inte att krävas någon samordning mellan svenska myndigheter på området. Det blir även enklare att samordna marknadskontrollerna i förhållande till övriga marknadskontrollmyndigheter inom EU och i förhållande till den rapportering av marknadskontroll som ska göras. Detta bör även underlätta för utländska företag som vill etablera sig på den svenska marknaden.

En stor nackdel med en enda ansvarig myndighet är att den myndighet som utövar marknadskontrollen riskerar att sakna expertkunskaper om de produkter och branscher som den granskar. De myndigheter som redan utövar marknadskontroll över produkter som omfattas av direktivet får förmodas ha etablerade kontakter med den bransch som berörs. Därmed har de även god inblick i de mekanismer och förutsättningar som är av betydelse inom respektive bransch.

16.2 Myndigheter som skulle kunna bli aktuella

Det finns i dagsläget ingen myndighet vars verksamhet faller sig naturlig för att utöva tillsyn över samtliga områden som omfattas av direktivet. I sina överväganden avseende hur tillsyn och marknadskontroll skulle kunna utövas vad gäller tillgänglighet har utredningen därför tittat på ett antal myndigheter som skulle kunna bli aktuella för större eller mindre uppdrag som tillsyns- eller marknadskontrollmyndighet. Nedan redogörs kort för de myndigheter som utredningen har övervägt och för den verksamhet som respektive myndighet bedriver i dag.

16.2.1 Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) har ett brett uppdrag med ett omfattande uppdrag som tillsynsmyndighet. Nedanstående beskrivning av myndighetens uppgifter är därför enbart ett urval.

Enligt PTS:s instruktion är PTS förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation (förordning [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen). Myndigheten ska verka för att målen inom politiken för informationssamhället uppnås. Myndigheten ska, inom ramen för sina uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK), verka för att de mål som anges i lagen uppnås.

Inom området elektronisk kommunikation (uppdragen inom postområdet utelämnas här) har PTS bland annat i uppdrag att

- främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, inbegripet att se till att samhällsomfattande tjänster finns tillgängliga, och att främja tillgången till ett brett urval av elektroniska kommunikationstjänster,
- främja utbyggnaden av och följa tillgången till bredband och mobiltäckning i alla delar av landet, inbegripet att skapa förutsättningar för samverkan mellan myndigheter som kan bidra till utbyggnaden av bredband,
- främja en effektiv konkurrens,
- bedriva informationsverksamhet riktad till konsumenter,
- pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, fastställa och analysera marknader samt utöva tillsyn och pröva tvister enligt LEK,
- meddela föreskrifter enligt förordningen om elektronisk kommunikation,
- vara marknadskontrollmyndighet enligt radioutrustningslagen (2016:392),
- vara tillsynsmyndighet enligt lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering (eIDAS) och ge stöd och information till myndigheter och enskilda när det gäller betrodda tjänster,

- följa utvecklingen när det gäller toppdomäner med geografiska namn som har anknytning till Sverige,
- vara tillsynsmyndighet enligt lagen (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på internet samt meddela föreskrifter enligt förordningen (2006:25) om nationella toppdomäner för Sverige på internet,
- verka för robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar, inbegripet att upphandla förstärkningsåtgärder, och verka för ökad krishanteringsförmåga,
- lämna råd och stöd till myndigheter, kommuner och regioner och till företag, organisationer och andra enskilda i frågor om nätsäkerhet,
- vara tvistlösnings- och tillsynsmyndighet enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät och ansvara för informationstjänsten för utbyggnad av bredbandsnät enligt samma lag, och
- vara tillsynsmyndighet enligt lagen (2018:1174) om informations säkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Post- och telestyrelsen har även till uppgift att främja arbetet med att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden samt att utöva tillsyn enligt 9 kap. 2 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Vidare har PTS i uppdrag att genom upphandling bland annat tillgodose behov som personer med funktionsnedsättning har av särskilda posttjänster, grundläggande betaltjänster och elektroniska kommunikationstjänster.

Post- och telestyrelsen ska främja att marknaderna för post och elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konsumentperspektiv och ur den regionala tillväxtpolitikens perspektiv samt att marknaden för elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Myndigheten ska verka för att företag och andra enskilda har förtroende för samt förmåga och möjlighet att använda it och elektroniska kommunikationstjänster. Myndigheten ska särskilt verka för att målen för funktionshinderspolitiken uppnås inom myndighetens ansvarsområde och ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten får genom

upphandling eller stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finansiera utvecklingsprojekt, andra insatser för ökad tillgänglighet, användbarhet och mångfald inom it och elektronisk kommunikation, och elektroniska tjänster för personer med funktionsnedsättning och personer med speciella behov.

Myndigheten ska i konkurrens- och konsumentfrågor samt i frågor som rör regional tillväxtpolitik och funktionshinderspolitik samråda med berörda myndigheter och ta initiativ till ett löpande informationsutbyte mellan myndigheterna.

Myndighetens internationella verksamhet regleras också i dess instruktion. Där anges bland annat att PTS ska delta i nationellt och internationellt standardiseringsarbete. När PTS beslutar om föreskrifter ska den i förekommande fall beakta nationell och internationell standard.

16.2.2 Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) är fortfarande en ung myndighet som instiftades så sent som 2018.

Av 1–2 §§ i DIGG:s instruktion framgår att myndighetens uppdrag ska vara att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig (förordningen [2018:1486] med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning). Myndigheten ansvarar också för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Vidare ska myndigheten särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Myndigheten ska följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde.

3–7 §§ i instruktionen innehåller ytterligare detaljerade uppgifter om vad myndighetens uppdrag ska omfatta. Detta omfattar bland annat:

- ansvara för den offentliga förvaltningens tillgång till infrastruktur och tjänster för elektronisk identifiering och underskrift,
- främja användningen av elektronisk identifiering och underskrift,

- ansvara för de svenska förbindelsepunkterna (noderna) för gränsöverskridande elektronisk identifiering eIDAS-förordningen
- ge stöd och lämna information till privata leverantörer avseende elektroniska fakturor.
- delta i och främja nationellt och internationellt standardiseringsarbete inom sitt verksamhetsområde,
- främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
- främja att det vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster tas hänsyn till användares behov,
- främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga, samt
- ge stöd till den offentliga förvaltningen vid digitala investeringar av större eller strategisk karaktär.
- uppfylla de samarbetskyldigheter som gäller för Sverige som medlemsstat enligt artikel 12 i eIDAS-förordningen samt enligt rättsakter som har meddelats med stöd av den artikeln och vara gemensam kontaktpunkt för samarbetet, samt
- företräda Sverige i övriga frågor som rör gränsöverskridande elektronisk identifiering enligt eIDAS-förordningen samt lämna stöd och information till myndigheter i sådana frågor.

Av regleringsbrevet för 2021 anges ytterligare ett drygt tiotal uppdrag som myndigheten har.

Myndigheten är även tillsynsmyndighet enligt DOS-lagen och ska övervaka att digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör uppfyller krav på tillgänglighet. Detta innebär i praktiken att webbsidor och mobilapplikationer hos offentliga aktörer ska granskas i dess helhet. Myndigheten är bemyndigad att meddela föreskrifter enligt denna lag.

16.2.3 Konsumentverket

Konsumentverket har en bred verksamhet med tillsynsansvar för många olika lagstiftningar. Av Konsumentverkets uppgifter kan bland annat följande nämnas.

I Konsumentverkets instruktion anges att Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde, tillgängliggöra information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem goda förutsättningar att göra väl avvägda val samt stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra bland annat branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet (förordning [2009:607] med instruktion för Konsumentverket). Uppgifterna är begränsade till regelverk som ligger inom myndighetens ansvarsområde och förutsatt att ingen annan myndighet har motsvarande uppgift. Konsumentverket ska inom sitt verksamhetsområde även integrera ett funktionshinderperspektiv och utifrån detta stödja och driva på övriga berörda parter.

I myndighetens uppdrag ingår även att, inom ramen för sitt ansvarsområde, agera svensk kontaktmyndighet i gränsöverskridande situationer. Detta uppdrag omfattar bland annat följande:

- Vara kontaktmyndighet för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med Europeiska kommissionen i konsumentrelaterade frågor som rör e-handel.
- Bistå konsumenter vid gränsöverskridande tvister samt samarbeta och utbyta information med alternativa tvistlösningsorgan.
- Vara kontaktpunkt för tvistlösning online enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 524/2013 av den 21 maj 2013 om tvistlösning online vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG.
- Ta fram och utveckla statistik inom sitt verksamhetsområde.

Konsumentverket är marknadskontrollmyndighet för vissa produkter som inte omfattas av tillgänglighetsdirektivet (leksaker och personlig skyddsutrustning). Myndigheten är även huvudsaklig tillsynsmyndighet

dighet enligt produktsäkerhetslagen. Konsumentverket utövar tillsyn endast i de fall ingen annan myndighet har tillsynsansvar för särskilda varor eller tjänster.

Myndigheten är tillsynsmyndighet för bestämmelser i omkring 50 stycken lagar. Utöver ovan nämnda marknadskontroll- och tillsynsansvar har Konsumentverket tillsammans med andra myndigheter även tillsynsansvar för marknadsrättslig reglering inom flera områden som berörs av tillgänglighetsdirektivet, till exempel finansiella tjänster och e-handel.

Tillsammans med Transportstyrelsen har Konsumentverket därutöver ett delat tillsynsansvar över efterlevnaden av EU:s passagerarrättighetsförordningar, vilka tillgänglighetsdirektivet specifikt hänvisar till i artikel 5.

Konsumentverket eller Konsumentombudsmannen (KO) har inte alltid befogenhet att fatta egna beslut om påföljder vid konstaterade brister. I stället lämnar myndigheten in en ansökan vid framför allt Patent- och marknadsdomstolen med begäran om att domstolen ska besluta om en viss åtgärd, till exempel att näringsidkaren vid marknadsföring ska lämna väsentlig information av visst slag.

Hallå Konsument är en upplysningstjänst som finns hos Konsumentverket och som är ett samarbete mellan 18 myndigheter och fyra konsumentbyråer. Hallå konsument ger vägledning och information via en webbplats, telefon, chatt, och ett frågeforum. Konsumenter vänder sig till tjänsten främst när de har problem med ett köp av en vara eller en tjänst.

Konsumentverket tar även emot anmälningar från allmänheten om överträdelser av lagstiftning där myndigheten har ett tillsynsansvar. Under 2020 kom det in drygt 27 000 anmälningar till myndigheten.

16.2.4 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet. Av dess instruktion framgår att myndigheten särskilt ska ansvara för bland annat frågor om krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg, krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag, villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor, och villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportstyrelsen har delat tillsynsansvar med Konsumentverket avseende EU:s passagerarförordningar. Ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna anges i förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar.

Ansvarsfördelningen innebär att Konsumentverket är behörig myndighet och utövar tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, researrangörer, transportörer, resebyråer, terminaloperatörer och hamnmyndigheter fullgör sina respektive skyldigheter enligt artiklarna 4–6, 8, 9, 11, 13–20, 22.1, 22.3–24 och 27–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen), artiklarna 4–13, 15.4–20 och 22–24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (fartygspassagerarförordningen), och artiklarna 4–6, 8–11, 13–15, 17.3, 19–21 och 23–27 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (busspassagerarförordningen).

Transportstyrelsen är behörig myndighet och utövar 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 tågpassagerarförordningen, artikel 14 i fartygspassagerarförordningen, och artikel 16.1 i busspassagerarförordningen.

Transportstyrelsens har även tillsynsansvar inom luftfarten vilket finns föreskrivet i 2 § 15 p. förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område och i luftfartslagen (2010: 500) 12 kap 2 §.

Myndigheterna har föreskriftsrätt på respektive ansvarsområde.

16.2.5 Myndigheten för press, radio och tv

I 1 § förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) anges att MPRT ska verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till

mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv. Myndigheten ska även följa och analysera utvecklingen inom medieområdet och sprida kunskap om den till allmänheten. Myndigheten har vidare till uppgift att besluta om mediestöd, presstöd, tillstånd, avgifter och registrering samt utöva tillsyn i frågor som rör tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet.

Som beskrivs ovan i avsnitt 8.5.2 är MPRT bland annat tillstånds- och tillsynsmyndighet för tillgänglighetsfrågor enligt radio- och tv-lagen. Förfarandet för denna verksamhet och den kontaktpunkt som MPRT ska vara i frågor om audiovisuella medietjänster beskrivs också i det angivna avsnittet.

16.2.6 Myndigheten för tillgängliga medier

Myndigheten för tillgängliga medier ska enligt sin instruktion arbeta för att alla ska ha tillgång till litteratur, nyheter och samhällsinformation utifrån vars och ens förutsättningar oavsett läsförmåga eller funktionsnedsättning (2010:769). Myndigheten har bland annat till uppgift att vara ett nationellt kunskapscentrum för tillgängliga medier och att främja tillgänglighet till och universell utformning av litteratur, nyheter och samhällsinformation. Myndigheten har i dagsläget inte något tillsynsuppdrag, men däremot ett brett uppdrag som kunskapspridare om tillgängliga medier. Myndigheten har bland annat i uppdrag att särskilt

- ta fram riktlinjer och vägledningar inom sitt verksamhetsområde i den utsträckning som inte någon annan myndighet har detta till uppgift,
- främja, följa och medverka i nationell och internationell standardisering inom sitt verksamhetsområde,
- framställa, köpa in och överföra talböcker och punktskriftsböcker samt tillhandahålla dessa för försäljning,
- främja och följa teknikutvecklingen samt forskningen inom sitt verksamhetsområde,

- förse högskolestuderande personer som har en funktionsnedsättning i form av läsnedsättning med sådana exemplar av kurslitteratur som de behöver för att kunna ta del av litteraturen.

Inom myndigheten ska det finnas ett rådgivande organ som benämns vetenskapligt råd. Det rådgivande organet ska verka för att myndigheten bevakar och sprider relevant forskning om lättläst litteratur och nyhetsförmedling och om övriga tillgängliga medier och deras målgrupper.

16.2.7 Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet (MfD) är, precis som MTM, i dagsläget inte någon tillsynsmyndighet. MfD har enligt sin instruktion till uppgift att främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt att ur ett rättighets-, mångfalds, jämställdhets- och medborgarperspektiv verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar och för jämlikhet i levnadsvillkor (2014:134). Myndigheten ska bidra till kunskapsutveckling i frågor som rör delaktighet, tillgänglighet, universell utformning, välfärdsteknologi, miljö, levnadsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning. MfD ska arbeta tvärsektoriellt och sprida kunskap, ansvara för utbildnings- och informationsinsatser, förmedla erfarenheter och goda exempel, initiera utvecklingsarbete, initiera och följa forskning samt främja innovationer i nationella och internationella sammanhang.

I myndighetens uppdrag att främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället ingår bland annat att ta fram metoder, riktlinjer och vägledningar till stöd för arbetet med tillgänglighet samt följa och vid behov medverka i strategiskt viktig nationell och internationell standardisering inom tillgänglighet samt verka för att tillgänglighet och universell utformning inkluderas i relevanta standarder. MfD ska även bevaka och analysera den internationella utvecklingen och Europeiska unionens insatser inom myndighetens verksamhetsområde och bidra till att Sverige uppfyller sina åtaganden inom ramen för skyddet av mänskliga rättigheter. Vid behov ska MfD rapportera vilka konsekvenser utvecklingen och insatserna kan få för personer med funktionsnedsättning.

16.2.8 Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar bland annat för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag, och för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser (förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen). Myndigheten ska inom ramen för egna beslut om resursfördelning och planering arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, ger ett högt skydd för konsumenter och bidrar till en hållbar utveckling. Inom ramen för sitt uppdrag utövar Finansinspektionen tillsyn över bland annat banker, fondbolag, finansiella institut och försäkringsbolag. I frågor som rör konsumentskydd har myndigheten en skyldighet att samråda med Konsumentverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. Det uppdrag som Finansinspektionen har att arbeta med konsumentskydd syftar även det till att säkra stabilitet på den finansiella marknaden och säkerställa ett grundläggande förtroende för det finansiella systemet.

16.3 Utredningens överväganden

Som konstaterats ovan är den tillsyn som det är frågan om enligt tillgänglighetsdirektivet av ett annat slag och kräver kompetens som inte naturligen finns på de myndigheter som i övrigt har tillsynsuppdrag inom de områden som direktivet omfattar. Det kan mot den här bakgrunden finnas flera olika lösningar på hur tillsynen ska organiseras. Här ska kort nämnas tre möjliga lösningar:

1. Var och en av de tillsynsmyndigheter som i dag har tillsynsansvar på sitt materiella område får även tillsynsansvar för tillgänglighetsfrågorna vilket ska utövas i/efter samråd med den tillsynsmyndighet som har specialistkompetens i frågor om tillgänglighet.
2. Samma myndighet har ansvar både för marknadskontroll av produkter och tillsyn av tjänster.
3. En tillsynsmyndighet utses som har huvudansvaret och har specialistkompetens inom tillgänglighet och utövar tillsyn i/efter samråd

med var och en av de tillsynsmyndigheter som i dag har ett tillsynsansvar.

16.3.1 Inga utökade uppdrag till befintliga myndigheter

Bedömning: Det bör inte ges några utökade uppdrag att även kontrollera överensstämmelse av krav på tillgänglighet till myndigheter enbart på den grund att de redan utför någon form av kontroll över den berörda produkten eller tjänsten eller berörd ekonomisk aktör.

Ett av de alternativ som utredningen har att överväga är om de myndigheter som i dag har uppdrag att kontrollera de produkter och tjänster som omfattas av direktivet ska få utökade uppdrag att även kontrollera produktens eller tjänstens överensstämmelse med kraven på tillgänglighet. En sådan lösning skulle innebära att kontrollerna utförs av experter på den berörda produkten eller tjänsten och att dessa kontroller görs inom ramen för redan etablerade tillsynsförfaranden. Så länge kontrollerna utförs i enlighet med redan etablerade förfaranden och samordnat med övrig tillsyn torde detta alternativ vara relativt kostnadseffektivt.

För att åstadkomma en effektiv tillsyn och marknadskontroll avseende överensstämmelse av krav på tillgänglighet är det emellertid knappast tillräckligt att detta kontrolleras i samband med att en myndighet utför annan kontroll. Kontroller ska även kunna initieras efter tips från enskilda eller andra ekonomiska eller offentliga aktörer. Det behöver med andra ord finnas ett klagomålsförfarande hos respektive myndighet dit enskilda kan vända sig och som även kan ta emot och utvärdera tips på bristande överensstämmelser.

Som redogjorts för i avsnitt 15.6 råder även stor variation för de olika förfaranden som framför allt tillsynsmyndigheterna har till sitt förfogande för att säkerställa efterlevnad. Vissa myndigheter har långtgående befogenheter i utövandet av tillsyn medan andra myndigheter måste överlämna ett ärende till domstol för att beslut ska kunna fattas om rättsliga verkningar av identifierade brister. Många myndigheter, men långt från alla, får själva fatta långtgående beslut om till exempel sanktionsavgifter. Det råder även stor variation mellan vilka

resurser som de olika myndigheterna har att förfoga över för sin kontrollverksamhet.

Många av de berörda myndigheterna har i dagsläget ingen kompetens avseende tillgänglighet och skulle behöva lägga omfattande resurser på att bygga upp sådan kompetens. Anledningen till dagens kompetensbrist ligger troligtvis inte i brister hos myndigheten i fråga, utan grundar sig snarare i att frågor om tillgänglighet på den detaljnivå som direktivet förutsätter inte ligger inom ramen för myndighetens uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att det inte är lämpligt att tillsyn och marknadskontroll utövas på ett sådant sätt att var och en av de kontrollmyndigheter som i dag har kontrollansvar på sitt materiella område får ett utökat kontrollansvar för tillgänglighetsfrågorna.

16.3.2 Post- och telestyrelsen bör vara behörig marknadskontrollmyndighet

Förslag: Regeringen ska bemyndigas att utse behörig/-a marknadskontrollmyndighet/-er.

Post- och telestyrelsen ska utöva marknadskontroll enligt tillgänglighetsdirektivet. Det finns inte behov av att dela upp ansvaret mellan flera marknadskontrollmyndigheter.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå myndigheter som ska utöva marknadskontroll på produkter enligt tillgänglighetsdirektivet. En utgångspunkt ska vara att den eller de myndigheter som utredningen föreslår ska ingå i Marknadskontrollrådet.

Marknadskontrollrådet består i dagsläget av representanter från 17 marknadskontrollmyndigheter samt Tullverket och Kommerskollegium. I marknadskontrollutredningens betänkande SOU 2020:49 föreslås emellertid att antalet marknadskontrollmyndigheter som ska utöva marknadskontroll enligt någon av de harmoniserade unionsrättsakter som omfattas av marknadskontrollförordningen ska reduceras. Justeringen motiveras med ett behov av att effektivisera och centralisera organisationen för marknadskontroll.

Marknadskontrollutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utifrån vad som framförs i betänkandet bedömer

utredningen att det ändå finns skäl att i sina överväganden utgå från att det inte är önskvärt att utöka Marknadskontrollrådet med ytterligare myndigheter. Utredningen begränsar således sitt urval till de myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet och som kan väntas fortsätta ingå i detta. Av de myndigheter som ingår i marknadskontrollrådet är det endast ett fåtal som i dagsläget bedriver en verksamhet som är relevant för detta betänkande. Ingen av myndigheterna i marknadskontrollrådet utövar i dagsläget marknadskontroll som omfattar tillgänglighet.

De tre myndigheter i marknadskontrollrådet som har en verksamhet som är relevant för ett uppdrag om kontroll av tillgänglighet för produkter inom tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde är PTS, Konsumentverket och MPRT. Den marknadskontroll som bedrivs hos MPRT är av väldigt begränsad omfattning och marknadskontroll kan inte sägas utgöra en del av myndighetens kärnuppdrag. Utredningen kan inte se att det finns skäl att ge myndigheten ett utökat marknadskontrolluppdrag. Konsumentverket är den myndighet som kan förefalla vara mest naturlig att vända sig till om en person upplever att dess konsumenträttigheter har blivit eftersatta och direktivets tillämpningsområde är dessutom specificerat till produkter som tillhandahålls till konsumenter. Detta skulle kunna tala för Konsumentverket som marknadskontrollmyndighet. Den marknadskontroll som Konsumentverket bedriver i dagsläget omfattar däremot inte några av de produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet och är inriktad mot helt andra kontroller än krav på tillgänglighet. Detta innebär att Konsumentverket i dagsläget saknar kunskap om såväl de produkter som ska kontrolleras, den marknad och de aktörer som tillhandahåller produkterna och de krav på tillgänglighet som ska kontrolleras. Det arbete som skulle krävas för att bygga upp en marknadskontrollverksamhet i denna del skulle därmed vara jämförbar med det arbete som skulle krävas för att bygga upp en verksamhet från grunden. Utredningen ser därför inte att det finns starka skäl som särskilt talar för att Konsumentverket skulle lämpa sig som marknadskontrollmyndighet för krav på tillgänglighet.

PTS utövar i dagsläget marknadskontroll enligt radioutrustningslagen och har därmed i dagsläget en befintlig organisation för marknadskontroll avseende många av de produkter som även omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Även om den marknadskontroll som ska utövas enligt tillgänglighetsdirektivet är en helt annan än vad som ska kon-

trolleras enligt radioutrustningslagen får PTS ändå anses besitta kunskap om såväl många av de produkter som de aktörer och den marknad som berörs av direktivet. PTS är förvaltningsmyndighet för elektronisk kommunikation och har ett samlat ansvar för funktionshinderspolitiken inom sitt ansvarsområde. Myndigheten har även uppdrag att genom upphandling tillgodose behov som personer med funktionsnedsättning har av särskilda posttjänster, grundläggande betaltjänster och elektroniska kommunikationstjänster. Inom myndigheten bör det därför finnas goda förutsättningar för att snabbt bygga upp en verksamhet som även kontrollerar tillgänglighet hos produkter som används för att få tillgång till många av de tjänster som omfattas av myndighetens ansvarsområde. Vid en samlad bedömning finner utredningen därför att PTS är den myndighet i marknadskontrollrådet som skulle lämpa sig bäst som marknadskontrollmyndighet inom tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde. Utredningen förordar därför att PTS får i uppdrag att utöva marknadskontroll enligt tillgänglighetsdirektivet. Med hänvisning till det begränsade antal produkter som omfattas av direktivet och vad som i övrigt har anförts ovan ser utredningen inte något behov av att fler myndigheter ska ha detta uppdrag.

16.3.3 Underrättelse till kommissionen om behörig marknadskontrollmyndighet

Förslag: Den myndighet som ska utöva marknadskontroll avseende tillgänglighetskraven och dennes ansvarsområde ska meddelas till kommissionen enligt artikel 10.2 marknadskontrollförordningen.

Enligt artikel 10.2 i marknadskontrollförordningen, vilken är en av de artiklar som ska gälla även för tillgänglighetsdirektivet, ska varje medlemsstat utse en eller flera marknadskontrollmyndigheter i sina territorier. Varje medlemsstat ska underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om sina marknadskontrollmyndigheter och behörighetsområdena för var och en av dessa myndigheter. Då artikel 10.2 även ska gälla för tillgänglighetsdirektivet innebär detta att även den eller de marknadskontrollmyndigheter med tillgänglighetsdirektivet som ansvarsområde ska anmälas till kommissionen. I 2 § i marknadskontrollutredningens förslag till förordning (2021:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning samt

bestämmelser om marknadskontroll i övrigt anges att det i förordningens bilaga I framgår vilka myndigheter som är marknadskontrollmyndigheter enligt artikel 10.2 i EU:s marknadskontrollförordning samt vilka som är dessa myndigheters ansvarsområden. Utredningen bedömer att det mest lämpliga sättet att anmäla marknadskontrollmyndighet för tillgänglighetsdirektivet, vore att även föra in tillgänglighetsdirektivet i denna bilaga. På så sätt bibehålls en samlad och centraliserad lista över de unionsrättsakter där marknadskontrollmyndigheter och deras ansvarsområden ska anmälas till kommissionen. Denna lösning skulle även underlätta för andra myndigheter, ekonomiska aktörer och konsumenter som inte behöver leta i flera författningar för att identifiera olika marknadskontrollmyndigheter.

Marknadskontrollutredningens förslag i denna del bereds fortfarande i Regeringskansliet. Om den föreslagna lösningen inte finns på plats när marknadskontrollmyndighet för tillgänglighetsdirektivet ska rapporteras in behöver en sådan inrapportering göras i särskild ordning.

16.3.4 Lämplig tillsynsmyndighet

Förslag: Regeringen ska bemyndigas att utse behörig/-a tillsynsmyndighet/-er.

Uppdraget att utöva tillsyn över tillgänglighetskraven ska fördelas mellan ett fåtal myndigheter.

Det ska finnas en myndighet som har ett övergripande och samordnande ansvar för tillsynen. Denna myndighet ska även ha det huvudsakliga tillsynsansvaret och ansvara för att utöva tillsyn över de områden som inte låter sig avgränsas eller hanteras av en särskild myndighet med specialistkompetens.

Bedömning: Möjligheten att göra tydliga avgränsningar bör vara en förutsättning för att fördela ett tillsynsuppdrag till en specifik myndighet. Det är även viktigt att uppdelningen mellan myndigheter inte leder till orimliga kostnader vare sig för de ekonomiska aktörerna eller för myndigheten i fråga. De myndigheter som blir aktuella som tillsynsmyndigheter bör även ha en redan uppbyggd kompetens och kunskap avseende frågor om tillgänglighet.

Utifrån vad som beskrivits ovan har utredningen övervägt flera olika lösningar vad gäller vilka myndigheter som bör ges tillsynsuppdrag med anledning av att tillgänglighetsdirektivet genomförs i svensk rätt. Utredningen har övervägt lösningar som omfattar allt från att en enda myndighet ska få det fulla ansvaret till att ansvaret fördelas ut sektorsvis till samtliga myndigheter som har någon form av uppdrag inom något av de områden som omfattas av direktivet. Utredningen har även övervägt olika former av lösningar där ett begränsat antal myndigheter får ett delat ansvar för att utöva marknadskontroll, tillsyn samt ha någon form av främjandeuppdrag. Utifrån dessa överväganden har utredningen kommit fram till följande.

Som redogjorts för ovan bedömer utredningen att det inte är en framkomlig väg att var och en av de kontrollmyndigheter som i dag har kontrollansvar på sitt materiella område får ett utökat kontrollansvar för tillgänglighetsfrågorna. Samtidigt är direktivets tillämpningsområde så brett och av så varierande slag att det blir svårt att åstadkomma ett sådant helhetsgrepp som skulle krävas om en enda myndighet ensam skulle bära ansvaret. I praktiken finns i dag inte någon myndighet med en fungerande tillsynsorganisation som har kunskap och kompetens inom samtliga områden som täcks in av direktivet och som även har erforderlig kunskap om tillgänglighet. Att bygga upp en sådan organisation skulle troligtvis ta en oproportionerligt stor andel av en myndighets samlade resurser i anspråk och skulle därför inte vara förenligt med kostnads- och effektivitetsprincipen. Samtidigt innebär behovet av transparens och rättssäkerhet att det måste göras tydliga avgränsningar, för det fall ansvaret ska fördelas på flera myndigheter.

Utredningen lägger till grund för sin bedömning att den marknadskontroll och tillsyn som ska utföras kommer att rikta sig mot aktörer i näringslivet. För det fall ett kontrollärende leder till slutsats om bristande överensstämmelse ska ett förvaltningsbeslut fattas, som kan förutsättas få icke obetydliga ekonomiska konsekvenser för den berörda ekonomiska aktören. Det handlar om förelägganden att genomföra ändringar på en viss tjänst eller produkt, beslut om att en tjänst eller produkt inte får tillhandahållas eller släppas ut på marknaden och eventuellt ska dras tillbaka samt beslut om sanktionsavgifter.

I de fall där flera myndigheter utövar marknadskontroll enligt samma rättsakt är ansvaret för vad som ska kontrolleras tydligt fördelat mellan myndigheterna. På så sätt utövar till exempel Elsäkerhetsver-

ket marknadskontroll enligt radioutrustningslagen vad gäller elsäkerhet, medan PTS utövar övrig marknadskontroll enligt denna lag.

Det förekommer även att myndigheter som utövar tillsyn gör detta utifrån samma författning. Så är till exempel fallet när Konsumentverket och Transportstyrelsen utövar tillsyn enligt förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar. Av denna förordning är det dock tydligt uppdelat mellan myndigheterna vilka lagrum respektive myndighet har tillsynsansvar över.

Det är däremot ytterst få fall i svensk förvaltning där två eller flera myndigheter är behöriga att fatta förvaltningsbeslut enligt samma lagrum och som berör enskilda eller företag. Utredningen har inte lyckats identifiera något sådant fall.

Utredningens bedömning är att det föreligger stor risk att flera myndigheter kommer att fatta motstridiga beslut, alternativt dubbla beslut, om det är flera myndigheter som ska ha likalydande kontrollansvar. Detta riskerar i sin tur att leda till att flera mål avseende samma produkt eller tjänst anhängiggörs i förvaltningsdomstolarna, vilket leder till ökad administration för domstolarna. Det finns även en risk att den som vill framföra klagomål måste vända sig till flera myndigheter för att få en produkt granskad och bedömd.

För att undvika sådana situationer krävs en omfattande samordning mellan kontrollmyndigheterna och en tydlig beskrivning över respektive myndighets ansvar.

Utredningen kan inte komma till någon annan slutsats än att ju fler myndigheter som har ansvar att utföra kontroller enligt direktivet, desto mer ineffektivt och kostnadsdrivande blir genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. En splittrad kontrollverksamhet kan inte anses utgöra en ändamålsenlig förvaltning av statliga medel, utan riskerar snarare att skapa större otydlighet vad gäller myndigheternas uppdrag, med ökad rättsosäkerhet för företag och enskilda som följd. Komplexiteten är av sådan omfattning att det inte låter sig göras att förlita sig på en fungerande myndighetssamordning för att undvika nämnda risker.

Samtidigt går det inte att bortse från att direktivets tillämpningsområde sträcker sig över väldigt många olika sektorer och områden i samhället. I synnerhet när det gäller de tjänster som omfattas av direktivet är tillämpningsområdet så varierat att det i praktiken inte är möjligt att endast en myndighet ansvarar för tillsynen.

Mot bakgrund av ovanstående är utredningens bedömning att det inte är möjligt att utse en enda myndighet med ansvar för kontroller av att kraven i direktivet efterlevs. Med hänsyn till de risker som utredningen identifierar när flera myndigheter ska utöva kontroll över samma objekt behöver dock antalet kontrollmyndigheter begränsas till att inte vara fler än absolut nödvändigt. Som påtalas ovan behövs även en myndighet med ett samordnande uppdrag.

Utredningens bedömning är mot bakgrund av ovanstående att tillsynsansvaret bör fördelas på ett fåtal myndigheter. Avgörande för vilka myndigheter som uppdraget ska fördelas mellan är möjligheten att avgränsa tillsynsuppdraget så att rättssäkerheten garanteras för de ekonomiska aktörerna. Av stor betydelse blir även att uppdelningen mellan myndigheter inte leder till orimliga kostnader för vare sig ekonomiska aktörer eller berörda myndigheter. De myndigheter som kan bli aktuella bör även ha en redan uppbyggd kompetens och kunskap i frågor om tillgänglighet.

Med hänsyn till att de myndigheter som det kan bli aktuellt att tilldela ett avgränsat tillsynsansvar i många fall är specialiserade inom ett specifikt område, behöver den samordnande myndigheten även ansvara för att hantera sektorsövergripande frågor. Den samordnande myndigheten kommer även att behöva ansvara för tillsynen inom alla de områden där det inte går att på ett enkelt sätt avgränsa tillsynsuppdraget till en annan myndighet. Detta innebär att denna myndighet även blir den huvudsakliga tillsynsmyndigheten.

Utifrån ett konsumentperspektiv kan det emellertid i många fall framstå som oklart vilken myndighet som det går att vända sig till för att anmäla bristande överensstämmelse. För att underlätta för konsumenter att anmäla brister är det därför lämpligt att den samordnande myndigheten även tillhandahåller någon form av gemensam ingång, en slags anmälningsportal, dit konsumenter kan vända sig med klagomål och anmälningar om bristande överensstämmelser oavsett vilken tillsynsmyndighet som sedan ska utföra den faktiska granskningen. En sådan gemensam ingång hindrar så klart inte att även övriga tillsynsmyndigheter tillhandahåller egna ingångar dit konsumenter kan vända sig med klagomål om bristande tillgänglighet. Se mer om detta i avsnitt 17.2.1.

16.3.5 Post- och telestyrelsen

Förslag: Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn över samtliga områden där det inte finns någon annan utpekad tillsynsmyndighet.

Post- och telestyrelsen ska även vara samordnande tillsynsmyndighet.

Post- och telestyrelsen (PTS) är förvaltningsmyndighet för elektronisk kommunikation och har ett samlat ansvar för funktionshinderspolitiken inom sitt ansvarsområde. Inom uppdraget som förvaltningsmyndighet ingår bland annat att ansvara för vissa digitaliseringsfrågor. Myndigheten har även uppdrag att särskilt verka för att målen för funktionshinderspolitiken uppnås inom dess ansvarsområde och ska vara samlande, stödande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

I arbetet med att identifiera lämpliga tillsynsmyndigheter har utredningen kunnat konstatera att det inte finns någon naturlig myndighet som skulle kunna utöva tillsyn över krav på tillgänglighet inom alla de områden som nu kommer att omfattas. En förutsättning för att utöva tillsyn är att det finns ett regelverk att utöva tillsyn över och hittills har krav på tillgänglighet varit relativt oreglerat. Tillsyn över digital tillgänglighet förutsätter både omfattande teknisk kunskap, kännedom om de marknader och ekonomiska aktörer som berörs samt kunskap om tillgänglighet.

Att PTS kommer att beröras står dock klart. I PTS:s uppdrag ingår ansvar för elektroniska kommunikationstjänster och myndigheten har redan i dagsläget uppdrag kopplade till tillgänglighet inom sitt ansvarsområde. Krav på tillgänglighet ställs även i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, där PTS väntas få ett omfattande ansvar för det svenska genomförandet. PTS kommer därmed att beröras vare sig myndigheten får ett tillsynsansvar enligt tillgänglighetsdirektivet eller inte. Om någon annan myndighet skulle få tillsynsansvar över tillgänglighet för elektronisk kommunikation skulle det krävas att den myndigheten hade ett ingående samarbete med PTS i dessa delar. Tydliga avgränsningar mellan de båda myndigheternas uppdrag skulle samtidigt vara ytterst svåra att få till stånd. Det lämpliga är därför att PTS tilldelas tillsynsansvar över tillgänglighetskraven för elektroniska kommunikationstjänster.

Granskning av webbsidor och mobilapplikationer kommer att vara en omfattande del av tillsynsuppdraget. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har redan uppdrag att utöva tillsyn över webbsidor och mobilapplikationer hos offentliga aktörer. Utredningen har därför övervägt om myndigheten skulle kunna få ett utökat tillsynsuppdrag och även övervaka privata aktörers webbsidor och mobilapplikationer. DIGG är dock fortfarande en ung myndighet som i dagsläget är begränsad till att enbart rikta sig mot offentlig förvaltning och därmed inte dimensionerad för att även granska privata aktörer. Utredningen har därför landat i att granskning av privata aktörers webbsidor och mobilapplikationer bör utföras av en annan myndighet med teknisk kunskap, kunskap om tillgänglighet och digital infrastruktur samt förutsättningar för att kunna bygga upp en sådan tillsynsverksamhet. PTS är den myndighet som ligger närmast en sådan beskrivning. Av rättssäkerhetsskäl bör granskningen av privata aktörers webbsidor och mobilapplikationer inte läggas ut på fler myndigheter än vad som är nödvändigt.

Utredningens bedömning är därmed att PTS bör tilldelas tillsynsansvar över krav på tillgänglighet för elektroniska kommunikationstjänster samt för webbsidor och mobilapplikationer för privata aktörer i den mån det inte har utsetts en specifik myndighet med uppdrag att granska webbsidor och mobilapplikationer inom ett särskilt avgränsat område.

Vid granskning av en webbsida eller mobilapplikation är det emellertid ofta svårt att få till tydliga gränsdragningar mellan de krav på tillgänglighet som ska gälla allmänt för en webbsida eller mobilapplikation och granskning av de särskilda krav på tillgänglighet som därutöver gäller för specifika tjänster (till exempel e-handel eller banktjänster). Om en annan myndighet ska utöva övrig tillsynsverksamhet skulle återigen en omfattande samordning behövas. För till exempel en e-handelsplats skulle det dessutom kunna bli fler än två myndigheter som utövar tillsyn (en myndighet som granskar webbplatsen, en som granskar betallösningen, en som granskar de produkter som säljs och en som granskar e-handelsplatsen i övrigt). I flertalet av de områden som omfattas av direktivet torde granskningarna behöva vara så integrerade att det inte är möjligt att göra någon avgränsning mellan vad som skulle vara PTS:s ansvar och vad som skulle vara en annan myndighets ansvarsområde. Utredningens bedömning är därför att om PTS ska granska krav på tillgänglighet

för webbsidor och mobilapplikationer hos privata aktörer behöver myndigheten även ges i uppdrag att granska att även övriga krav på tillgänglighet är uppfyllda.

Det kommer dock oundvikligen att uppstå gränsdragningsproblem. Dessa bör lösas i samverkan mellan de berörda tillsynsmyndigheterna.

Utredningen gör i den delen följande avvägningar. PTS har i dagsläget har en väl utbyggd tillsynsorganisation över ett brett spektrum av den digitala infrastrukturen. Mot bakgrund av den kunskap och kompetens som myndigheten redan besitter bedömer utredningen att PTS har goda förutsättningar för att även kunna bygga upp en organisation som granskar digital tillgänglighet. PTS föreslås därmed bli den myndighet som får det huvudsakliga tillsynsansvaret för krav på tillgänglighet hos digitala tjänster.

Däremot finns, som redan antytts, några mindre områden där tydliga avgränsningar låter sig göras och där särskild sakkunskap kan komma att krävas för att säkerställa en rättssäker och effektiv tillsyn. I den mån andra myndigheter får tillsynsuppdrag i dessa delar kan tillsynen komma att behöva samordnas, till exempel för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning. Med hänsyn till att PTS skulle vara den myndighet som får det huvudsakliga tillsynsuppdraget bör PTS också vara den myndighet som har ett samordnande ansvar för det fall en tillsyn kommer att beröra flera myndigheters verksamhet.

16.3.6 Myndigheten för press, radio och tv

Förslag: Myndigheten för press, radio och tv ska utöva tillsyn över krav på tillgänglighet avseende tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster.

Utredningen har i avsnitt 8.5.2 beskrivit den verksamhet som bedrivs av MPRT. Som framgått krävs det tillstånd för att sända tv-program i marknätet. Den som sänder audiovisuella medietjänster genom tråd behöver inget tillstånd för sin verksamhet. Däremot ska den registreras hos MPRT.

Audiovisuella medietjänster är ett begrepp som inte används i svensk lagstiftning. Det som avses är till exempel tv-sändningar, beställ-tv, och sökbar text-tv och videodelningsplattformar. Även elektroniska

programguider med lokal interaktivitet ingår såvitt utredningen kan bedöma i begreppet eftersom det är en typ av sökbar text-tv.

På audiovisuella medietjänster går det att ställa tillgänglighetskrav i viss omfattning. Det finns ett undantag i yttrandefrihetsgrundlagen med innebörden att det går att i lag ställa sådana krav. I radio- och tv-lagen har en sådan lagstiftning genomförts.

Tillgänglighetsdirektivet ställer inga ytterligare krav på att audiovisuella medietjänster ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Det regelverk som finns på området påverkas inte av direktivet. Däremot ställs det krav på att tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster ska vara tillgängliga. De krav som ställs återfinns i direktivets bilaga I. Sakkunniga och experter har i kontakt med utredningen uppgett att det är svårt att dra gränsen mellan vad som är en audiovisuell medietjänst och vad som är en tjänst som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. Teknikutvecklingen kan dessutom flytta den gränsen åt olika håll. Ett exempel är den elektroniska programguiden som beskrivits ovan. Om den har lokal interaktivitet är den en audiovisuell medietjänst som kräver tillstånd att sända i marknätet. En programguide med central interaktivitet skulle däremot kunna bedömas som en tjänst som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. Bibliotek för beställ-tv skulle också kunna bedömas som antingen en audiovisuell medietjänst eller som en tjänst som ger tillgång till audiovisuella medietjänster.

Utredningen har respekt för de svårigheter som det innebär att göra en rimlig avgränsning. Det är dock viktigt att de ekonomiska aktörerna vet vad som gäller för det enskilda tillhandahållandet.

Eftersom det är av stor vikt att avgränsningen sker på ett enhetligt och förutsebart sätt är det rimligt att samma myndighet har tillsyn över både audiovisuella medietjänster och tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. En annan ordning skulle riskera att skapa stor osäkerhet. Kraven som ställs på tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster är betydligt mer omfattande än de som ställs på audiovisuella medietjänster (EPG undantaget). Tillsyn över audiovisuella medietjänster kräver dessutom en fackkunskap som bara MPRT besitter.

Vid en samlad bedömning anser utredningen därför att MPRT ska ha tillsynsansvar för hela området som rör audiovisuella medietjänster – oavsett om det är en audiovisuell medietjänst eller en tjänst som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. MPRT kan driva rättsut-

vecklingen och genom föreskrifter och allmänna råd skapa tydlighet om var gränserna går mellan det ena och det andra. MPRT är även ansvarig för att tillhandahålla en kontaktpunkt online som ska lämna information till allmänheten om tillgänglighetsfrågor enligt radio- och tv-lagen och ta emot klagomål om sådant tillgänglighetsförande. Det förefaller naturligt att den som vill framföra synpunkter på en tjänst som ger tillgång till en tv-sändning ska kunna vända sig till samma ställe som den som vill framföra synpunkter på tv-sändningen i sig. MPRT:s uppdrag som kontaktpunkt bör därför omfatta även klagomål och synpunkter på tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster.

16.3.7 Myndigheten för tillgängliga medier

Förslag: Myndigheten för tillgängliga medier ska utöva tillsyn över krav på tillgänglighet för e-böcker och ändamålsenlig programvara.

Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) har till uppdrag att bland annat tillgängliggöra litteratur för personer med syn- och läsnedsättningar (se mer om myndighetens verksamhet i avsnitt 18.4.20).

E-böcker och ändamålsenlig programvara omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Som framgår i avsnitt 6.2.6 ställs en rad krav på specifika funktioner för tillgänglighet till dessa tjänster. Det kan dock vara svårt att i det enskilda fallet avgöra var gränserna går för vad som är en e-bok och vad som är en publikation som inte omfattas av e-boks-begreppet. För att kunna tillämpa kraven i praktiken behöver tillsynsmyndigheten också särskild kunskap om format för tillgänglighet, till exempel E-PUB 3 om det skulle bli en tillämplig standard för tillgängliga e-böcker. Det är också en fördel om tillsynsmyndigheten är bekant med den kedja av aktörer som är inblandade i e-bokshanteringen.

Utredningen bedömer att PTS har tillräcklig kompetens för att hantera frågan om tillgängliga format. Även MTM har den kompetensen. Däremot krävs en särskild fackkunskap för att avgöra var gränsen går mellan e-böcker och andra elektroniska publikationer. Denna kunskap besitter enligt utredningen MTM.

Uppdraget att utöva tillsyn samt att meddela föreskrifter för e-böcker kan också ses som en följdriktig utveckling av MTM:s upp-

drag att vara expertmyndighet för tillgänglig läsning och tillgängliga format för litteratur. För förlagsbranschen, läsarna och offentlig sektor är MTM redan samtalspartnern när det gäller tillgänglig litteratur. Det blir tydligare och mer effektivt för såväl den kommersiella bokbranschen som för användarna att en och samma aktör har helhetsansvaret för tillgänglig litteratur både vad gäller tillsyn och avseende den expertkunskap som krävs för att fortsatt kunna främja en ökad tillgång till litteratur i tillgängliga format, även sådana som bedöms ligga utanför direktivets tillämpningsområde, såsom till exempel tillgängliga ljudböcker. Eller för den delen främjande av exempelvis punktskrift och teckenspråk, som är utpekade uppgifter i MTM:s instruktion.

Genom ett sådant helhetsansvar får MTM också en överblick över hela den tillgängliga bokproduktionen på den kommersiella marknaden, vilket ger ett bättre resultat för främjandearbetet, liksom för myndighetens uppdrag att säkra tillgången till litteratur i de fall där särlösningar fortsatt behövs för att tillgodose användarnas behov.

MTM har vidare genom sin egen produktion och distribution av digitala tal- och e-textböcker en sakkunskap om e-bokens hela produktions- och distributionskedja, ett ”ekosystem” som särskiljer sig från andra tjänster i direktivet.

E-bokens ekosystem omfattar också andra aktörer, som biblioteken, där MTM i dag redan finns som samverkanspartner och stöd genom den svenska talboksmodellen. Eftersom direktivet kan komma att påverka hur inköp och distribution av e-böcker ser ut även för bibliotek ser utredningen det som en fördel att den som får tillsyn och föreskriftsrätt har insikt i hur detta påverkar biblioteken där marknadens tillgängliga e-böcker ska gå att låna i framtiden.

Att bemyndiga MTM med dessa uppdrag skulle innebära att man tillvaratar den kompetens och sakkunnighet inom detta specifika område som redan finns hos MTM. Därmed finns det mycket som talar för att både av kunskaps- och effektivitetsmässiga skäl samla dessa uppgifter hos MTM.

E-boken är en särskild tjänst som pekas ut i tillgänglighetsdirektivet med en rad specifika krav. E-boken har en annan struktur än en webbsida och kräver en annan slags ”förpackning” och därför finns det även särskilda tekniska riktlinjer för tillgängliga e-böcker. EPUB accessibility är riktlinjer som används världen över inom fältet inclusive publishing för att skapa e-böcker enligt principen universell utformning. Riktlinjerna är baserade på WCAG, men pekar samtidigt

ut tillgänglighetskrav som ligger utanför WCAG. Det gäller exempelvis ”media overlays”, navigering i innehållsförteckning och sidnumrering. Riktlinjer för detta finns sedan februari 2021 även publicerade som ISO-standard. Vid en samlad bedömning anser utredningen därför att MTM bör ha tillsynsansvar för e-böcker och ändamålsenlig programvara.

MTM deltar också i internationellt standardiseringsarbete på området.

MTM har i dagsläget ingen organisation för tillsyn. Det är en nackdel. Å andra sidan är det möjligt att bygga upp en sådan organisation. Det kan under alla omständigheter bli nödvändigt att se över MTM:s verksamhet. Kraven i direktivet innebär att förlagen måste producera tillgängliga böcker. Det kan möjligen innebära att MTM:s talboksproduktion inte kommer att behöva vara lika omfattande som i dag.

16.3.8 Konsumentverket och Transportstyrelsen

Förslag: Konsumentverket och Transportstyrelsen ska ha tillsynsansvar över den information som ska ges om tillgängligheten hos fordon, den omgivande infrastrukturen och den bebyggda miljön samt om assistans till personer med funktionsnedsättning tillhandahålls, samt vidare om information om smart biljettförsäljning, realtidsinformation för passagerarna och ytterligare tjänsteinformation. Tillsynsansvaret ska följa den uppdelning som finns i dag gällande tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningarna.

Transportstyrelsen ska även ha tillsynsansvaret över persontransporter inom luftfarten.

Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på att viss information om lufttransport-, busstransport-, järnvägstransport- och vattentransporttjänster för passagerare, med undantag för stads-, förorts- och regionaltransporter, tillhandahålls. Dels ska tjänsteleverantören säkerställa att information om tillgängligheten hos fordon, den omgivande infrastrukturen och den bebyggda miljön samt om assistans till personer med funktionsnedsättning tillhandahålls, dels ska tjänsteleverantören säkerställa att information om smart biljettförsäljning (elektronisk reservation, biljettbokning etcetera), realtidsinformation för passagerarna (tidtabeller, information om trafikstörningar, anslutningar, vidare-

förbindelser med andra transportmedel etcetera) och ytterligare tjänsteinformation (om bemanning på stationer, trasiga hissar eller tjänster som är otillgängliga för tillfället etcetera) tillhandahålls.

Detta krav ska läsas tillsammans med artikel 5 i direktivet. Där framgår att tjänster som uppfyller kraven avseende tillhandahållande av tillgänglig information och tillhandahållande av information om tillgänglighet enligt EU:s passagerarrättsförordningar och relevanta akter som antagits på grundval av direktiv 2008/57/EG ska anses uppfylla motsvarande krav i tillgänglighetsdirektivet. Om tillgänglighetsdirektivet föreskriver ytterligare krav ska de ytterligare kraven vara tillämpliga fullt ut.

Det innebär att den eller de myndigheter som bedriver tillsyn (eller för den delen meddelar föreskrifter) måste ha särskilt god kännedom om vad som förskrivs i EU:s passagerarrättsförordningar. Eftersom förordningarna ställer krav på information som tangerar och, i någon mån, överlappar tillgänglighetsdirektivets krav (se avsnitt 8.3) är den kunskapen nödvändig för att undvika dubbelreglering och att samma informationsskyldighet tillsynas av två olika myndigheter. Den enda möjligheten att undvika detta är att låta de myndigheter som redan har tillsynsansvar enligt nämnda förordningar även få tillsynsansvar enligt tillgänglighetsdirektivet. Eftersom Konsumentverket och Transportstyrelsen är tillsynsmyndigheter enligt passagerarrättsförordningarna (med ett sinsemellan avgränsat ansvar) är det logiskt och följdriktigt att Konsumentverket och Transportstyrelsen även får tillsynsansvar enligt tillgänglighetsdirektivet. Avgränsningen regleras, som angetts i avsnitt 16.2.4, i förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar.

Eftersom Transportstyrelsen utövar tillsyn över att den som har skyldigheter enligt 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 följer dessa bestämmelser faller det sig naturligt att tillsynsansvaret utökas att gälla tillsyn enligt tillgänglighetsdirektivet.

16.4 Föreskriftsrätt

Förslag: Myndigheten för digital förvaltning ska ha föreskriftsrätt för tillgänglighetskrav på webbsidor och mobilapplikationer.

I övrigt ska de myndigheter som har tillsynsansvar för ett sakområde ha föreskriftsrätt på det särskilda området. Det innebär att Myndigheten för tillgängliga medier ska ha föreskriftsrätt på området e-böcker och ändamålsenlig programvara. Myndigheten för press, radio och tv ska ha föreskriftsrätt på området tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster och Konsumentverket respektive Transportstyrelsen ska ha föreskriftsrätt avseende den information om tillgänglighet som ska lämnas för transporttjänster och enligt den fördelning som gäller mellan dessa myndigheter. Transportstyrelsen ska ha föreskriftsrätt för persontransporter inom luftfarten. Föreskrifterna får beslutas efter samråd med Post- och telestyrelsen.

Post- och telestyrelsen ska ha föreskriftsrätt inom övriga områden som inte omfattas av någon av de andra myndigheternas bemyndigande, bland annat e-handel, elektroniska kommunikationstjänster, banktjänster för konsumenter och vissa tjänster relaterade till persontransporter.

Post- och telestyrelsen ska ha föreskriftsrätt avseende övriga föreskrifter som behövs för att kunna verkställa den föreslagna genomförandelagen med tillhörande förordning.

Utredningen har bedömt att de huvudsakliga skyldigheterna i direktivet, det vill säga att produkter bara får släppas ut på marknaden och tjänster bara får tillhandahållas på marknaden om de uppfyller krav på tillgänglighet, bör anges i lag. Däremot bör de närmare angivna kraven regleras på föreskriftsnivå.

Det är därför nödvändigt att peka ut vilka myndigheter som ska ha befogenhet att utfärda föreskrifter. Utredningen har gjort följande avvägningar.

DIGG har föreskriftsrätt enligt webbtillgänglighetsdirektivet. Webbtillgänglighetsdirektivet hanterar krav på tillgänglighet till webbsidor och mobilapplikationer hos offentliga aktörer. Eftersom tillgänglighetsdirektivet omfattar webbsidor och mobilapplikationer för ekonomiska aktörer som vänder sig till konsumenter är det naturligt att DIGG har föreskriftsrätt även enligt detta direktiv. Det innebär att

DIGG kommer att ha föreskriftsrätt för webbsidor och mobilapplikationer till alla tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet.

Det ställs vidare särskilda krav på tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Det är i och för sig möjligt att de särskilda kraven kan komma att träffas av kraven som ställs på webbsidor och applikationer. Tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster kan till exempel omfatta webbsidor och mobilapplikationer. I så fall kan kraven som ställs på webbsidor och applikationer vara tillräckliga. Däremot kan det oavsett detta behövas föreskrifter om var gränsen går till audiovisuella medietjänster. En tjänst som ger tillgång till audiovisuella medietjänster kan också tillhandahållas på annat sätt än som en webbsida eller mobilapplikation. I så fall behövs det särskilda föreskrifter för att hantera den situationen.

Sak samma gäller andra tjänster som omfattas av direktivet, såsom banktjänster, elektroniska kommunikationstjänster, e-böcker och transporttjänster.

Det behövs därför föreskriftsrätt inom de enskilda sakområdena. Utredningens bedömning är att den myndighet som har tillsynsansvar också bör ha ansvar att meddela de ytterligare föreskrifter som kan bli nödvändiga inom respektive sakområde. Det kan lämpligen ske efter samråd med DIGG som har ansvar för att meddela föreskrifter på det breda, sektorsövergripande området webbsidor och applikationer.

Det innebär att PTS ska ha rätt att meddela föreskrifter på områdena banktjänster för konsumenter, elektroniska kommunikationstjänster och transporttjänster för passagerare, undantaget den informationskyldighet som följer av tillgänglighetsdirektivet. PTS ska dessutom, såsom marknadskontrollmyndighet, bemyndigas att meddela föreskrifter för de produkter som omfattas av direktivet.

Konsumentverket och Transportstyrelsen behåller den föreskriftsrätt som myndigheterna redan har när det gäller information om tillgänglighet, och som kompletteras av tillgänglighetsdirektivet.

MPRT får föreskriftsrätt på området tjänster som ger tillgång till audiovisuella medietjänster. Utredningen har redan beskrivit den svåra gränsdragningen till audiovisuella medietjänster. Det är lämpligt att en myndighet som är väl insatt i de stundtals komplicerade gränsdragningarna kan driva rättsutvecklingen genom att utfärda föreskrifter på området.

MTM får föreskriftsrätt på området e-böcker och ändamålsenlig programvara. Fördelarna med detta har diskuterats ovan under avsnittet som handlar om tillsynsansvar för MTM.

Konsumentverket och Transportstyrelsen får föreskriftsrätt i enlighet med den fördelning som gäller för tillsynsansvaret.

Som redogjorts för i kapitel 10 finns det alltid vissa risker förenade med att ha flera författningar som mer eller mindre reglerar samma sak. För att skapa rättssäkerhet och ett enhetligt regelverk är det av stor vikt att de myndigheter som beslutar föreskrifterna samverkar med varandra i författningsarbetet. Eftersom PTS ska vara den myndighet som har ett samordnande uppdrag inom tillsynsverksamheten bör samråd med PTS också vara en förutsättning innan nya föreskrifter ska beslutas.

Utöver krav på tillgänglighet finns det även andra bestämmelser som bäst lämpar sig att regleras på förordningsnivå. Som exempel kan nämnas bestämmelser om CE-märkning och EU-försäkran om överensstämmelse, skyldigheter för ekonomiska aktörer och fullmakt för behörig företrädare. Sådana bestämmelser regleras lämpligen enbart på ett ställe. I egenskap av samordnande myndighet bör PTS bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av genomförandelagen.

16.5 Främjande

Bedömning: 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.

16.5.1 Tillsyn genom främjande

För frågan om en myndighet med ansvar för tillsyn även kan ha en främjande roll lämnas i det följande en redogörelse från Tillsynsutredningens betänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare

offentlig tillsyn (SOU 2004:100) till Statskontorets rapport 2020 ”På väg mot en bättre tillsyn”.

I avsnitt 16.5.3 kommer utredningen att lämna en redogörelse för de främjandeuppgifter som redan i dag ankommer på myndigheter vilka kan bli aktuella för sådana uppgifter vid införlivandet av tillgänglighetsdirektivet.

Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

I utredningsbetänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100) uttalade Tillsynsutredningen att det självfallet står statsmakterna fritt att även i fortsättningen lägga uppdrag om rådgivning och information på tillsynsmyndigheterna. Detta får då ske ”vid sidan om tillsynen” t.ex. i regleringsbrevet. Det fanns därför enligt utredningen inte anledning att befara att definitionen i sig skulle medföra att sådan rådgivning och information som i dag behandlas som en del av tillsynen inom ett tillsynspliktigt område, skulle riskera att minska.

Regeringens skrivelse 2009/10:79 – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Med utgångspunkt i Tillsynsutredningens förslag redovisade regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering borde vara utformad i dess skrivelse 2009/10:79 - En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Regeringen uttalade sig i skrivelsen angående verksamhet som ligger vid sidan av tillsynen. I skrivelsen anfördes följande. Ett viktigt skäl för att precisera tillsynsbegreppet är att en tydlig definition gör det enklare att skilja granskande från främjande verksamhet. När det gäller tillsyn som enbart sker på grundval av bindande regler kan resultatet bli beslut om åtgärder. Besluten har ofta sådana verkningar för enskilda att de bör kunna överklagas. Det bör fortfarande vara möjligt – om det bedöms som lämpligt – för ett tillsynsorgan att i anslutning till tillsyn utföra uppföljning, utvärdering eller liknande på grundval av icke bindande krav. Vid upptäckta brister bör dock myndigheten i sådana fall inte ha möjlighet att vidta tvingande åtgärder. När det strikt avgränsade tillsynsbegreppet, såsom det definieras i denna skri-

velse, används i en sektorslag hindrar det inte att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande, för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Detta kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har och som innebär att myndigheter ska lämna allmänheten upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som har samband med myndighetens verksamhet.

När det anses nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning, vilket kan ge uppgifterna en starkare ställning inom de organisationer som ska utföra dem och ge uttryck för vikten av främjande verksamhet som styrmedel. Att de främjande uppgifterna finns kvar vid sidan av tillsynen kan behöva göras tydligt när ett snävare begrepp tillämpas. Mycket av sådant främjande och förebyggande arbete är i dag skattefinansierat, men inom vissa områden är det helt eller delvis finansierat genom samma avgift som finansierar tillsynsverksamheten. Om det är lämpligt kan dessa främjande uppgifter, även när de inte ingår i en snävare avgränsad tillsynsuppgift, finansieras genom avgifter på samma sätt och på samma villkor som tillsynen. En sådan avgift bör dock inte benämnas tillsynsavgift eller liknande. Det är i allmänhet inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan till exempel uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Tillsynsmyndigheten måste dock självklart kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt. Inom vissa tillsynsområden kan skäl tala för att även rekommendationer och vägledning ska vara en del av tillsynen.

16.5.2 Statskontorets rapport ”På väg mot en bättre tillsyn”

Om Tillsynsutredningen och regeringens skrivelse

I Statskontorets rapport ”På väg mot en bättre tillsyn” från 2020 konstateras att jämfört med Tillsynsutredningen såg regeringen i sin skrivelse något mer flexibelt på tillsynsbegreppet, samt att det inom vissa områden kan finnas skäl att göra avsteg från en mer strikt och enhetlig definition av tillsynen. Sådana avsteg kan vara motiverade om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom ett verksamhetsområde.

I rapporten konstateras att, till skillnad från Tillsynsutredningen, ansåg regeringen också att det var möjligt att i vissa fall utöva tillsyn även när det saknas bindande föreskrifter, till exempel när det finns ramlagstiftning eller regler av målkaraktär. Rapporten noterar med intresse att regeringen gör en distinktion mellan kontrollerande och främjande tillsyn samt att den sistnämnda kan syfta till att lyfta fram förbättringsområden eller höja kvaliteten i en verksamhet. Regeringen menar att exempelvis allmänna råd eller nationella bedömningar utgör grund för en främjande tillsyn. Denna tillsyn kan dock endast landa i rekommendationer från tillsynsorganens sida.

Vidare framhöll regeringen att tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis kunde arbeta främjande, genom att ge råd och stöd. Det som är olämpligt är att ge råd i specifika fall. Ett skäl till detta är att det kan uppstå en jävsproblematik om en myndighet lämnar detaljerade råd i ärenden som sedan blir föremål för samma myndighets tillsyn.

Om Tillitsdelegationens förslag

Statskontoret har i sin rapport även gått igenom Tillitsdelegationens betänkande ”En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg” (SOU 2018:48). Tillitsdelegationens uppdrag var att om möjligt utveckla tillsynen så att den i högre grad skulle bidra till kommunal verksamhetsutveckling. I rapporten sammanfattas betänkandet enligt följande. Delegationen skisserar en väg mot en tillsyn som främjar lärande och utveckling i de granskade kommunala och regionala verksamheterna. Tillitsdelegationen menar att en tillsyn som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett brukarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till verksamhetsutveckling än tillsyn som utgår från ett snävare juridiskt perspektiv, inriktat på regelefterlevnad. Det gäller särskilt när den tillsynade verksamheten består av mer svårsmätbara insatser riktade mot människor. Genom granskning av kvaliteten kan, enligt Tillitsdelegationen, ett brukarperspektiv i tillsynen säkerställas. Tillsynen kan i större utsträckning inriktas mot det som är väsentligt för brukarna, och i mindre utsträckning mot definitiva bedömningar i form av betyg eller omdömen. Motivet för betyg och omdömen är främst att främja en fungerande marknad genom att förse medborgarna med information som underlättar val, inte att sätta brukarna i fokus. Dele-

gationen menar också att ett starkare brukarperspektiv kan motverka en kultur av ”överdokumentation”.

Ökad dialog med de granskade är en viktig metod som kan främja utveckling, bland annat genom att göra det lättare att reflektera över hur verksamheten bedrivs. En utvecklingsfrämjande faktor är, enligt Tillitsdelegationen, därför att lägga mer resurser på muntlig kommunikation på bekostnad av den skriftliga kommunikationen. Mer dialog innebär också att tillsynsmyndigheten kan bli mer rådgivande och stödjande.

Tillitsdelegationen menar att i en mer kvalitativt inriktad granskning behöver tillsynaren förstå den tillsynade verksamhetens förutsättningar och sammanhang och kunna fånga in mer svårsmätbara aspekter av verksamheten än de som mäts av detaljerade bedömningskriterier. Det behövs då ett större utrymme för inspektörerna att använda sitt professionella omdöme. I delegationens modell för en mer kvalitativ granskning ingår också att granskningen ska nå längre än enbart dokumentstudier. Inspektörerna kan till exempel inte nöja sig med att konstatera att en viss plan finns på plats, utan bör också med olika metoder försäkra sig om att planens intentioner också genomförs.

Tillitsdelegationen framhåller betydelsen av inspektörernas kompetens. Förutom en god förmåga att möta och kommunicera med de tillsynade har kompetens från liknande verksamheter som den som granskas visat sig vara betydelsefull för tillsynens möjligheter att bidra till lärande och utveckling.

Enligt Tillitsdelegationen behöver tillsynen bli mer situations- och verksamhetsanpassad, inte bara utifrån risk- och behovsanalyser, utan även när det gäller inriktning och metoder. Delegationen exemplifierar bland annat med att tillsynsmyndigheterna i tillsynen mer skulle kunna undersöka orsakerna till olika brister och låta dessa påverka vilka metoder som används. I vissa fall skulle mer kontrollerande och i andra fall mer främjande verktyg vara mest lämpade.

16.5.3 Olika myndigheters främjandeuppdrag

Post- och telestyrelsen

För myndigheter har främjandeuppgifter skrivits i myndigheternas instruktioner. När det gäller myndigheter som är intresse för utredningen finns flera exempel på detta. Post- och telestyrelsen har således till uppgift att främja

- tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, inbegripet att se till att samhällsomfattande tjänster finns tillgängliga, och att främja tillgången till ett brett urval av elektroniska kommunikationstjänster,
- utbyggnaden av, och även följa tillgången till, bredband och mobil-täckning i alla delar av landet, inbegripet att skapa förutsättningar för samverkan mellan myndigheter som kan bidra till utbyggnaden av bredband,
- en effektiv konkurrens,
- de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden samt
- att marknaderna för post och elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konsumentperspektiv och ur den regionala tillväxtpolitikens perspektiv samt att marknaden för elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

I regeringens regleringsbrev för 2018 preciseras främjandeuppgifterna med att PTS ska verka för att främja bredbandsutbyggnad i alla delar av landet i enlighet med ambitionen att Sverige ska vara helt uppkopplat 2025 och även främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden på ett i regleringsbrevet närmare angivet sätt. Även i regleringsbreven för 2019 och 2020 återkommer regeringen till behovet av främjandeinsatser på bredbandsområdet. När det gäller främjandeinsatser ålägger regeringen PTS i regleringsbreven för

2019 och 2020 att redovisa myndighetens främjandeinsatser på betaltjänstområdet.

Härutöver har PTS genom anslag i budgeten för 2019 (anslag 2:2 särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning) tillskjutits medel för främjandeinsatser för personer med funktionsnedsättning, äldre och nyanlända med låg utbildning. Syftet med projekten är att öka den digitala kompetensen i särskilt utsatta grupper som är, eller riskerar att hamna, i ett digitalt utanförskap.

Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för digital förvaltning har i sin instruktion reglerat att den har till uppgift att främja

- elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen och ansvara för frågor om anslutning till den europeiska infrastrukturen för elektroniska inköp,
- öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
- att det vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster tas hänsyn till användares behov,
- att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga,
- användningen av elektronisk identifiering och underskrift, samt
- användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser.

Myndigheten för press, radio och tv

Myndigheten för press, radio och tv ska verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv (1 § förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.