

Grund- og nærhedsnotat

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser (tilgængelighedsdirektiv) COM(2015) 615 final

Nyt forslag.

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i venstre margin.

1. Resumé

Kommissionen har fremsendt forslag om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser.

Baggrunden for forslaget er todelt. For det første sigtes der mod at fremme vilkårene for erhvervsdrivende, som i dag står over for forskellige og ofte modstridende nationale tilgængelighedskrav, der forhindrer dem i at drage fordel af det indre markedes potentiale. For det andet skal direktivforslaget støtte medlemsstaternes indsats for at leve op til deres nationale forpligtelser, og deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap, i relation til tilgængelighed.

Formålet med direktivet er overordnet at bidrage til et velfungerende indre marked gennem indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, ved fjernelse af barrierer for den frie bevægelighed for visse tilgængelige produkter og tjenesteydelser.

Direktivforslaget har et bredt anvendelsesområde, og omfatter en række forskelligartede varer og tjenesteydelser. Direktivforslagets beskrivelse af anvendelsesområde og begreber er på en række punkter uklar og kræver nærmere afklaring og analyse.

Direktivforslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser i relation til en række varer og tjenesteydelser, herunder E-handel, finansielle tjenester og audiovisuelle medietjenester. Direktivforslaget vurderes desuden at medføre væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Regeringen støtter helt overordnet målsætningen om at forbedre adgangen til tilgængelige produkter og tjenesteydelser på det indre marked. Det fremlagte direktivforslag giver dog anledning til en række betænkeligheder, og regeringen vil derfor analysere de enkelte dele af forslaget nærmere. Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at forslaget ikke pålægger erhvervslivet eller staten unødvendige byrder.

2. Baggrund

Kommissionen har ved COM(2015) 615 final af 2. december 2015 fremsendt forslag om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser. Forslaget er oversendt til Rådet den 3. december 2015 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114, om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende det indre markedes funktion.

Forslaget skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. traktatens artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Baggrunden for forslaget er et ønske om at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om tilgængelighedskravene til produkter og tjenesteydelser. Dette ønske begrundes med to forhold. For det første sigtes der mod at fremme vilkårene for erhvervsdrivende, som i dag står over for forskellige og ofte modstridende nationale tilgængelighedskrav, der forhindrer dem i at drage fordel af det indre markeds potentiale. For det andet skal direktivforslaget støtte medlemsstaternes indsats for at leve op til deres nationale forpligtelser, og deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap, i relation til tilgængelighed.

I direktivforslaget fremhæves det, at der i 2020 vil være ca. 120 mio. personer i Den Europæiske Union med flere og/eller mindre handicap.

3. Formål og indhold

Ifølge Kommissionen er formålet med direktivet at bidrage til et velfungerende indre marked gennem indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser gennem fjernelse af barrierer for den frie bevægelighed for visse tilgængelige produkter og tjenesteydelser. Dette vil forbedre adgangen til tilgængelige produkter og tjenesteydelser på det indre marked.

Kommissionen bemærker, at efterspørgslen efter tilgængelige produkter og tjenesteydelser er stor, og antallet af borgere med handicap og/eller funktionelle begrænsninger vil stige betydeligt med EU's befolknings aldring. Et miljø, hvor produkter og tjenesteydelser er mere tilgængelige, fremmer et mere inklusivt samfund og en uafhængig tilværelse for borgere med handicap.

Borgere med handicap defineres i direktivforslaget som *"personer med en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hæmme dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre."*

Borgere med funktionelle begrænsninger defineres i direktivforslaget om *"personer med en fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, aldersrelateret handicap eller andre permanente eller midlertidige legemlige begrænsninger, som i samspil med forskellige barrierer medfører, at deres adgang til produkter og tjenesteydelser begrænses, og at sådanne produkter og tjenesteydelser skal tilpasses disse personers særlige behov."*

Direktivforslaget finder anvendelse på følgende produkter:

- a) computerhardware til generelle formål og operativsystemer
- b) følgende selvbetjeningsterminaler:
 - i) pengeautomater
 - ii) billetautomater
 - iii) selvbetjeningsautomater til check-in.
- c) forbrugerterminaludstyr med avanceret databehandlingskapacitet til telefontjenester

- d) forbrugerterminaludstyr med avanceret databehandlingskapacitet relateret til audiovisuelle medietjenester.

Direktivforslaget finder anvendelse på følgende tjenesteydelser:

- a) telefontjenester og relateret forbrugerterminaludstyr med avanceret databehandlingskapacitet
- b) audiovisuelle medietjenester og relateret forbrugerudstyr med avanceret databehandlingskapacitet
- c) fly-, bus-, tog- og søtransport
- d) banktjenester
- e) e-bøger
- f) e-handel.

Direktivforslaget finder anvendelse på følgende områder:

- a) offentlige kontrakter og koncessioner, der er omfattet af direktiv 2014/23/EU, direktiv 2014/24/EU og direktiv 2014/25/EU.
- b) udarbejdelse og gennemførelse af programmer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1304/2013.
- c) udbudsprocedurer vedrørende offentlig personbefordring med jernbane og ad vej i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007.
- d) transportinfrastruktur i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013.

Der stilles i direktivet i øvrigt krav om, at medlemsstaterne udpeger de markedsovervågningsmyndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af tjenesteydelsers overholdelse af i de direktivets anførte krav.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelser foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er Kommissionens opfattelse, at nationale tiltag ikke i tilstrækkelig grad kan sikre en indbyrdes

tilnærmelse af medlemsstaternes foranstaltninger og en harmoniseret tilgang. Ifølge Kommissionen skaber forskelle i medlemsstaternes fremgangsmåder barrierer og lægger byrder på de virksomheder, der forsøger at interagere på tværs af grænserne.

Kommissionen fremhæver, at tiltag på EU-plan vil respektere nærhedsprincippet ved at fokusere på de produkter og tjenesteydelser, for hvilke der foreligger klare beviser for et betydeligt problem for det indre marked - fordi forskellige nationale krav skaber hindringer for samhandelen. Medlemsstaterne skal fortsat være fuldt ansvarlige for reguleringen af tilgængelighedskravene for andre produkter og tjenesteydelser.

Regeringen er umiddelbart enig med Kommissionen i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen er generelt skeptisk over for som noget nyt at fastsætte EU-regler vedrørende tilgængelighed på byggeområdet. Efter regeringens opfattelse bør regler på dette område overlades til national lovgivning. Regeringen hæfter sig derfor ved, at der er tale om fakultative (valgfrie) og ikke obligatoriske bestemmelser, hvilket efterlader et råderum til medlemsstaterne.

6. Gældende dansk ret

E-handel

E-handelsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000) er gennemført i dansk ret ved e-handelsloven (lov nr. 227 af 22. april 2002). Selvom e-handelsdirektivet er et minimumsdirektiv, er e-handelsloven en ren gennemførelse af direktivet uden nationale særregler eller overimplementering.

Loven finder anvendelse på tjenester i informationssamfundet. Det vil sige tjenester med et kommercielt sigte, der stilles til rådighed online på en individuel anmodning fra en tjenestemodtager. Denne definition omfatter e-handel med varer og tjenesteydelser, herunder e-bøger.

Loven indeholder i § 7 en generel oplysningspligt, hvorefter en tjenesteyder skal give oplysning om følgende:

- den fysiske adresse, hvor tjenesteyderen er etableret,
- e-postadresse og eventuelt postadresse og andre oplysninger om tjenesteyderen, som gør det muligt at kontakte og kommunikere med tjenesteyderen,
- CVR-nummeret, hvis tjenesteyderen er registreret i Det Centrale Virksomhedsregister,
- tilhørsforhold til eventuelle godkendelsesordninger, herunder den relevante tilsynsmyndighed.

Dertil kommer nogle specifikke bestemmelser om lovregulerende erhverv.

Lovens § 8 bestemmer, at hvis der gives oplysning om en pris for en informationssamfundstjeneste, skal prisen angives klart og tydeligt. Det skal endvidere fremgå, hvorvidt prisen er inklusiv afgifter og leveringsomkostninger.

Lovens § 9 indeholder et krav om, at al kommerciel kommunikation skal kunne identificeres som kommerciel kommunikation (fx reklamer), samt at det klart skal fremgå, på hvis vegne den kommercielle kommunikation udsendes.

Lovens § 10 indeholder krav om tjenesteyders oplysningspligt om følgende inden en ordre afgives:

- de forskellige tekniske led i forbindelse med kontraktens indgåelse,
- hvorvidt den indgåede kontrakt opbevares af tjenesteyderen, og om den er tilgængelig,
- de tekniske hjælpeværktøjer til at finde og rette indtastningsfejl og
- de sprog, kontrakten kan indgås på.

En tjenesteyder skal endvidere angive, hvilke relevante adfærdskodekser tjenesteyderen er tilsluttet og den elektroniske adgang til disse.

Finansielle tjenester

Der stilles i dag ikke lovgivningsmæssige krav til den fysiske udformning af pengeautomater. Det er således op til pengeinstitutterne selv at beslutte design og det fysiske udtryk for sådanne automater. Bankers hjemmesider og netbanker er heller ikke underlagt krav om tilgængelighed for personer med handicap, og dermed heller ikke til tilgængeligheden af banktjenester.

Finansrådet er på frivilligt basis i dialog med handicaporganisationerne om at sikre den størst mulige tilgængelighed for personer med fysiske handicap adgang til pengeinstitutternes filialer, pengeautomater og til de elektroniske banktjenester, som pengeinstitutter udbyder.

Audiovisuelle medietjenester:

Audiovisuelle medietjenester (dvs. traditionelt tv og tv-lignende on demand-tjenester) reguleres i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014, som ændret ved lov nr. 1517 af 27. december 2014, og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf. Der er ikke fastsat regler om tilgængelighedskrav til audiovisuelle medietjenester, herunder oplysningskrav om tilgængelighed.

Elektroniske kommunikationstjenester

Elektroniske kommunikationstjenester, jf. direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet) artikel 2, litra c, er reguleret i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (teleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer, samt i bekendtgørelser udstedt i medfør heraf. Telelovens § 4, stk. 5 og 6, samt § 5, giver mulighed for at udstede regler om bl.a. udbydere af telefontjenesters oplysningsforpligtelser samt om krav til udbydere af teleterminaludstyr, der anvendes til mobilkommunikationstjenester, med henblik på at sikre grundlæggende slutbrugerrettigheder. Telelovens § 4, stk. 5 og 6, samt § 5, er ikke blevet brugt til at fastsætte tilgængelighedskrav.

Søtransport

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1177/2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje indeholder regler om ikke-diskrimination af og assistance til handicappede og bevægelseshæmmede. Forordningen, som gælder direkte i Danmark, har med udspring i artikel 9 i De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder sigte på at give handicappede og bevægelseshæmmede samme mulighed for at deltage i sørejser og rejser på indre vandveje som alle andre borgere. Efter forordningens artikel 9 skal transportører og terminaloperatører således sikre, at der findes eller fastsættes ikke-diskriminerende og relevante

standarder og retningslinjer for og oplysninger om havneterminalers og skibes tilgængelighed, herunder deres faciliteter for handicappede og bevægelseshæmmede (adgangsbetingelser). Transportører og terminaloperatører skal endvidere gøre adgangsbetingelserne offentligt tilgængelige fysisk eller på internettet, idet der i denne henseende skal tages særligt hensyn til handicappedes og bevægelseshæmmedes behov. Transportører, rejseagenter og rejsearrangører skal endelig sikre, at alle relevante oplysninger, herunder onlinereservation og -information, om befordringsbetingelserne, oplysninger om rejsen samt adgangsbetingelserne er til rådighed i en form, der er egnet og tilgængelig for handicappede og bevægelseshæmmede.

Efter sølovens § 440 kan erhvervs- og vækstministeren fastsætte regler med henblik på opfyldelse og anvendelse af forordning nr. 1177. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 74 af 29. januar 2013 om skibspassagerers rettigheder med senere ændring. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. straf- og påbudsbestemmelser i forhold transportører, rejseagenter, rejsearrangører og billetudstedere, som overtræder forordningen, herunder dennes regler om ikke-diskrimination af og assistance til handicappede og bevægelseshæmmede.

Bekendtgørelse nr. 491 af 13. maj 2014 (Meddelelser fra Søfartsstyrelsen B, teknisk forskrift om skibes bygning og udstyr mv.) samt bekendtgørelse nr. 556 af 26. maj 2011 (Meddelelser fra Søfartsstyrelsen D, teknisk forskrift for skibes bygning og udstyr mv., passagerskibe i national fart), gør IMO's cirkulære 735 (MSC/735) af 24. juni 1996 vedrørende design og drift af passagerskibe, så de imødekommer ældre og handicappede personers behov, obligatorisk på danske alle passagerskibe og højhastighedspassagerfartøjer, der benyttes til offentlig transport, og hvis køl er lagt, eller som er på et lignende konstruktionsstadium, den 1. oktober 2004 eller senere samt tillige ved ombygning af danske passagerskibe og højhastighedsfartøjer, der benyttes til offentlig transport, og hvis køl er lagt, eller som er på et lignende konstruktionsstadium, før den 1. oktober 2004, i det omfang dette er økonomisk rimeligt og gennemførligt (de to bekendtgørelses kapitler II-3, regel 26 hhv. regel 28). Bestemmelserne i bekendtgørelsen vedrørende passagerskibe i national fart er i øvrigt fastsat i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/45/EF af 6. maj 2009 om sikkerhedsregler og -standarder for passagerskibe, som ligeledes gør IMO-cirkulæret obligatorisk på de nævnte forudsætninger. Det følger blandt andet af IMO-cirkulæret, at generel information om tjenesteydelsen samt om assistance til ældre og handicappede på en bestemt rute skal gøres tilgængelige for offentligheden og potentielle passagerer, og at sådanne oplysninger skal stilles til rådighed i formater, der er egnede for personer med nedsat syn, for eksempel stor skrift og lydgenivelse.

Endelig indeholder bekendtgørelse nr. 11447 af 18. august 2000 bestemmelser om indretning af passagerskibe med henblik på adgang for passagerer med handicap.

Transportområdet i øvrigt

På transportområde findes der EU-regler om tilgængelighed på henholdsvis jernbane-, luftfarts- og busområdet i følgende forordninger:

- Forordning nr. 1300/2014 af 18. november 2014 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for tilgængelighed for handicappede og bevægelseshæmmede personer i EU's jernbanesystem.
- Forordning nr. 1107/2008 af 5. juli 2006 om handicappede og bevægelseshæmmedes personers rettigheder, når de rejser med fly, som er gældende dansk ret.

- Forordning nr. 181/2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004.
- Forordning nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser.
- Direktiv nr. 2008/57 af 17. juni 2008 om interoperabilitet i jernbanesystemet.
- Forordning 454/2011 af 5. maj 2011 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet trafiktelematik for persontrafikken i det transeuropæiske jernbanesystem.

Byggeri

Der er i bygningsreglementets kapitel 4.5, stk. 1, i dag krav om, at brugerbetjente anlæg, herunder IT-standere, betalings- og selvbetjeningsanlæg og lignende anlæg skal opsættes, så de kan benyttes af mennesker med handicap.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er generelt behov for at analysere de enkelte dele af forslaget nærmere for at se, om der vil være eventuelle yderligere lovgivningsmæssige konsekvenser.

E-handel

Det må forventes, at forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. De endelige konsekvenser vil afhænge af, hvordan direktivet implementeres.

Finansielle tjenester

Da der ikke i dag findes regulering af tilgængelighed i den finansielle lovgivning, vil der skulle indføres regler herom for så vidt angår pengeautomater og banktjenester.

Audiovisuelle medietjenester

En vedtagelse af forslaget for så vidt angår tilgængelighedskrav til audiovisuelle medietjenester vil få lovgivningsmæssige konsekvenser.

Tilgængelighed af offentlige organers websteder

Europa-Kommissionen har ud over nærværende forslag til tilgængelighedsdirektiv for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser allerede stillet forslag om direktiv om tilgængelighed af offentlige organers websteder (webdirektivet).

Det er dog – med et enkelt muligt forbehold – ikke vurderingen, at der er et overlap mellem de to direktivforslag. Forslaget til tilgængelighedsdirektiv retter sig først og fremmest imod hardware o.l., og finder kun anvendelse på webbaseret indhold for primært private aktører; banktjenester, e-bøger og e-handel, mens webdirektivet primært er rettet imod offentlige myndigheder og webbaseret indhold. Det præciseres i forslaget til tilgængelighedsdirektiv, at tilgængelighedskravene i forslaget til webdirektivet vil ligge til grund for tilgængelighedskravene i forslaget til tilgængelighedsdirektivet.

Der kan være overlap imellem det oprindelige webdirektivforslag og det foreliggende forslag til tilgængelighedsdirektiv for så vidt angår tjenesteydelserne ”audiovisuelle medietjenester...” og ”fly-, bus-, tog og søtransport”, hvor hjemmesider tilhørende mulige offentlige eller semioffentlige organer eksplicit nævnes i forslaget til Tilgængelighedsdirektivet. Det bør undersøges nærmere, hvilket direktiv der vil være gældende for disse.

Det er uklart, hvilke specifikke krav der gælder for løsningerne. I forslaget til tilgængelighedsdirektiv omhandlende tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser er der opstillet en række krav til de forskellige tjenesteydelser og områder. Disse krav er forskellige fra den gældende europæiske standard for tilgængelighedskrav ved indkøb af it-ydelser. Det bør afklares, hvilket af de to sæt af krav der vil være gældende.

Elektroniske kommunikationstjenester

En vedtagelse af forslaget for så vidt angår tilgængelighedskrav til telefontjenester m.m. vil få lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes bl.a., at det vil være nødvendigt at tilpasse teleloven samt afledt bekendtgørelsesregulering for at skabe hjemmel til at pålægge de berørte virksomheder oplysningskrav i overensstemmelse med direktivforslaget.

Søtransport

Der vurderes ikke umiddelbart at være behov for ændring af de love, som snævert set regulerer søfartsområdet, dvs. regler som primært vedrører sikkerhed til søs. Direktivforslagets krav til websteder, tjenester til mobile enheder, billetsystemer, selvbetjeningsterminaler mv. går imidlertid videre end det, som traditionelt reguleres i søfartslovgivningen. Behovet for eventuel lovændring i relation hertil vil forudsætte en nærmere analyse.

I lyset af den omfattende EU- og internationale regulering om tilgængelighed for skibspassagerer med nedsat funktionsevne, som allerede findes, herunder navnlig de direkte gældende EU-regler om ikke-diskrimination af og assistance til handicappede og bevægelseshæmmede, som følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1177/2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje, er det endvidere umiddelbart vurderingen, at der formentlig næppe vil være behov for andet end justeringer i diverse administrative forskrifter.

Det bemærkes i den forbindelse, at Danmarks Rederiforening og Bilfærgernes Rederiforening på frivillig basis har fået udarbejdet en fælles standard (SBI 2014:17), som giver retningslinjer for, hvordan passagerskibe kan indrettes, så de er ligeværdigt tilgængelige for alle uanset funktionsnedsættelse.

Transportområdet i øvrigt

Idet der allerede eksisterer regler om handicaptilgængelighed på transportområdet for hhv. luftfart, jernbane og bus, skal det undersøges nærmere, i hvilket omfang der med direktivet stilles nye og skærpede krav til tjenesteydere og medlemsstaterne samt i hvilket omfang direktivet overlapper med allerede eksisterende regler. Såfremt der er tale om nye krav, er det umiddelbart forventningen, at direktivet vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Byggeri

For så vidt angår nyt byggeri henholdsvis byggeri, der ombygges væsentligt, og bygninger, hvor der sker væsentlige anvendelsesændringer, vurderes det, at forslaget i den nuværende form ikke vil have nationale lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til reguleringen af byggeriet.

Økonomiske konsekvenser

Generelt vurderes det, at forslaget kan medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet. De forventede administrative konsekvenser vil bestå i, at der stilles krav om at påføre oplysninger om de omfattede produkter og tjenesteydelsers anvendelse på selve produktet. Dette vil både betyde en administrativ omstillingsbyrde i form af ændringer af mærkning, brugsanvisninger og lignende, og samtidig vil nye produkter også løbende skulle påføres disse nye krav. Kravene indføres for at øge tilgængeligheden af produkterne for personer med funktionsnedsættelser.

Der stilles i direktivforslaget endvidere krav om, at medlemsstaterne udpeger de markedsovervågningsmyndigheder, der er ansvarlige for tjenesteydelsers overholdelse af kravene. Dette vurderes umiddelbart at kunne medføre væsentlige administrative byrder for staten.

E-handel

Forslaget forventes at have konsekvenser for erhvervslivet for at disse kan leve op til direktivets foreslåede krav.

Finansielle tjenester

Direktivforslaget om at stille krav til tilgængeligheden af pengeautomater og banktjenester vil have betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Finansrådet har foreløbigt angivet følgende konsekvenser for pengeinstitutter:

I relation til pengeautomater, stiller forslaget krav til indretning, dog i relativt overordnede termer og uden at specificere eventuelle tekniske krav nærmere. Det fremgår dog, at det eksempelvis kan være relevant at brugergrænsefladen sikrer kommunikation via mere end én sensorisk kanal, hvilket eksempelvis må betyde en oplæsningsfunktion i pengeautomaten.

Der vil være tale om tilpasninger både i form af systemtilpasninger og fysiske ændringer. Der vil derudover kunne forekomme udfordringer med at opfylde kravene, idet ikke alle lokalplaner giver tilladelse til at der bliver opsat ramper/opkørsler til pengeautomater.

Det estimeres, at de gennemsnitlige ændringer pr. pengeautomat vil beløbe sig til ca. 50.000 kr. Da der er ca. 2.500 pengeautomater i Danmark betyder dette en forventet samlet omkostning på ca. 125 mio. kr. for sektoren.

Direktivforslagets krav til tilgængeligheden af websteder, der anvendes til levering af banktjenester og banktjenester til mobile enheder, bl.a. om at brugerne kan opfatte, bruge og forstå indholdet og interaktionsformen samt krav om at sikre, at tjenesteydelserne er rettet mod behovene hos personer med funktionelle begrænsninger, er meget overordnede krav. Det er derfor vanskeligt udlede præcist at udlede hvad forpligtelserne indbefatter, men det må antages, at eksempelvis funktioner som oplæsning, eller tekstning af videoer kunne være en måde at imødekomme behov hos personer med funktionsnedsættelse på.

I forhold til net- og mobilbankløsninger er der ligeledes stor forskel på hvordan pengeinstitutterne vil skulle foretage ændringer afhængigt af de eksisterende løsninger.

Overordnet set vil der skulle ske ændringer i bl.a. software i form af fleksible justeringer af layout tilpasset den enkelte kunde, hvilket ud over omkostningen i forhold til at ændre eksisterende

løsninger også vil give ekstraomkostninger ved fremstilling af fremtidigt indhold. Omfanget af disse omkostninger forventes at ville være betragtelige, men det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at angive det mere præcist.

Audiovisuelle medietjenester

Forslaget skønnes umiddelbart at medføre administrative og økonomiske byrder for udbydere af audiovisuelle medietjenester.

Elektroniske kommunikationstjenester

Forslaget skønnes umiddelbart at medføre administrative og økonomiske byrder for udbydere af elektroniske kommunikationstjenester og for udbydere (sælgere) af teleterminaler.

Forslaget skønnes desuden at medføre øgede administrative og tilsynsrelaterede byrder for myndighederne, bl.a. i forbindelse med den i forslaget omtalte markedsovervågningsmyndigheds virke.

Søtransport

Forslaget forventes ud fra en foreløbig vurdering ikke at have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Den endelige vurdering vil imidlertid bero på en nærmere analyse af forslagens konkrete elementer, herunder ikke mindst i hvor høj grad den eksisterende regulering vedrørende tilgængelighed for skibspassagerer med nedsat funktionsevne, herunder den relevante EU- og internationale regulering, i forvejen tilgodeser direktivforslaget krav.

Der er i sektoren forskellige forhold, der skal iagttages for at sikre tilgængelighed i relation til direktivforslaget, og der er derfor stor forskel på, hvilke og hvor store ændringer der skal foretages, og dermed på hvilke omkostninger ændringerne indbefatter.

Transportområdet i øvrigt

Idet der allerede eksisterer regler om handicaptilgængelighed på transportområdet for hhv. luftfart, jernbane og bus, skal det undersøges nærmere, i hvilket omfang der med direktivet stilles nye og skærpede krav til tjenesteydere og medlemsstaterne, samt i hvilket omfang direktivet overlapper med allerede eksisterende regler. I det omfang, der med direktivet stilles nye og skærpede regler til tjenesteydere og medlemsstaterne, vil dette kunne have statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske økonomiske konsekvenser. I det omfang, der er tale om dobbeltregulering, vil det også kunne have statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske økonomiske konsekvenser, da tjenesteyderne i givet fald vil skulle orientere sig om de samme regler flere steder.

Byggeri

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle, samfundsmæssige eller erhvervsøkonomiske konsekvenser for byggeriet, dog under forudsætning af, at den del af den eksisterende bygningsmasse, der ikke ombygges eller ændrer anvendelse i væsentlig grad, ikke omfattes af forslaget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Rapporten har i sig selv ingen konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget har været i almindelig høring hos berørte interessenter, herunder specialudvalget for arbejdsmarkedet og sociale forhold. Hovedindholdet af høringssvarene fremgår af nedenstående.

Danmarks Biblioteksforening: Danmarks Biblioteksforening er generelt enig i de anførte formål, men kan tilslutte sig de synspunkter og betænkeligheder, der anføres i notatet. Der er tale om et direktivforslag med et meget bredt anvendelsesområde, som også kan få betydning for de ydelser, som bibliotekerne tilbyder, fx når det drejer sig om digitale medietjenester. Danmarks Biblioteksforening vil i den forbindelse understrege, at konsekvenserne er uklare både hvad angår e-bogsformidling som eReolen, samt for film og musikformidling via bibliotekerne i Danmark. Danmarks Biblioteksforening kan derfor tilslutte sig notatets bemærkninger om, at det fremlagte direktivforslag giver anledning til betænkelighed, og at omfanget er uklart.

Dansk Industri (DI): DI kan tilslutte sig regeringens foreløbige generelle holdning til direktivforslaget. Det er DI's opfattelse, at forslagens krav ikke er proportionale med målet og risikerer at føre til betydelige omkostninger for virksomhederne og dermed højere priser og mindre produktudbud for forbrugerne.

DI hæfter sig ved, at definitionerne af "tilgængelige produkter og tjenesteydelser", af "personer med funktionelle begrænsninger", samt af "personer med handicap", jf. direktivforslagets artikel 2, nr. 1, 3 og 4, er meget brede. Det giver anledning til at tro, at de berørte produkter og tjenesteydelser skal tilpasses, så de er tilgængelige for personer med funktionelle begrænsninger og handicaps, uanset graden og karakteren af en funktionel begrænsning eller et handicap. Afhængig af hvordan direktivet konkret vil blive implementeret, kan det betyde, at virksomhederne vil skulle tilpasse produkter og tjenester i et uforholdsmæssigt omfang. Direktivforslaget anerkender tilsyneladende ikke, at der desværre er nogle typer af funktionsnedsættelser og handicaps, som har en sådan natur og karakter, at det - uanset hvor kreativ en virksomhed er - ikke er muligt at tilpasse et produkt eller en tjenesteydelse, så produktet eller tjenesten er tilgængelig for personer med sådanne alvorlige funktionsnedsættelser eller handicaps. Direktivforslaget anerkender heller ikke, at der er nogle produkter og tjenester, som i sin natur ganske enkelt ikke henvender sig til personer med visse funktionsnedsættelser eller handicaps, ligesom der vil være produkter i forskellige prisklasser med forskelligt udstyr.

Forslaget til direktivets artikel 12 giver ganske vist mulighed for, at virksomheden på visse betingelser kan undlade at overholde tilgængelighedskravene, hvis det vil indebære en væsentlig ændring af produktet eller tjenesteydelsen eller medføre en uforholdsmæssig stor byrde for virksomheden. For at imødegå de bekymringer, som DI har nævnt ovenfor, bør det imidlertid også være muligt at indfortolke en modifikation til virksomhedens forpligtelser i udtrykket "den forventede anvendelse", som benyttes i direktivforslagets Bilag I, der beskriver tilgængelighedskravene nærmere. Udtrykket bør efter DI's opfattelse fortolkes under hensyntagen til, at personer med visse former for funktionsnedsættelse eller handicaps kan være helt uden for en virksomheds målgruppe, og at virksomheden derfor må kunne gå ud fra, at disse personer ikke har nogen forventet anvendelse af produktet eller tjenesteydelsen.

En yderligere bekymring ligger i forslaget til direktivets artikel 12.6., hvor en særlig notifikationsprocedure introduceres, hvis produktet ikke lever op til kravene. Et sådant krav om notifikation til alle myndigheder i lande, hvor produktet eller tjenesteydelsen forventes markedsført,

synes helt ude af proportioner, især når der sammenlignes med, hvad der kræves i forhold til overholdelse af sikkerhedskrav i fx lavspændingsdirektivet.

Generelt set bør der indføres en artikel, der åbner mulighed for, at produktet, hvis det ikke i sig selv tilbyder de krævede alternative muligheder, kan være kompatibelt med andre produkter, der åbner mulighed herfor.

Danske Handicaporganisationer (DH): DH synes, det er meget positivt, at kommissionen er kommet med sit forslag til et tilgængelighedsdirektiv. Mennesker med handicap møder på nuværende tidspunkt mange barrierer, der gør det meget svært at bidrage i alle samfundets aspekter. Med det rette indhold kan en europæisk "tilgængelighedslov" være med til at ændre dette og sikre tilgængelighed for alle på tværs af grænserne i EU. DH mener derfor, at den danske regering skal støtte initiativet og arbejde for, at det bliver vedtaget.

DH finder det meget positivt, at regeringen støtter direktivets overordnede målsætning om at forbedre adgangen til tilgængelige produkter og tjenesteydelser på det indre marked. DH ser det desuden som meget positivt, at regeringen vil analysere de enkelte dele af forslaget nærmere og ser frem til at se resultatet.

Dog mener DH, at notatet fokuserer meget på ikke at pålægge erhvervslivet unødvendige byrder. DH mener ikke, der er tale om unødvendige byrder. Der er behov for at stille krav til erhvervslivet for at sikre adgang til samfundet for personer med handicap og hermed direktivets overordnede målsætning. Desuden er DH af den opfattelse, at ikke alle tilgængelighedskrav giver ekstra omkostninger eller arbejdsgange, men f.eks. kan handle om en omlægning af arbejdsgange og processer, der efterfølgende resulterer i tilgængelige produkter eller tjenesteydelser. Et "tilgængelighedsdirektiv" vil bidrage til at skabe den fornødne opmærksomhed og viden om tilgængelighed. Her er det også vigtigt at tilføje, at direktivet vil have en gennemførelsesperiode, i hvilken erhvervslivet kan forberede sig på at leve op til kravene.

Direktivets anvendelsesområde kan efter DH's opfattelse med fordel udvides til at omhandle flere områder som bl.a. det bebyggede område, husholdningsprodukter og overnatningsmuligheder. DH mener endvidere, at tilgængelighedskravet i forslaget til direktivets artikel 3 kan forbedres ved at stille krav om, at bygningerne skal være tilgængelige.

Det er endvidere meget vigtigt, at forslaget til direktivets artikel 12, der giver mulighed for, at virksomheden på visse betingelser kan undlade at overholde tilgængelighedskravene, hvis det vil indebære en væsentlig ændring af produktet eller tjenesteydelserne eller medføre en uforholdsmæssig stor byrde for virksomheden, ikke bliver en kattelem. Derfor skal brugen af denne artikel overvåges. DH foreslår derfor nedsættelse af nationale rådgivende brugerorganer, som kan vurdere, om de tilgængeligheds løsninger, som tilbydes, er relevante. Det er endvidere vigtigt, at den dedikerede komité, som skal nedsættes under kommissionen, udsteder klare og dækkende retningslinjer.

Det er vigtigt, at personer med handicap inddrages i standardiseringsarbejdet, der kan føre frem til fælles tekniske specifikationer, som forudsat i forslaget til direktivets artikel 14. Risikoen ved at benytte det i forslaget til artikel 16 foreslåede CE-mærkning er bl.a. selvevalueringen. Desuden er det ikke et mærke, som forbrugere forbinder med tilgængelighed. Der skal derfor iværksættes en form for markedsføring af CE-mærket og tilgængelighed. Markedsovervågningsmyndighedernes

oplysninger om erhvervsdrivendes overholdelse af de gældende tilgængelighedskrav skal systematisk gøres tilgængelige for forbrugerne. Der skal udvikles et certificeringssystem for tjenesteydelser, der kan sikre, at tilgængelighedskravet overholdes.

Det er endvidere vigtigt, at man i direktivet præciserer, hvordan forholdet er til andre EU-retsakter. Der skal også være et system, der sikrer kontrol med overholdelsen af bestemmelserne i direktivet, så muligheden for som enkeltperson at indbringe en sag for domstolene bliver sidste udvej. Der skal allokeres ressourcer til at håndhæve sanktionerne og til investering i tilgængelighedsrelaterede initiativer. Den foreslåede gennemførelsesperiode på seks år er for lang. Hvis anvendelsesområdet udvides til også at omfatte det bebyggede område, kan perioden derimod forlænges.

Det Kongelige Bibliotek: Det Kongelige Bibliotek er generelt enig i at fremme tilgængelighed. Det Kongelige Bibliotek kan tilslutte sig notatets bemærkninger om, at der er behov for nærmere afklaring og analyse af direktivforslagets anvendelsesområde og begreber.

Det Kongelige Bibliotek er bekendt med, at Statsbiblioteket har afgivet et høringsvar, hvori der gøres opmærksom på, at direktivforslaget vil kunne have konsekvenser for dette biblioteks audiovisuelle medietjenester. Disse tjenester har Det Kongelige Bibliotek som pligtafleveringsinstitution i dag adgang til, og det vil være problematisk, hvis direktivforslaget betyder, at bibliotekets brugere mister denne adgang. Tilgængelighedskrav i forhold til bygninger kan eventuelt også få betydning for Det Kongelige Bibliotek.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA): FA vil henstille, at regeringen fastholder, at forslaget ikke må pålægge erhvervslivet unødvendige eller uforholdsmæssige byrder. FA skal i den forbindelse henvise til, at Finansrådet over for Finanstilsynet har vurderet, at forslaget vil medføre merudgifter på mellem 150 og 250 mio. kr. for danske pengeinstitutter. Der er tale om et konservativt skøn. Merudgifter i denne størrelsesorden må forventes at kunne få betydning for beskæftigelsen i finanssektoren i Danmark. Det er vigtigt, at regeringen fortsat er opmærksom på de meget vidtgående økonomiske konsekvenser af forslaget.

Forbrugerrådet Tænk: Forbrugerrådet Tænk hilser direktivforslaget meget velkomment. En række forhold peger i høj grad på et øget og efter Forbrugerrådet Tænks opfattelse nødvendigt og vigtigt fokus på, at samfundet generelt skal være tilgængeligt for alle forbrugere. Forbrugerrådet Tænk henviser til Danmarks underskrivelse af FN's Handicapkonvention, Kommissionens vedtagelse af en europæisk handicapstrategi 2010-2010 COM(2010) 636 final, og det forhold, at der i EU er ca. 80 millioner mennesker, der i et vist omfang er ramt af et handicap, og at tallet forventes at stige støt i takt med, at antallet af ældre øges.

For så vidt angår kommunikationsterminaler (computere og telefoner) og kommunikationstjenester, produceres og forhandles de i stigende grad på tværs af grænserne i EU eller af selskaber, der opererer i flere lande. Det vil derfor være af betydning for både selskaber og forbrugere, at der kommer fælles regler om tilgængelighed i EU. Om effekten for forbrugerne er positiv, vil naturligvis afhænge af det niveau for tilgængelighed, der stilles krav om. Men under alle omstændigheder vil fælles krav kunne lede til lavere produktionsomkostninger for de tilgængelighedsskabende elementer i produkter og tjenester. Dermed gøres tilgængeligheden billigere i de lande, der allerede har udbyggede krav, f.eks. i Danmark på visse områder. Og ved at lægge barren højt i direktivet kan man undgå, at danske virksomheder belastes mere end andre

europæiske virksomheder. I dag skal virksomhederne, der leverer tilgængelighed, producere efter landenes forskellige lovgivning, men med ét sæt fælles regler i EU kunne det være relevant at få analyseret, hvorledes et sådant direktiv kan skabe arbejdspladser og billigere tilgængelighed gennem at udvide markedet for tilgængelighedselementer.

Statsbiblioteket: Statsbiblioteket er generelt enig i de anførte formål, men kan tilslutte sig de synspunkter og betænkeligheder, der anføres i notatet. Der er tale om et direktivforslag med et meget bredt anvendelsesområde, som også kan få betydning for de ydelser, som Statsbiblioteket tilbyder, fx når det drejer sig om audiovisuelle medietjenester. Der er tale om specialdesignede og særudviklede audiovisuelle medietjenester, som det har krævet store it-ressourcer at udvikle, og som stiller særlige udviklingskrav, fordi de særlige tekniske og juridiske behov ikke kan løses på anden måde. Såfremt disse tjenester skal ændres til at opfylde de krav vedrørende audiovisuelle tjenester, som blandt andet er beskrevet i bilaget til direktivforslaget, vil det være så krævende både teknisk og økonomisk, at det ikke skønnes muligt inden for de bevillingsmæssige rammer. Det vil ud fra en umiddelbar vurdering kræve omfattende tilførsel af ressourcer eller opgivelse af tjenesteydelser.

Forslaget kan muligvis også få betydning for Statsbiblioteket på andre områder fx vedrørende e-bøger og e-ressourcer. Tilgængelighedskrav i forhold til bygninger kan eventuelt også få betydning for Statsbiblioteket.

TDC: TDC støtter den foreslåede danske holdning. TDC bemærker, at det uanset bl.a. hensynet til proportionalitet som beskrevet i Artikel 12 er vanskeligt at se begrundelsen endsige behovet for, at det foreslåede direktiv skal omfatte telefontjenester. Dette gælder særligt med hensyn til telefontjenester ikke mindst i lyset af, at udbydere af sådanne tjenester må forventes at få fastsat krav om hensyn til handicappede i det kommende Forsyningspligt-direktiv. Krav om information, som det fremgår af Bilag 1, Afsnit 3, vil således i givet fald kunne betyde en yderligere administrativ byrde uden værdi for brugerne.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter helt overordnet målsætningen om at forbedre adgangen til tilgængelige produkter og tjenesteydelser på det indre marked.

Det fremlagte direktivforslag giver dog anledning til en række betænkeligheder, og regeringen vil derfor analysere de enkelte dele af forslaget nærmere. Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at forslaget ikke pålægger erhvervslivet eller staten unødvendige byrder.

Desuden bemærkes det, at direktivforslaget i kraft af sit brede anvendelsesområde lægger op til at regulere forholdene for en bred kreds af virksomheder. Det er på den baggrund i sig selv vigtigt at vurdere, om fordelene ved en sådan regulering står mål med de byrder, som reguleringen måtte medføre. Derudover bør det på en række områder vurderes, om der risikerer at opstå et uhensigtsmæssigt samspil mellem forslaget og den eksisterende sektorspecifikke regulering.

Idet der allerede i dag eksisterer regler om handicaptilgængelighed på transportområdet for hhv. luftfart, jernbane og bus, skal det undersøges, om der med direktivet er tale om nye krav til tjenesteydere på transportområdet, og om der er tale om dobbeltregulering. Regeringen ønsker at undgå dobbeltregulering og vurderer umiddelbart, at det vil være mest hensigtsmæssigt, at evt. yderligere krav til tjenesteydere inden for transportområdet forhandles i regi af den eksisterende reguleringsramme på transportområdet frem for dette direktiv.

Regeringen er generelt skeptisk over for som noget nyt at fastsætte EU-regler vedrørende tilgængelighed på bygeområdet. Med hensyn til tilgængelighed til bygninger, der leverer serviceydelser omfattet af forslaget, er det med den foreslåede begrænsning samt muligheden for at tage udgangspunkt i eksisterende national lovgivning muligt at tilpasse dansk lovgivning og danske målsætninger på tilgængelighedsområdet. Såfremt den del af den eksisterende bygningsmasse, der ikke ombygges eller ændrer anvendelse i væsentlig grad, også omfattes af forslaget, vurderes det dog, at dette vil kunne være et væsentligt omkostningsdrivende element for bygningsejerne. Regeringen finder, at dette uanset hvad bør afklares nærmere inden endelig stillingtagen til forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.