



Samfunnsøkonomisk analyse av tilgjengelighetsdirektivet

Rapport utarbeidet til Kulturdepartementet, februar 2021

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene eller et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Samfunnsøkonomisk analyse av tilgjengelighetsdirektivet /OE-rapport 2021-10

© Oslo Economics, 11. februar 2021

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Foto/illustrasjon: iStock.com/carloscastilla

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mandat	9
1.3 Analysemiljø og -periode	9
1.4 Definisjoner	10
1.5 Metoder og informasjonsgrunnlag	10
2. Om direktivet	12
2.1 Formål med direktivet	12
2.2 Produkter og tjenester som omfattes av direktivet	12
2.3 Overordnet om krav til produkter og tjeneste	12
2.4 Krav til produsenter, importører og distributører	14
2.5 Krav om markedstilsyn	16
3. Virkninger av direktivet	17
3.1 Beskrivelse av nullalternativet	17
3.2 Identifiserte virkninger	19
3.3 Virkninger for private virksomheter	21
3.4 Virkninger for enkeltpersoner	30
3.5 Virkninger for det offentlige	32
3.6 Fordelingsvirkninger	33
3.7 Prinsipielle spørsmål	34
3.8 Usikkerhet	34
3.9 Oppsummerende om virkninger	35
4. Valg av tilsynsmyndighet	38
4.1 Bakgrunn	38
4.2 Valg av tilsyn til direktivets virkeområde	39
4.3 Kostnader ved ulike modeller	41
4.4 Nettonåverdi av prissatte virkninger	45
4.5 Ikke-prissatte nyttevirkninger	48
4.6 Oppsummering og anbefaling av tilsynsmodell	52
5. Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser	54
5.1 Direktivets virkninger for ulike grupper i samfunnet	54
5.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av direktivet	55
5.3 Virkninger av anbefalt tilsynsmodell	56
6. Referanser	59

Sammendrag og konklusjoner

Tilgjengelighetsdirektivet har et bredt nedslagsfelt og påvirker en rekke ulike aktører og grupper i samfunnet. Vi vurderer at de samlede nytteeffektene av direktivet overstiger kostnadene og at implementering av direktivet dermed er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi anbefaler at Digitaliseringsdirektoratet utvides og får hovedansvar for tilsyn med direktivet, samt at Diskrimineringsnemnda får rollen som utenomrettslig tvisteløsningsorgan. En slik løsning vil etter vår vurdering gi den beste og mest effektive håndhevingen av regelverket og størst regelverksetterlevelse, noe som vil øke de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av direktivet.

Mandat

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Oslo Economics, i samarbeid med Useit Consulting og Kluge Advokatfirma, vurdert samfunnsøkonomiske konsekvenser av tilgjengelighetsdirektivet, og av fire ulike modeller for gjennomføring av bestemmelsene om markedstilsyn i norsk rett. Dette inkluderer modeller der det opprettes et nytt tilsynsorgan, modeller der tilsynet legges til ett eksisterende tilsynsorgan, og modeller der tilsynet blir fordelt mellom flere ulike sektorspesifikke tilsynsorganer.

Tilgjengelighetsdirektivet

Tilgjengelighetsdirektivet har et bredt nedslagsfelt og stiller krav til tilgjengelighet til en rekke varer og tjenester. Direktivet har både et markedsperspektiv og et rettighetsperspektiv. Et harmonisert og enhetlig regelverk i EU skal bedre rammebetingelsene for næringslivet ved å fjerne hindringer for fri bevegelse av utvalgte produkter og tjenester, bedre tilgangen til samfunnet for eldre og personer med funksjonsnedsettelse, og sikre at en rekke viktige produkter og tjenester er tilgjengelige for forbrukerne.

Tilgjengelighetsdirektivet pålegger også medlemsstatene å sikre et sterkt og effektivt nasjonalt markedstilsyn som skal sikre etterlevelse av kravene i direktivet. Direktivet legger ingen ytterligere føringer for hvordan en slik tilsynsmyndighet skal organiseres.

Virkninger av direktivet

Det følger av tilgjengelighetsdirektivets formål og brede nedslagsfelt at direktivet vil ha virkninger for en rekke ulike grupper i samfunnet, herunder både enkeltpersoner, næringsliv, og det offentlige. Det er stor usikkerhet om størrelse og omfang på virkningene av direktivet. Virkningene vil særlig avhenge av i hvilken grad det er behov for tilpasninger av produkter og tjenester, noe som påvirkes av dagens tilgjengelighetsnivå på disse produktene og tjenestene, samt hvordan direktivets krav til tilgjengelighet skal oppfylles. Dette vil igjen avhenge av innholdet i eventuelle gjennomføringsbestemmelser og/eller harmoniserte standarder til direktivet, samt hvordan direktivet gjennomføres i norsk rett.

De fleste virkningene av direktivet er av en slik karakter at de vanskelig lar seg prissette. Vi har derfor vurdert både kostnads- og nyttevirkinger som ikke-prissatte virkninger. Virkningene er vurdert etter betydning og omfang som gir samlet konsekvens for samfunnet. Tabell 3-5 gir en oversikt over identifiserte virkninger, hvilke grupper som antas å bli berørt, samt hvilken betydning og konsekvens virkingen antas å ha.

Tabell 1-1: Identifiserte virkninger av direktivet

Type virkning	Berørt aktør	Omfang	Betydning	Konsekvens
Kostnadsvirkninger				
Kostnader knyttet til dokumentasjonskrav	Virksomheter	Alle virksomheter	Liten	- - -
Tilpasningskostnader	Virksomheter	Enkelte virksomheter	Middels	- -
Tilsynsmyndighet	Offentlig	Statlig forvaltning	Liten	-
Kostnader forbundet med felleseuropeisk nødnummer	Offentlig	Statlig forvaltning	Liten	-
Nyttevirkninger				
Reduserte handelshindringer og kostnader	Virksomheter	Alle virksomheter	Liten	+
Større kundebase	Virksomheter	Enkelte virksomheter	Liten	+
Økt samfunnsdeltakelse	Privatpersoner	Enkelte grupper	Stor	++/+++
Mindre behov for individuell tilrettelegging (økt selvstendighetsfølelse)	Privatpersoner	Enkelte grupper	Stor	++/+++
Større tilbud av produkter og tjenester	Privatpersoner	Hele befolkningen	Liten til middels	++
Raskere og enklere kontakt med nødetater	Privatpersoner	Hele befolkningen	Liten	++
Besparelser knyttet til assistent-, ledsager og tolketjenester	Offentlig	Kommunal forvaltning	Liten	+
Usikker virkning				
Endrede utgifter forbundet med kjøp av varer og tjenester	Privatpersoner	Hele befolkningen	Usikkert	Usikkert
	Offentlig	Statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning		

Forklaring: «Alle virksomheter» betyr i denne sammenhengen alle de 50 000 identifiserte virksomhetene som kan tenkes å påvirkes av direktivet.

De største kostnadene som oppstår som følge av direktivet er kostnader for norske virksomheter knyttet til etterlevelse av dokumentasjonskrav, samt kostnader knyttet til endring av produkter og tjenester for enkelte virksomheter. Vi vurderer at direktivet trolig vil ha liten samlet konsekvens for norske produsenter. Dette kommer først og fremst av at direktivet synes å påvirke et svært begrenset antall norske produsenter og/eller at kostnadene kravene vil medføre for disse aktørene antas å være lave.

Når det gjelder norske tjenestetilbydere antas direktivet å ha en noe større samlet konsekvens. Bakgrunnen er at direktivet er antatt å medføre behov for tilpasning av enkelte typer tjenester, samt at dette kan berøre et større antall norske tjenesteytere.

For norske importører og eksportører antas konsekvensen å være liten til middels. Dette skyldes i stor grad at direktivets krav vil påvirke et relativt stort antall aktører. Kostnadene kravene medfører for hver enkelt aktør antas imidlertid å være lave.

Offentlig sektor vil ha kostnader knyttet til etablering og drift av tilsynsmyndighet og eventuell klagenemnd. I tillegg kan direktivet medføre kostnader knyttet til tilgjengelig besvarelse av nødandrop.

Direktivet vil også gi nyttevirkinger for både virksomheter, offentlig sektor og forbrukere. De største nyttevirkningene vil tilfalle forbrukerne, og spesielt de med nedsatt funksjonsevne, i form av økt samfunnsdeltakelse, mindre behov for individuell tilrettelegging og et bedre tilbud av tilgjengelige produkter og tjenester. Dette følger både av de reduserte handelshindringene som bidrar til større og mer effektive markeder for slike produkter og tjenester, og av de økte kravene til tilgjengelighet.

Direktivet kan også påvirke prisene på produktene og tjenestene som omfattes, og dermed påvirke både næringsliv, det offentlige og privatpersoner. Økte krav til tilgjengelighet og flere dokumentasjonskrav virker i retning av økte priser. Harmoniserte krav og redusert behov for tilpasninger til nasjonale markeder, vil på den annen side fjerne handelshindringer og legge til rette for større markeder og økt konkurranse, noe som virker i retning av reduserte priser. Nettoeffekten er usikker og kan variere mellom ulike produkter og tjenester.

Totalt sett vurderer vi nyttevirkningene som vil følge av innføringen av direktivet til å være større enn kostnadene. Innføringen av direktivet vurderes dermed som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Samfunnsøkonomisk analyse og anbefaling om tilsynsmodell

Den mest direkte virkningen på offentlige budsjetter vil være knyttet til etablering av et tilsynsorgan og eventuelt et utenomrettslig tvisteløsningsorgan som behandler klager på brudd på bestemmelsene om universell utforming (åpning for individklage).

Vi har vurdert virkningene av tre ulike tilsynsmodeller, opprettelse av et nytt tilsynsorgan, utvidelse av et eksisterende tilsyn eller fordeling av ansvaret mellom sektorspesifikke tilsyn. Videre har vi vurdert virkningene av å åpne for individklage eller ikke. De ulike modellene er listet opp nedenfor:

- **Modell 1a:** Utvidelse av et eksisterende tilsyn, åpnes ikke for individklage
- **Model 1b:** Opprettelse av et nytt tilsyn, åpnes ikke for individklage
- **Modell 2a:** Utvidelse av et eksisterende tilsyn, åpnes for individklage
- **Model 2b:** Opprettelse av et nytt tilsyn, åpnes for individklage
- **Modell 3:** Utvidelse av sektorspesifikke forvaltningsorganer, åpnes ikke for individklage
- **Modell 4:** Utvidelse av sektorspesifikke forvaltningsorganer, åpnes for individklage.

Tabell 1-2 oppsummerer de samfunnsøkonomiske virkningene av de ulike tilsynsmodellene.

Tabell 1-2: Samfunnsøkonomiske virkninger ulike tilsynsmodeller

	Modell 1a	Modell 1b	Modell 2a	Modell 2b	Modell 3	Modell 4
Overordnet rangering	3	6	1	4	5	2
Kostnader, mill. kroner (nåverdi)	65	85	95	110	60	85
Effektiv oppfølging av nytt regelverk	++++	+++	++++	+++	+++	+++
Enhetlig tolkning og bruk av regelverk	+++	+	+++	+	+	+
Tydelig ansvarsfordeling	++	+	++	+	++	++
Enkel klageadgang for berørte grupper	0	0	+++	+++	0	+++
Økt håndheving med regelverket	0	0	+++	+++	0	+++

Note: I modell 1a og 2a utvides et eksisterende tilsyn, i modell 1b og 2b opprettes et nytt tilsyn. I modell 3 og 4 utvides sektorspesifikke forvaltningsorganer. Det åpnes for individklage i modell 2a og 2b og modell 4. Kostnadene er inkl. skattefinansieringskostnader.

Som tabellen viser vurderer vi at den foretrukne tilsynsmodellen for tilgjengelighetsdirektivet er å utvide et eksisterende tilsyn som får ansvar for å føre tilsyn med hele direktivets virkeområde, samt at det åpnes for individklage. Som beskrevet i kapittel 4.6 vurderer vi at dette gir den beste håndhevingen av direktivet sammenlignet med alternative modeller, og at disse fordelene mer enn oppveier merkostnadene forbundet med denne modellen.

Vi vurderer at nytteeffektene vil være størst dersom hovedansvaret for tilsynet legges til Digitaliseringsdirektoratet som har ansvar med oppfølging av liknende regelverk i dag. Ansvar for tilsyn med eventuelle deler av direktivet som krever særlig høy sektorkompetanse kan legges til sektorspesifikt forvaltningsorgan. I alle tilfeller vil det være behov for god koordinering og kompetansedeling mellom tilsynsmyndigheter for å sikre et effektivt tilsyn med regelverket.

Det synes også naturlig at Diskrimineringsnemnda får ansvaret for å behandle klager om brudd på regelverket da de allerede i dag avgjør saker om brudd på bestemmelser om universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalt gjennomføringsmodell

Gitt den anbefalte tilsynsmodellen vurderer vi at det er behov for mellom 5 til 8 årsverk i et nytt tilsyn, 3 til 4 årsverk i en nemnd og 4 til 5 millioner kroner i oppstartskostnader. Videre vil det være årlige utgifter til husleie opp til 480 000 kroner i et eksisterende tilsyn samt utgifter til husleie i eksisterende nemnd opp til 240 000 kroner. Totalt har den anbefalte tilsynsmodellen en forventet kostnad rundt 95 millioner kroner i nåverdi¹.

Vurderingene tar utgangspunkt i det vi vurderer å være en minimumsmodell for et fungerende tilsyn. Kostnaden vil derfor kunne oppjusteres etter hvert som føringene for gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet blir avklart og ambisjonsnivået for tilsynet blir fastlagt. Kostnaden avhenger blant annet av hvor mange kontroller og oppfølgninger tilsynet skal gjøre – noe som vil ha en effekt på etterlevelsen og nyttevirkningene av tilgjengelighetsdirektivet. De budsjettmessige virkningene av modell 2 de første fem årene er oppsummert i Tabell 1-3.

¹ Inkl. skattefinansieringskostnader.

Tabell 1-3: Budsjettmessige virkninger for modell 2a de første fem årene, millioner 2020-kroner

	2022	2023	2024	2025	2016
Budsjettkostnader	7,0	4,0	6,0	11,9	11,9

Note: Budsjettkostnadene er beregnet ut fra det høye estimatet i kapittel 4.3. Husleie til eksisterende nemnd er ikke inkludert i budsjettmessige virkninger. Ekskl. skattefinanseringskostnader. Se Tabell 4-11 for budsjettkostnader i hele analyseperioden.

1. Om oppdraget

1.1 Bakgrunn

Gode muligheter til fullverdig deltakelse i samfunnet har innvirkning på blant annet frihetsfølelse, arbeidsliv og verdiskaping. Fullverdig deltakelse innebærer også at en har mulighet til å ta i bruk en rekke viktige produkter og tjenester. Personer med funksjonsnedsettelse opplever imidlertid i dag ulike barrierer som hindrer dem i å bruke en rekke produkter og tjenester som funksjonsfriske tar for gitt. I Norge opplever i overkant av 17 prosent av befolkningen å ha varige helseproblemer som medfører begrensninger i hverdagen (SSB, 2020). Å etterstrebe tilgjengelige og universelt utformede løsninger er ønskelig både i et samfunnsperspektiv og i et rettighetsperspektiv, og kan bidra til å skape et mer inkluderende samfunn.

European Accessibility Act (tilgjengelighetsdirektivet) ble vedtatt av EU i april 2019, og er et ledd i den europeiske strategien for mennesker med funksjonsnedsettelse. Direktivet skal gjennomføres i medlemslandenes nasjonale lovgivning innen 28. juni 2022, og kravene gjelder hovedsakelig fra 28. juni 2025 (Regjeringen, 2020). Direktivet skal sørge for felles regulering av krav til tilgjengelighet for en rekke produkter og tjenester som handles i EU, og stiller krav til både private og offentlige virksomheter. Formålet er å forbedre det indre markedet for tilgjengelige produkter og tjenester, samt å sikre at alle EUs medlemsland oppfyller sine internasjonale forpliktelser overfor personer med funksjonsnedsettelse.

1.2 Mandat

I Norge er det Kulturdepartementet som har hovedansvar for implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet. Kulturdepartementet har derfor utlyst et oppdrag der det overordnede formålet er å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet, som skal sikre et godt beslutningsgrunnlag for gjennomføring av direktivets krav. Departementet ønsker undersøkt både økonomiske og administrative konsekvenser, samt en analyse av fire ulike modeller for gjennomføring av kravene om markedstilsyn i norsk rett.

Analysen skal belyse konsekvensene av gjennomføringen av direktivet for statlig, fylkeskommunal

og kommunal forvaltning, samt for næringsvirksomhet og enkeltpersoner. De identifiserte konsekvensene skal, så langt det lar seg gjøre, tallfestes.

Av økonomiske konsekvenser skal både utgifts- og inntektsforhold vurderes både for statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter, samt økonomiske konsekvenser for næringsliv og enkeltpersoner. Videre skal administrative konsekvenser for statlig, regional og lokal forvaltning vurderes, samt administrative konsekvenser for fylkeskommuner og kommuner. I tillegg skal konsekvensene av organisatoriske endringer samt eventuelle nye organer og stillinger vurderes. Dette inkluderer også konsekvenser som kan føre til vesentlige endringer i arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyre eller arbeidsbyrde.

Oppdraget omfatter også en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse av modeller for gjennomføring av krav om markedstilsyn. Disse modellene skal vurderes opp mot et nullalternativ, som er å beholde eksisterende regelverk. I analysen skal de anslåtte virkningene av de ulike modellene sammenlignes, og utredningen skal anbefale en modell for gjennomføring av markedstilsyn.

Rapporten skal inkludere en omtale av den samlede effekten av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av direktivet og de foreslåtte modellene for tilsyn. Det skal videre spesifiseres kost- og nyttevirksomheter av hvert alternativ for hver berørte gruppe. I tillegg skal fordelingsvirkninger, prinsipielle problemstillinger og usikkerhet gjøres rede for.

I tillegg til absolutte krav, inneholder også direktivet en rekke anbefalinger. Kulturdepartementet ser det ikke som nødvendig å implementere disse per dags dato, og de vil derfor heller ikke inngå i analysen.

1.3 Analysemiljø og -periode

Analysen er utført av Oslo Economics i samarbeid med Useit Consulting og Kluge advokatfirma.

Analysen er gjennomført i perioden november 2020 til februar 2021.

1.4 Definisjoner

Tilgjengelighet og universell utforming

Både begrepet «tilgjengelighet» og «universell utforming» handler om at «miljøet vi har rundt oss utformes slik at personer med nedsatt funksjonsevne får delta» (Bufdir, 2016). Enkelte har påpekt at universell utforming er noe annet enn tilgjengelighet, mens andre mener at det i praksis er det samme. De som mener at det er en forskjell mellom de to forklarer det gjerne på følgende måte:

Med tilgjengelige løsninger mener man at personer med funksjonsnedsettelse har tilgang, mens med universelt utformede løsninger mener man at løsningen kan brukes av alle. Følgende eksempel illustrerer dette: et tog er tilgjengelig dersom en person i rullestol kan gå om bord i toget ved hjelp av konduktøren, mens det er universelt utformet dersom personen kan stige om bord i toget uten hjelp. Idealet er derfor ofte at løsninger skal være universelt utformede, og ikke bare tilgjengelige, da slike løsninger gjør det mulig for personer med funksjonsnedsettelser å delta selvstendig og på lik linje med personer uten funksjonsnedsettelser.

På engelsk heter tilgjengelighetsdirektivet «European Accessibility Act». *Accessibility* kan imidlertid oversettes til norsk som både *tilgjengelighet* og *universell utforming*. Da det ikke er et konsekvent skille mellom begrepene tilgjengelighet og universell utforming i det engelske språket, vil tilgjengelighetsdirektivet i praksis kunne favne begge definisjonene. Hvorvidt direktivet i praksis er et tilgjengelighetsdirektiv, et universell utformingsdirektiv, eller begge deler, er derfor usikkert. Begrepet «*universell utforming*» er imidlertid allerede et innarbeidet rettslig begrep i norsk terminologi, jf. Likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3. Det kan derfor være grunn til å tro at begrepet «*universell utforming*» vil videreføres ved gjennomføring av direktivet i norsk rett.

Funksjonsnedsettelser

Funksjonsnedsettelser innebærer at en person har tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Funksjonsnedsettelser deles ofte inn i synshemming, bevegelsehemming, hørselshemming, utviklingshemming og psykososiale funksjonsnedsettelser. Det er ikke uvanlig å ha en kombinasjon av disse.

Noen er født med en funksjonsnedsettelse, mens andre får en funksjonsnedsettelse i løpet av livet. Det er store forskjeller mellom ulike typer funksjonsnedsettelser, og i hvor stor grad

funksjonsnedsettelsen medfører barrierer eller utfordringer (Bufdir, 2015).

Personer kan videre få nedsatt funksjonsevne i møte med samfunnet dersom det er et misforhold mellom en persons forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon. Nedsatt funksjonsevne er med andre ord noe som kan oppstå i samspillet mellom personen og dens omgivelser, dersom omgivelsene ikke er tilrettelagt. Et eksempel på dette er en situasjon der en person med rullestol ikke kan bruke en selvbetjeningsautomat fordi den ikke rekker opp til skjerm og tastatur, eller at en blind person ikke kan bruke en nettside fordi den ikke er tilrettelagt for tekst-til-tale teknologi.

1.5 Metoder og informasjonsgrunnlag

Analysen er utarbeidet på bakgrunn av en kombinasjon av intervjuer med relevante aktører, dokumentstudier og egne vurderinger.

1.5.1 Dokumentstudier

Følgende lovverk, dokumenter og rapporter har vært sentrale informasjonskilder i denne analysen:

- Direktiv (EU) 2019/822 (Tilgjengelighetsdirektivet)
- Direktiv (EU) 2016/2102 (EUs webdirektiv)
- Direktiv (EU) 2018/1972 (Ekomkodeksen)
- Forskrift om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)
- Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
- Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven)
- Kluge advokatfirma (2020), Juridisk utredning: Direktiv (EU) 2019/882 – Tilgjengelighetsdirektivet
- Konsekvensutredning om tilgjengelighetsdirektivet – Konsekvensutredning avseende Europeiska kommissionens forslag till direktiv om tilgjengelighetskrav för produkter och tjänster (2016), Myndigheten för delaktighet
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser av nye krav om tilgjengelighet til nettsider og mobilapplikasjoner (2018), Vista Analyse

1.5.2 Intervjuer

Intervjuer med relevante aktører har vært en viktig kilde til informasjon i denne analysen. Vi har gjennomført intervjuer med en rekke ulike

aktører, herunder representanter fra tilsynsmyndigheter, interesseorganisasjoner, bransjeorganisasjoner og virksomheter. Vi ønsket i utgangspunktet å intervju representanter fra flere bransjeorganisasjoner, men disse har ikke ønsket å delta. Følgende aktører er intervjuet:

- Diskrimineringsnemnda
- Digitaliseringsdirektoratet
- Forbrukertilsynet
- Blindeforbundet
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Foreningen Norges døvblinde (FNDB)
- Hørselshemmedes landsforbund (HLF)
- Forleggerforeningen v/Cappelen Damm

- Kolonial
- NRK
- Norsk regnesentral
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM)

I tillegg til de overnevnte informantene, har Kluge advokatfirma og Useit Consulting bidratt med kvalitetssikring og spisskompetanse, herunder juridiske vurderinger og kunnskap om universell utforming av IKT.

Opplysningene vi har fått gjennom intervjuene inngår som bakgrunnsinformasjon i analysen. Alle konklusjoner og vurderinger i analysen er våre egne. Vi vil gjerne takke intervjuobjektene for deres bidrag til utredningen.

2. Om direktivet

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav til en rekke produkter og tjenester. Kravene har som mål å bidra til mer tilgjengelige produkter og tjenester for alle, og særlig for personer med funksjonsnedsettelse. Under oppsummerer vi de foreløpige og mest sentrale kravene i direktivet.

2.1 Formål med direktivet

Tilgjengelighetsdirektivet har to overordnede formål. Det første er å forbedre det indre markedet for en rekke produkter og tjenester ved å fjerne barrierer som oppstår som følge av motstridende krav til disse på tvers av EUs medlemsland. Dette gjennom å legge til grunn samme regulering for krav til tilgjengelighet for disse produktene og tjenestene i EUs indre marked. Formålet er å bedre næringslivets rammebetingelser og sikre bedre flyt av varer og tjenester i EU.

Videre har direktivet et rettighetsperspektiv, og skal gi mer forutsigbare rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse. Direktivet skal sikre at medlemslandene oppfyller sine internasjonale forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), og skal gjennom dette sikre bedre tilgang til samfunnet for personer med funksjonsnedsettelse.

2.2 Produkter og tjenester som omfattes av direktivet

En rekke ulike typer produkter og tjenester er omfattet av direktivet. I de ulike kategoriene er det enkelte unntak. Under har vi listet opp produkt- og tjenestekategoriene som omfattes av direktivet.

2.2.1 Produkter

Følgende produkter er omfattet av direktivet:

- Personlige datamaskiner og operativsystemer
- Bestemte typer selvbetjeningsautomater²
- Forbrukerterminalutstyr til elektroniske kommunikasjonstjenester

² Betalingsterminaler, minibanker, billettautomater, innsjekkingsautomater og interaktive selvbetjeningsautomater som gir opplysninger.

- Forbrukerterminalutstyr som anvendes for å få tilgang til audiovisuelle tjenester
- Lesebrett (som eksempelvis gir tilgang til e-bøker)

2.2.2 Tjenester

Følgende tjenester er omfattet av direktivet:

- Elektroniske kommunikasjonstjenester
- Tjenester som gir adgang til audiovisuelle medietjenester
- Elementer av persontransport med fly, buss, tog eller skip
- Forbrukerorienterte banktjenester
- E-bøker og dedikert software
- E-handelstjenester

I tillegg omfattes *besvarelse* av alarmkommunikasjon til felleseuropeisk nødnummer 112, som skal oppfylle egne spesifikke krav.

2.3 Overordnet om krav til produkter og tjeneste

Det stilles en rekke krav til nevnte produkter og tjenester. I tillegg til generelle krav, stilles det også spesielle krav til enkelte av kategoriene av produkter eller tjenester. Vi vil kun gjøre rede for de generelle kravene til produkter og tjenester i det påfølgende avsnittet. Direktivet inneholder imidlertid også spesielle krav, og i analysen av virkninger tas det også hensyn til disse kravene. Direktivets krav kan leses i sin helhet på EU-kommisjonens sider.³

2.3.1 Krav til alle produkter

I det følgende gjøres det rede for krav til opplysninger som gis på selve produktet, opplysninger som gis i bruksanvisning, krav til utforming av brukergrensesnitt og produkt-designets funksjonalitet, samt krav til støtte-tjenester. Også krav til alle produkter med unntak av selvbetjeningsautomater omtales.

Krav til opplysninger som gis på selve produktet

Av krav til opplysninger som gis på selve produktet, omfatter dette krav om merking, instruksjoner og advarsler som gis på produktet. Direktivet stiller trolig ikke krav til at slike

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882>

opplysninger skal gis på produktet, men er heller formkrav dersom disse opplysningene gis på produktet (Kluge, 2020).

Opplysninger om merking, instruksjoner og advarsler som gis på selve produktet skal:

- **Kunne oppfattes med mer enn én sans.** Dette innebærer i praksis at opplysningene skal kunne oppfattes gjennom minst to av sansene syn, hørsel og følesans. For eksempel kan det gis både visuell og auditiv informasjon om hvordan et bankkort skal settes inn i en selvbetjeningsterminal, slik at blinde og døve personer kan bruke terminalen.
- **Presenteres på en forståelig måte.** Personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse skal bedre kunne forstå opplysningene som gis, og informasjonen som gis må derfor være tydelig og lettfattelig.
- **Presenteres på en måte som brukerne kan oppfatte.** For eksempel skal en tekstadvarsel suppleres med punktskrift eller lyd, slik at blinde personer også kan oppfatte opplysningene.
- **Presenteres med passende skriftstørrelse og skrifttype med tilstrekkelig kontrast og avstand mellom bokstaver, linjer og avsnitt.** Dette skal muliggjøre at teksten skal kunne leses av personer med synsnedsettelse.

Krav til bruksanvisning

Kravene til bruksanvisninger omfatter trolig kun instruksjoner for bruk av produktet, og ikke hele bruksanvisningen (Kluge, 2020).

Bruksanvisningen skal oppfylle de samme kravene som opplysninger om merking, instruksjoner og advarsler som gis på selve produktet. Bruksanvisningen skal i tillegg:

- **Være ledsaget av en alternativ presentasjon av ikke-tekstbasert innhold.** Eksempelvis skal et diagram suppleres med en tekstbeskrivelse av dette.
- **Inneholde en beskrivelse av produktets brukergrensesnitt og brukeregenskaper.** Dette innebærer beskrivelse av håndtering, kontroll og tilbakemelding, samt input og output.
- **Inneholde en beskrivelse av produktets software- og hardwaregrensesnitt mot hjelpemiddel-/støtte teknologi.** Bruksanvisningen skal gjøre rede for produktets kompatibilitet med hjelpemidler, for eksempel oppkobling mot hodetelefoner

som kan motta teksten på skjermen i form av lyd.

Krav til utforming av brukergrensesnitt og produktdesignets funksjonalitet

Brukergransnittet er grensesnittet som muliggjør at brukere kan kommunisere med produktet, mens funksjonalitet forstås her som hva produktet kan gjøre.

Produktdesignet og brukergrensesnittet skal:

- Være utformet på en slik måte at **brukeren kan oppfatte opplysninger som produktet gir gjennom mer enn én sans.** Dette innebærer i praksis at opplysningene skal kunne oppfattes gjennom minst to av sansene syn, hørsel og følesans.
- **Visuelle elementer** skal kunne forstørres og økes i lysstyrke, og kontrast skal kunne endres. Bildekvalitet skal kunne forbedres, og det skal gis alternativer til farger for å formidle informasjon, angi en handling, kreve et svar eller identifisere elementer. Produkter skal unngå å utløse anfall på grunn av lysfølsomhet.
- **Ha mulighet til å kontrollere volum og hastighet, og lydfunksjoner skal kunne forbedres der produktet bruker lyd.** Forstyrrende lyd signaler fra produktet skal kunne reduseres, og det skal tilstrebes å ha lav/ingen inferens med høreapparater.
- **Ha mulighet til sekvensiell styring og bruke følbare elementer som kan oppfattes.** Produktet skal unngå betjeningsmåter som krever stor rekkevidde og styrke, og det skal sikre tilstrekkelig og fleksibel tid for samhandling. Produktet skal eksempelvis gi nok tid til å angi en adgangskode e.l., og det skal ikke kreve for mye finmotorikk og krefter å trykke på eventuelle knapper.
- **Ivareta personvernet og gi alternativer til biometrisk identifikasjon og kontroll.** For eksempel skal minibanker gi mulighet for bruk av hodetelefoner e.l. hvis denne gir stemmeopplysninger. Videre skal det gis alternativer til eksempelvis fingeravtrykkleser for å låse opp en datamaskin, slik at personer som ikke kan bruke hendene også kan låse opp denne.
- **Ha et grensesnitt som tillater bruk av hjelpemiddel-/støtte teknologi.** Et eksempel på dette er at bruker skal kunne koble til for eksempel enhver leselist, uavhengig av leselistens produsent og funksjonalitet.

Krav til støttetjenester

Støttetjenester forstås her som kundeservice i form av helpdesk, callsentere, teknisk støtte mv. Det er ikke et krav om at støttetjenester skal eksistere, men dersom de eksisterer skal de kunne gi opplysninger om tilgjengeligheten til produktet og dets kompatibilitet med hjelpemiddel-/støtteteknologi ved hjelp av tilgjengelige kommunikasjonsformer.

Krav om informasjon om tilgjengelighetsfunksjoner

Alle produkter må i tillegg oppgi informasjon om deres tilgjengelighetsfunksjoner. Det skal i informasjonen fremgå hvilke funksjoner som legger til rette for anvendelse av produktet for personer med funksjonsnedsettelse. Slik informasjon kan for eksempel være hvorvidt det finnes talestyring, er mulig å endre kontrast mv. Det er ikke et krav om at det skal finnes slike funksjoner, men det er et krav om at det gis informasjon om dette dersom de finnes. Informasjonen kan enten gis på eller i produktet.

Krav til alle produkter med unntak av selvbetjeningsautomater

Direktivet har videre krav som ikke stilles til selvbetjeningsautomater, men som stilles til alle øvrige produkter som er omfattet av direktivet.

Alle produkter, med unntak av selvbetjeningsautomater, skal oppfylle følgende krav:

- **Produktets emballasje**, herunder opplysningene på denne (for eksempel på åpning, lukking, bruk og avhending), og eventuelle opplysninger om produktets tilgjengelighetsdesign, skal gjøres tilgjengelig og angis på emballasjen hvis mulig. Emballasjen i seg selv skal også være tilgjengelig.
- **Bruksanvisningens opplysninger om installasjon, vedlikehold, oppbevaring og resirkulering** skal kunne forstås gjennom mer enn én sans og presenteres på en forståelig måte. Teksten skal være i egnet størrelse og form, og ikke-tekstbaserte opplysninger skal være ledsaget av en alternativ presentasjon, som tekst eller audio.

2.3.2 Krav til alle tjenester

Tjenesteyter eller andre som gir opplysninger i forbindelse med tjenesteutførelsen, skal ved tjenesteleveransen sørge for at eventuelle produkter som brukes til å levere tjenestene oppfyller kravene i tilgjengelighetsdirektivet. Videre skal tjenesteyter gi opplysninger om disse produktene, herunder også opplysninger om

produktenes tilgjengelighet og deres kompatibilitet med hjelpemiddel-/støtteteknologi.

Tjenesteyter skal i tillegg gi opplysninger om hvordan tjenesten de leverer fungerer. Det stilles følgende krav til disse opplysningene:

- Opplysninger skal kunne oppfattes gjennom mer enn én sans.
- Opplysninger skal være presentert på en forståelig måte.
- Innholdet i opplysningene skal stilles til rådighet i et tekstformat som kan anvendes til å generere alternative formater som muliggjør tolkning av innholdet gjennom mer enn én sans.
- Opplysninger som gis skal ha passende skriftstørrelse, skrifttype og kontrast, samt passende avstand mellom bokstaver, linjer og avsnitt.
- Ikke-tekstbasert innhold skal suppleres med en alternativ presentasjon av innholdet.

I tillegg skal nettstedene og relaterte applikasjoner være tilgjengelige på en måte som er mulig å oppfatte, mulig å betjene, forståelig og robust. Dette innebærer at innholdet på nettstedene må være mulig å oppfatte for brukere med nedsatt funksjonsevne, og må kunne oppfattes med mer enn én sans.

2.3.3 Besvarelse av alarmkommunikasjon til felleseuropeisk nødnummer 112

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav til besvarelse av det felleseuropeiske nødnummer, 112. Et slikt nødnummer finnes allerede, men direktivet stiller krav til at besvarelse av nummeret også skal være tilgjengelig for personer med ulike funksjonsnedsettelse. Det stilles blant annet krav om levering av sanntidstekst der det leveres tale samt synkronisert sanntidstekst når det leveres tale og video. Det stilles også krav til at nødsentralene skal besvare henvendelsen gjennom samme kanal som den ble mottatt.

2.4 Krav til produsenter, importører og distributører

Både produsenter, importører og distributører er ansvarlige for å påse at produktene og tjenestene de leverer oppfyller kravene i tilgjengelighetsdirektivet. Kravene til produsenter er strengest, da de besitter kunnskap om design og fremstilling av produktet.

2.4.1 Krav til produsenter

Kravene som stilles til produsenter innebærer at de skal:

- Sikre at produktet er utformet i tråd med kravene i direktivet på tidspunktet produktet bringes i omsetning.
- Gjennomføre en samsvarsprosedyre eller sørge for at dette gjennomføres.
- Utarbeide og oppbevare en samsvarserklæring, samt CE-merke produktet.
- Utarbeide teknisk dokumentasjon som gjør det mulig å vurdere hvorvidt produktet faktisk overholder kravene i direktivet. Her skal også eventuelle unntak fra direktivets krav begrunnes. Markedstilsynsmyndigheten kan kreve den tekniske dokumentasjonen utlevert.
- Påføre produktet (evt. emballasje eller følgedokument) sporbarhetsmerking og kontaktinformasjon til produsent.
- Utarbeide bruksanvisning og sikkerhetsinformasjon som skal legges ved produktet. Disse skal være i tråd med direktivet.
- Underrette markedstilsynsmyndigheten dersom de anser eller har grunn til å tro at et produkt ikke oppfyller tilgjengelighetskravene, og treffe korrigerende tiltak.
- Samarbeide med myndighetene. Dette innebærer å fremlegge opplysninger om produktene, samt samarbeide dersom produkter skulle vise seg å ikke være i samsvar med kravene i direktivet.

2.4.2 Krav til importører

Importører defineres som fysiske og juridiske personer som er ansvarlige for at produkter produsert utenfor EU bringes i omsetning i EUs indre marked. Kravene som stilles til importører innebærer at de skal:

- Kontrollere at produsenten har utført sine forpliktelser i henhold til direktivet.
- Oppbevare og kunne fremlegge EU-samsvarserklæringen i en periode på fem år.
- Kunne fremskaffe teknisk dokumentasjon ved behov.
- Påføre kontaktinformasjon sin på produktet på et lett forståelig språk, emballasje eller i følgedokument.
- Underrette markedstilsynsmyndigheten dersom de anser eller har grunn til å tro at et produkt ikke oppfyller

tilgjengelighetskravene, og informere produsenten om disse bruddene.

- Underrette markedstilsynsmyndigheter og treffe korrigerende tiltak dersom et produkt ikke oppfyller kravene i direktivet.
- Samarbeide med markedstilsynsmyndighetene dersom de anmodes om dette, ved å gi myndigheten alle opplysninger og all nødvendig dokumentasjon for å dokumentere at produktet er i samsvar med regelverket, på et språk som myndigheten lett kan forstå.
- Sikre at lagrings- og transportvilkårene ikke setter produktets samsvar med kravene i fare.

2.4.3 Krav til distributører

Distributører skal i hovedsak sikre at produsenter og importører har ivaretatt sine forpliktelser, ved at produktet er CE-merket på riktig måte, at nødvendig dokumentasjon, bruksanvisning og sikkerhetsinformasjon er vedlagt på et lett forståelig språk, samt at sporbarhetsmerking og kontaktopplysninger til produsent og eventuelt importør er påført produktet, emballasjen eller i følgedokument.

Dersom distributør har grunn til å tro at produktet ikke oppfyller tilgjengelighetskravene, skal distributøren informere både produsent, importør og markedstilsynsmyndighet om dette.

Det er også et krav om at distributøren skal sikre at produktet lagres og transporteres på en måte som ikke setter produktets samsvar med tilgjengelighetskravene i fare.

2.4.4 Unntak for produsenter, importører og distributører

Direktivet gir unntak for virksomheter der kravene i direktivet vil medføre en grunnleggende endring av egenskapene ved produktet eller tjenesten, eller dersom kravene medfører en uforholdsmessig byrde for den aktuelle virksomheten. Vurderingen av uforholdsmessighet skal baseres på forholdet mellom nettokostnader av at kravene oppfylles, og samlede drifts- og investeringskostnader av å produsere, distribuere eller importere produktet eller tjenesten. Hvorvidt overholdelse av kravene medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, skal også baseres på en nytte-kostvurdering av å overholde kravene. Kostnader og nytte for virksomheter skal ses i sammenheng med anslått nytte for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal i den forbindelse tas hensyn til hvor omfattende bruken av produktet eller tjenesten er; jo mer produktet eller tjenesten

brukes, jo mer skal det til for at et tilgjengelighetskrav skal kunne anses for å være en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Det samme gjelder dersom effekten av overholdelse av kravene vil senke barrierene for deltakelse i samfunnet for funksjonshemmede generelt.

Bedrifter med færre enn ti ansatte og årlig omsetning på under to millioner euro er unntatt fra kravene i direktivet. Dette unntaket gjelder imidlertid bare for virksomheter som leverer tjenester. Virksomheter med færre enn ti ansatte og årlig omsetning på under to millioner euro som

leverer produkter er kun unntatt fra dokumentasjonskravet.

2.5 Krav om markedstilsyn

Tilgjengelighetsdirektivet pålegger medlemsstatene å sikre et sterkt og effektivt nasjonalt markedstilsyn for kravene i direktivet. Direktivet legger imidlertid ingen føringer eller begrensninger for hvordan en slik tilsynsmyndighet skal organiseres. Markedstilsyn og ulike modeller for organisering av dette behandles nærmere i kapittel 4.

3. Virkninger av direktivet

Tilgjengelighetsdirektivet vil påvirke mange ulike aktører og grupper i samfunnet, både privatpersoner og private og offentlige virksomheter. For private virksomheter vil direktivet innebære dokumentasjonskrav, potensielle tilpasningskostnader, men samtidig reduserte handelshindringer. For privatpersoner kan direktivet innebære økt samfunnsdeltakelse, mindre behov for tilrettelegging og tilgang på flere tilgjengelige varer og tjenester. For alle grupper kan direktivet innebære endrede priser på varer og tjenester, men retningen på prisendringen er usikker.

I dette kapittelet utreder og beskriver vi virkningene av tilgjengelighetsdirektivet for enkeltpersoner, næringslivet og det offentlige. For å utrede konsekvenser av direktivet har vi gjennomført semistrukturerte dybdeintervjuer med en rekke ulike aktører, herunder representanter fra tilsynsmyndigheter, interesseorganisasjoner, bransjeorganisasjoner og virksomheter. Videre har vi gjennomført en studie av relevante rapporter og dokumenter.

I analysen har vi forutsatt at EUs Web-direktiv (WAD)⁴ og Ekomkodeksen⁵ vil være gjennomført innen tilgjengelighetsdirektivet trer i kraft, og at både eksisterende og kommende nasjonale og internasjonale regelverk etterleves.

3.1 Beskrivelse av nullalternativet

I nullalternativet legger vi til grunn både dagens lovverk, og øvrig relevant regelverk som allerede er besluttet innført i norsk lov, etterleves. For innføringen av tilgjengelighetsdirektivet er *Likestillings- og diskrimineringsloven* (Lovdata, 2020), *forskrift om universell utforming av IKT* (Lovdata, 2019), samt *EUs webdirektiv* (WAD) (Uutilsynet, u.d.) særlig relevante sektorovergrepene lovverk. I det følgende gjør vi rede for disse regelverkene, og gjør en overordnet vurdering av hvordan disse overlapper med tilgjengelighetsdirektivet.

I tillegg til de overnevnte sektorovergrepene regelverkene, vil tilgjengelighetsdirektivet overlapse eller grense til sektorspesifikt regelverk, som for eksempel kringkastingsloven og ekomkodeksen. Vi vil imidlertid ikke se nærmere på disse regelverkene i denne analysen.

Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven har som formål å «fremme likestilling og hindre diskriminering», og gjelder alle områder i samfunnet (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017).

Likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 omhandler universell utforming og individuell tilrettelegging. § 17 inneholder generelle bestemmelser om universell utforming, herunder også IKT-løsninger. Alle offentlige og private virksomheter som er rettet mot allmennheten har ifølge loven en generell plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner, med mindre dette innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Universell utforming av IKT er særskilt regulert i Likestillings- og diskrimineringsloven § 18. Denne paragrafen slår fast at løsninger som underbygger *virksomhetens alminnelige funksjoner*, som er *hovedløsninger* og *rettet mot allmennheten*, skal være universelt utformet.

Likestillings- og diskrimineringsloven omfatter imidlertid kun IKT og det fysiske miljøet. Dette innebærer at virksomhet som selger produkter og tjenester ikke er pliktige å sørge for at disse er universelt utformede eller tilgjengelige.

Likestillings- og diskrimineringsloven omfatter som et utgangspunkt ikke produkter og tjenester som er dekket av tilgjengelighetsdirektivet. Imidlertid vil loven påvirke virksomheter indirekte da produkter som brukes til å levere visse tjenester i et fysisk miljø e.l. må være universelt utformet. Det samme gjelder for en tjeneste som leveres ved fysiske elementer som regelverket kan stille krav til, som for eksempel enkelte typer automater. Likestillings- og diskrimineringsloven har derfor noen krav som er overlappende med krav som stilles til enkelte virksomheter i tilgjengelighetsdirektivet, men tilgjengelighetsdirektivet stiller allmenne krav til en rekke

⁴ Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies

⁵ Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2018/1972 of 18 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code

produkter og tjenester, noe likestillings- og diskrimineringsloven ikke gjør.

Forskrift om universell utforming av IKT

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger trådte i kraft 1. juli 2013⁶, med krav om at alle nye IKT-løsninger rettet mot allmennheten, herunder at nettsider, selvbetjeningsautomater og nettbutikker, skulle være universelt utformet fra 1. juli 2014. Videre skal alle allerede eksisterende løsninger være universelt utformet senest 1. januar 2021 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Forskriften stiller krav om universell utforming av nettløsninger og selvbetjeningsautomater som underbygger virksomhetenes alminnelige funksjoner og som er hovedløsninger rettet mot allmennheten. Løsningene trenger ikke å være rettet mot alle innbyggere for å være omfattet, noe som innebærer at også for eksempel nettbanker og andre tjenester som krever et etablert kundeforhold må følge kravene. De aller fleste nettløsninger vil derfor være omfattet av forskriften. Både private og offentlige virksomheter må følge kravene i forskriften, uavhengig av størrelse og antall ansatte.

De fleste nettløsninger og nettsted, også digitale læremidler og virksomheter sine profiler på sosiale medier, omfattes av forskriften.⁷ Dette omfatter også mobilapplikasjoner (apper) som krever internettilkobling for å fungere etter nedlastning. Disse nettløsningene skal være utformet i samsvar med suksesskriteriene i «Retningslinjer for tilgjengelig webinnhold (WCAG) 2.0» på nivå A og AA.

Forskriften gjelder også nye selvbetjeningsautomater (f.eks. minibanker, billettautomater, innsjekkingsautomater mv.). Fra 1. januar 2021 skal alle automater være utformet i samsvar med ti standarder, oppgitt i forskriften (Bufdir, 2021). Automater blir vurdert som nye dersom det gjøres vesentlige endringer i disse.⁸

IKT-forskriften overlapper delvis med tilgjengelighetsdirektivet, og både automater, nettsteder og apper reguleres allerede av IKT-forskriften. For eksempel stiller forskriften krav

om tilgjengelige nettløsninger, men til forskjell fra tilgjengelighetsdirektivet stiller ikke IKT-forskriften krav til programmene som brukes til å åpne nettløsningene, herunder nettlesere. For automater forventes det en oppdatering av kravene i IKT-forskriften, da disse begynner å bli gamle. Dette vil trolig skje i forbindelse med innføringen av tilgjengelighetsdirektivet (Tilsynet for universell utforming av IKT, 2020). Tilgjengelighetsdirektivet stiller ytterligere krav til nettløsninger og automater, samt til andre produkter og tjenester enn de som omfattes av IKT-forskriften.

Det har i senere år vært diskutert om kravene i IKT-forskriften skal oppdateres, blant annet gjennom innføringen av EUs webdirektiv (WAD).

EUs webdirektiv (WAD)

EUs webdirektiv (Web Accessibility Directive - WAD) stiller krav til nettløsninger og apper. Direktivet ble i februar 2021 innlemmet i EØS-avalen (Regjeringen.no, 2021). Det er foreløpig ikke bestemt når regelverket vil tre i kraft i Norge, men et lovforslag skal legges frem for Stortinget i løpet av våren 2021.

WAD er et minimumharmoniseringsdirektiv, og EUs medlemsstater står derfor fritt til å innføre strengere krav dersom de ønsker det. Kravene i WAD gjelder i utgangspunktet kun for offentlig sektor i EU, mens det i Norge foreløpig er foreslått å gjelde både offentlig sektor, samt private virksomheter med flere enn 50 ansatte. Hvorvidt det norske regelverket skal omfatte privat sektor er imidlertid en pågående diskusjon.

For nullalternativet legger vi til grunn minimumsalternativet for innføring av regelverket i norsk rett, det vil si at WAD kun vil gjelde offentlig sektor.

WAD stiller krav om at nettsteder og mobilapplikasjoner, samt intranett og ektranett i offentlig sektor, skal oppfylle alle suksesskriteriene i WCAG 2.1 på nivå A og AA.⁹ WCAG 2.1 bygger på og viderefører kravene i WCAG 2.0. Nettløsninger som oppfyller kriteriene i WCAG 2.1, vil derfor også oppfylle kravene i WCAG 2.0. Direktivet gir imidlertid

⁶ IKT-forskriften gjaldt nye eller vesentlig oppgraderte løsninger fra 1. juli 2014, og alle løsninger fra januar 2021. Skole- og utdanningssektoren ble inkludert i 2018, og forskriften trådte i kraft for denne sektoren 1. januar 2019.

⁷ Enkelte nettløsninger og kan være dekket av annen regulering. For eksempel er nettløsninger som er dekket av Kringkastingsloven ikke omfattet av IKT-forskriften.

⁸ Dette kan blant annet innebære 1) total utskifting av eksisterende løsning 2) versjonsoppdatering 3) utskifting

eller større endring av kjedekode 4) større endring av utseende eller utforming 5) gradvise, mindre oppdateringer over tid som samlet gir endringer som er nevnt i øvrige punkt.

⁹ Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) er en teknisk standard som består av en rekke retningslinjer for tilgjengelige nettløsninger. WCAG består av anbefalinger som skal gjøre innhold mer tilgjengelig, spesielt for personer med funksjonsnedsettelse.

unntak for visse kriterier i WCAG 2.1. Disse kravene inneholder bestemmelser om teksting av direktesendt innhold.

WAD stiller videre krav til at virksomheter må utarbeide en tilgjengelighetserklæring for sine nettsteder og mobilapplikasjoner. Erklæringen skal være universelt utformet og i et maskinlesbart format. Nettløsningene må videre ha tilbagemeldingsfunksjonalitet som gir brukeren anledning til å melde inn eventuelle problemer.

WAD overlapper delvis med tilgjengelighetsdirektivet. Imidlertid stiller WAD, i korte trekk, krav om universell utforming av informasjonskanaler (teknologi), mens tilgjengelighetsdirektivet stiller krav om tilgjengelighet til produkter og tjenester, herunder også en rekke produkter og tjenester som ikke omfattes av WAD.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Lov om offentlig anskaffelser har som mål å «bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunns-tjenlig måte» (Lovdata, u.d.). I § 5 i loven fastsettes det blant annet at «Oppdragsgiveren skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift».

Dette innebærer blant annet at alle offentlige innkjøp av ytelser, herunder også IT-utstyr, som skal benyttes av personer skal overholde krav til universell utforming i samsvar med europeisk standard EN 301 549, som bygger på kravene i WCAG 2.1. Standardene spesifiserer krav til at informasjons- og kommunikasjonsteknologi skal være tilgjengelig for funksjonshemmede.

Ekomkodeksen

Ekomkodeksen er et EU-direktiv som skal revidere det felleseuropeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon. Kodeksen er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen, men anses som EØS-relevant.

Kodeksen regulerer elektroniske kommunikasjonstjenester (internett) og elektroniske kommunikasjonsnett (telefon), og skal bidra til å stimulere etableringen av et indre marked for elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester. Dette for å fremme konkurranse og styrke forbrukerrettigheter. Dette innebærer også enkelte krav til universell utforming. Reguleringen skal også stimulere til etablering av høyhastighetsnett i Europa.

Ekomkodeksen kan tenkes å ha en del overlapp med tilgjengelighetsdirektivet, særlig hva gjelder elektronisk kommunikasjon og alarmkommunikasjon. Eksempelvis stiller tilgjengelighetsdirektivet krav om tilgjengelig *besvarelse* av alarmkommunikasjon, mens ekomkodeksen stiller krav til at brukere med funksjonsnedsettelse skal kunne komme i kontakt med nødetatene. Tilgjengelighetsdirektivet er på enkelte områder både overlappende og utfyllende til ekomkodeksen.

3.2 Identifiserte virkninger

Tilgjengelighetsdirektivet er sektorovergripende og vil påvirke mange ulike aktører og grupper i samfunnet, både private virksomheter, offentlige instanser og privatpersoner. Overordnet kan de berørte aktørene deles inn i to grupper; virksomheter og enkeltpersoner som bruker universelt utformede løsninger. Når det gjelder virksomheter som blir påført kostnader, kan vi også skille mellom virksomheter i offentlig sektor og virksomheter i privat sektor.

3.2.1 Virkningene av direktivet er vanskelige å prissette

De fleste virkningene av direktivet, både for brukere og virksomheter (produsenter, importører og distributører) er av en slik karakter at de er vanskelig å prissette. Det er for eksempel vanskelig å sette en kroneverdi på nytten av at flere personer kan bruke en billettautomat eller at flere personer kan benytte seg av e-handelsløsninger. Videre er det knyttet svært stor usikkerhet til hvilke virkninger som faktisk vil oppstå som følge av direktivet, både nytte- og kostnadsvirkninger, og det har vært utfordrende for informantene vi har snakket med å komme med konkrete anslag på virkningene. Dette kan skyldes en rekke usikkerhetsfaktorer, som diskuteres i avsnitt 3.8.

Manglende mulighet for prissetting av nytte og kostnader betyr ikke at disse effektene har en begrenset samfunnsøkonomisk betydning. Vi går i det følgende gjennom berørte grupper og de nytte- og kostnadsvirkningene vi har identifisert. I analysen har vi som nevnt forutsatt at WAD og Ekomkodeksen vil være gjennomført innen innføringen av tilgjengelighetsdirektivet, samt at alle offentlige og private virksomheter som omfattes av øvrig regelverk oppfyller kravene i disse.

3.2.2 Berørte grupper og virksomheter

Som et første steg i å vurdere virkningene av tilgjengelighetsdirektivet har vi søkt å identifisere

og beskrive grupper av forbrukere og virksomheter som vil berøres. Etersom direktivet vil påvirke svært mange aktører og samfunnsområder, har det innenfor rammen av dette oppdraget ikke vært mulig å identifisere alle disse, eller beskrive dem i detalj. Vi har dermed fokusert på å identifisere de gruppene som i størst grad vil påvirkes av direktivet, og si noe om størrelsen på disse gruppene. Vurderingene er basert på tidligere studier, intervjuer, samt offentlig tilgjengelig statistikk.

Tabell 3-1 gir en oversikt over de identifiserte berørte gruppene og gir et anslag på antallet personer og virksomheter per gruppe. For enkelte grupper, som svaksynte, blinde og hørselshemmede, vil ulike definisjoner gi ulike anslag på hvor stor andel av befolkningen som tilhører de ulike gruppene. For eldre og innvandrere vil virkningene av direktivet variere stort, og ikke alle som inngår i gruppene vil bli berørt. Det er

også verdt å merke seg at det trolig er betydelig overlapp mellom de ulike gruppene. Anslagene er basert på offentlig tilgjengelig statistikk, samt tilgjengelige estimater for størrelsen på ulike berørte brukergrupper.

Når det gjelder anslaget på antall virksomheter som berøres av direktivet er dette basert på regnskapsdata for regnskapspliktige virksomheter i 2018, og tall er fra Brønnøysundregisteret.¹⁰ Vi har kun gjort en overordnet vurdering basert på relevante bransjer. Estimatet vil derfor være svært usikkert, og ikke alle virksomheter i en enkelt bransje vil nødvendigvis påvirkes av direktivet. Det vil også kunne være virksomheter i bransjer vi ikke har inkludert som påvirkes av direktivet.¹¹ Videre vil enkelte virksomheter berøres av direktivet i stor grad, mens andre påvirkes i vesentlig mindre grad. Estimatet må derfor anses som en tilnærming til å beskrive omfanget av virksomheter som berøres av direktivet.

Tabell 3-1: Berørte grupper av forbrukere og virksomheter

Forbrukere	Antall berørte personer (anslag)
Befolkningen generelt	5 368 000 ¹²
Personer med nedsatt bevegelsesevne	50 000 – 322 000 ¹³
Synshemmede	130 000 ¹⁴
- Blinde	1 000
Hørselshemmede	250 000 – 950 000 ¹⁵
- Døve	3 500 – 4 000
Døvblinde	370 ¹⁶
Eldre (personer over 67 år)	827 000 ¹⁷
Innvandrere	790 497 ¹⁸
Virksomheter	Antall berørte virksomheter (anslag)
Totalt	50 000

¹⁰ Tallene er hentet fra Proff.no og følgende organisasjonsformer er inkludert i estimatet: ansvarlig selskap, aksjeselskap, allment aksjeselskap, selskap med begrenset ansvar, ansvarlig selskap med delt deltakeransvar, enkeltpersonforetak, gjensidig forsikringsselskap, kommandittselskap, norskregistrert utenlands foretak, pensjonskasse, samvirkeforetak, europeisk selskap, sparebank, verdipapirfond, samt annet foretak ifølge særskilt lov.

¹¹ Vi har hentet ut bransjer basert på tosidrede nacekoder.

¹² SSB (2020), tabell 07459.

¹³ Norges Handikapforbund (2020) og Ramm & Otnes (2013). Antall rullestolbrukere ligger på rundt 50 000.

Mellom 4 og 6 prosent av befolkningen har nedsatt bevegelsesevne (ca. 215 000 til 322 000 personer).

¹⁴ Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (2020). Det er ca. 130 000 synshemmede i Norge, 1000 av disse er helt blinde.

¹⁵ Store Norske Leksikon (2020) og Global Burden of Disease (u.d.). Den globale sykdomsbyrdestudien anslår at 950 000 nordmenn hadde et hørselstap i 2017. Store Norske Leksikon oppgir at det er mellom 250 000 og 300 000 hørselshemmede personer i Norge, hvorav mellom 3 500 og 4 000 av disse er døve.

¹⁶ Helse Norge (2018)

¹⁷ SSB (2020), tabell 07459.

¹⁸ SSB (2020),

3.3 Virkninger for private virksomheter

I dette delkapittelet analyserer vi de forventede positive og negative virkningene av tilgjengelighetsdirektivet for virksomheter som omfattes av direktivet.

Virkingene direktivet vil ha for virksomheter er identifisert gjennom intervjuer med ulike virksomheter, samt gjennom studier av tilgjengelig litteratur. Vi har identifisert fire overordnede virkninger for norske virksomheter. På kostnads-siden omfatter dette kostnader knyttet til dokumentasjonskrav og tilpasningskostnader, mens direktivet på den annen side vil føre nyttegevinster i form av reduserte handels-hindringer og vil muliggjøre en større kundebase. Virkningene vurderes kun på et overordnet nivå.

3.3.1 Kostnader knyttet til dokumentasjonskrav

Alle virksomheter som omfattes av direktivet vil måtte sette seg inn i det nye regelverket for å få oversikt over hvilke krav de omfattes av og i hvilken grad de allerede oppfyller kravene i direktivet. Basert på intervjuer er vår forståelse at det kan være både tid- og ressurskrevende for norske virksomheter å sette seg inn i nytt regelverk, og kostnadene knyttet til dette vil variere mellom virksomheter. For alle omfattede virksomhetene vil innføring av direktivet uansett medføre kostnader tilknyttet at ansatte må sette seg inn i det nye regelverket, vurdere etterlevelse, samt utvikle nye rutiner for å sikre at kravene i regelverket overholdes.

Videre krever direktivet at produsenter, importører, distributører og tjenesteleverandører skal sørge for at produkter og tjenester som omfattes av direktivet følger kravene til tilgjengelighet. Dette innebærer at produsenter må utarbeide teknisk dokumentasjon som gjør det mulig å vurdere om produktet faktisk overholder tilgjengelighetskravene (samsvarserklæring). Samsvarserklæringen skal også oversettes til det eller de språkene som kreves av medlemsstaten der produktet bringes i omsetning.

Produkter som oppfyller kravene i direktivet skal CE-merkes, og importører, distributører og tjenestetilbydere er pliktet til å forsikre seg om at produktene er CE-merket før produktet tilbys på markedet. Importører og distributører skal sørge for at produktene og tjenestene de kjøper oppfyller kravene i tilgjengelighetsdirektivet. Kravene til dokumentasjon vil gjelde alle virksomheter som omfattes av direktivet. Dette innebærer at kostnaden tilknyttet å utarbeide

teknisk dokumentasjon også vil berøre de virksomhetene som tilbyr produkter og tjenester som allerede oppfyller direktivets krav.

For enkelte virksomheter vil det kunne være nødvendig å innhente ekstern bistand for å kartlegge om virksomhetens produkter eller tjenester oppfyller kravene i direktivet. Tabell 3-2 illustrerer anslag på hvor stor denne kostnaden vil kunne være for virksomheter innenfor de ulike produkt- og tjenestekategoriene. Merk at anslagene er utarbeidet på bakgrunn av utvalgte eksempelvirksomheter. Anslagene er derfor omtrentlige og kan ikke nødvendigvis overføres direkte til alle virksomheter innenfor samme kategori. Den faktiske kostnaden i hver enkelt virksomhet vil avhenge av virksomhetens virkeområde og størrelse, hvordan produktene er utformet, samt hvorvidt virksomheten i det hele tatt velger å innhente slik bistand. Det er viktig å påpeke at det ikke er et krav i direktivet om at slik bistand innhentes. For virksomheter som ikke har behov for å innhente ekstern bistand for å kontrollere om krav er oppfylt og utarbeide dokumentasjon, antas kostnaden å være langt lavere enn det som er skissert i tabellen.

Formålet med utarbeidelsen av den tekniske dokumentasjonen er å gjøre det mulig å vurdere om produktet faktisk overholder tilgjengelighetskravene etter direktivet. Dette må ses i sammenheng med at markedstilsynsmyndigheten kan kreve den tekniske dokumentasjonen utlevert. Derfor skal også den tekniske dokumentasjonen kunne påvise hvorfor eventuelle unntak fra direktivets krav er tilstrekkelig begrunnet. For øvrig er kravene til den tekniske dokumentasjonen på et relativt overordnet nivå.

Kostnaden av å utarbeide selve samsvarserklæringen vil trolig variere mellom ulike virksomheter. For noen vil dette være en enkel og rask jobb, da man besitter god kompetanse og informasjon på området, mens det for andre kan ta noe lenger tid. I en samfunnsøkonomisk analyse av virkningene av ulike modeller for innføring av WAD, gir Vista analyse et anslag på kostnaden virksomheter vil ha av å utarbeide en egenerklæring om at deres nettside følger kravene til universell utforming. Denne anslås til å være om lag 5000 kroner, med et spenn mellom 1000 og 10 000 kroner (Vista analyse, 2018). Hvorvidt virksomheter som produserer andre varer og tjenester vil ha høyere eller lavere kostnader forbundet med utarbeidelsen av en slik erklæring er usikkert, men det er trolig mulig å

anta at denne vil være noenlunde lik på tvers av produkt- og tjenestekategoriene.

Da dokumentasjonskrav som følge av tilgjengelighetsdirektivet vil være harmonisert på tvers av EUs indre marked, vil imidlertid kostnader knyttet til dokumentasjon for enkelte virksomheter kunne utliknes av reduserte kostnader knyttet til internasjonal handel. Dagens varierende krav kan tenkes å være en kostnadsdriver og barriere for handel på tvers av medlemsland, og følgelig vil felles

dokumentasjonskrav kunne redusere slike kostnader, jf. kap. 3.3.5.

For importører og distributører av produkter som omfattes av direktivet, vil prosessen med å forsikre at produktene virksomhetene tilbyr på markedet er CE-merket være forbundet med en marginal økning i administrative kostnader. Denne kostnaden anses å være av liten betydning for virksomhetene.

Tabell 3-2: Anslag på kostnad forbundet med å innhente ekstern bistand for å kartlegge om kravene i direktivet er overholdt

Produkt/tjeneste	Eksempel	Anslag på kostnad knyttet til dokumentasjonskrav
Produkter		
Personlige datamaskiner og operativsystemer	Test for å sjekke om en datamaskin med tilhørende operativsystem oppfyller kravene i direktivet	125 000 til 200 000 NOK
Selvbetjeningsautomater	Test for å sjekke om en minibank er utformet etter kravene i direktivet	75 000 til 225 000 NOK
Forbrukerterminalutstyr til kommunikasjon	Å gjennomføre en aksepttest for en smart TV er	100 000 til 175 000 NOK
Forbrukerterminalutstyr som anvendes for å få tilgang til audiovisuelle tjenester	Å gjennomføre en aksepttest for en TV-dekoder (boks, forpakning, dokumentasjon og grensesnitt)	125 000 til 250 000 NOK
Lesebrett	Å gjennomføre en aksepttest for et lesebrett	100 000 til 200 000 NOK
Tjenester		
Elektroniske kommunikasjonstjenester	Å gjennomføre en aksepttest for en ruter	125 000 til 250 000 NOK
Tjenester som gir adgang til audiovisuelle medietjenester	Test for å sjekke om appen til f.eks. TV2 Sumo eller Netflix oppfyller kravene i direktivet	90 000 til 150 000 NOK
Elementer av persontransport med fly, buss, tog eller skip	Test for å sjekke at en interaktiv informasjonsskjerm på en jernbanestasjon er tilgjengelig	90 000 til 150 000 NOK
Forbrukerorienterte banktjenester	Test for å sjekke at en nettbank oppfyller kravene i direktivet	175 000 til 350 000 NOK
E-bøker og dedikert software	Test for å sjekke at e-bøkene til en vilkårlig distributør av e-bøker oppfyller kravene i direktivet	75 000 til 125 000 NOK
E-handelstjenester	Test for å sjekke at en vilkårlig nettside for e-handel oppfyller kravene i direktivet	125 000 til 200 000 NOK

Kilde: Anslag utarbeidet av Useit Consulting

3.3.2 Tilpasningskostnader

Enkelte virksomheter vil også være nødt til å gjøre større eller mindre endringer i produktene

og tjenestene de i dag tilbyr. Hvor stor denne kostnaden vil være, avhenger i stor grad av hvor langt virksomheten i dag befinner seg fra å

oppfylle kravene i direktivet. For noen virksomheter vil disse kostnadene kun forekomme i form av en engangsinvestering, f.eks. ved å at virksomheter må gjennomgå og oppdatere sine nettsider. For andre virksomheter vil endringene i tillegg medføre at løsningene er dyrere å drifte fordi de er mer avanserte eller kompliserte, eller krever hyppigere vedlikehold enn før, f.eks. brukertesting av nettstedet ved hjelp av eksterne eksperter for å avdekke barrierer, eller ved at strømnettsjenester må tekste en større andel av innholdet enn det de gjør i dag.

Direktivet stiller også krav til at kundeservice og liknende tjenester må kunne opplyse om produktene og tjenestenes tilgjengelighet og funksjoner på en tilgjengelig måte. For enkelte virksomheter vil direktivet derfor også medføre en kostnad knyttet til opplæring av de ansatte. Det er imidlertid ikke et krav om å ha kundeservice, men dersom dette finnes, må kundeservice oppfylle en rekke krav.

Videre vil de virksomhetene som ikke har en kundeservice som det er mulig å få kontakt med på en tilgjengelig måte, for eksempel virksomheter som kun tilbyr hjelp via telefon, være nødt til å sikre at disse tjenestene er tilgjengelige for alle. Det finnes mange ferdige løsninger for live-chat for virksomheter som er tilgjengelig, så dette vil trolig ikke medføre store utgifter for de fleste virksomheter. For virksomheter som av ulike grunner ikke vil kunne benytte seg av slike ferdige løsninger, for eksempel på grunn av svært strenge krav til personvern, vil dette imidlertid kunne være relativt kostbart.

Direktivet har imidlertid en overgangsperiode på fem år.¹⁹ Dette innebærer at virksomheter fremdeles kan bruke produkter som ikke oppfyller kravene i direktivet frem til 28. juni 2030. Dette innebærer videre at tjenestekontrakter inngått før 28. juni 2025 kan fortsette uendret inntil disse utløper, men ikke etter 28. juni 2030. Videre kan medlemslandene selv velge å fastsette om selvbetjeningsautomater som tjenestetilbydere lovlig har benyttet seg av frem til 28. juni 2025, fortsatt skal kunne brukes ut levetiden, men ikke lenger enn 20 år etter at terminalen er tatt i bruk første gang (Tilsynet for universell utforming av IKT, 2020). Den relativt lange overgangstiden vil trolig bidra til å

redusere de forventede kostnadene av direktivet for noen virksomheter.

3.3.3 Tilpasningskostnader er avhengig av produkt- og tjenestekategori

Da direktivet omfatter en rekke ulike produkter og tjenester, og det stilles ulike krav til de ulike produktene og tjenestene som omfattes, vil de forventede tilpasningskostnadene variere på tvers av de ulike produkt- og tjenestekategoriene.

Det er generelt stor usikkerhet om hvilke tilpasningskostnader som vil oppstå. Dette vil avhenge av hvor langt de ulike produktene og tjenestene befinner seg fra å oppfylle kravene i direktivet. Videre er det fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til hvordan de detaljerte kravene til produkter og tjenester vi se ut. Dette vil avhenge av gjennomføringen av direktivet i norsk rett og innholdet i eventuelle standarder og gjennomføringsbestemmelser.

I det følgende redegjør vi for hvordan direktivet trolig vil påvirke norske produsenter, distributører og importører innenfor de ulike kategoriene, samt størrelsen på forventede tilpasningskostnader.

Produkter

De fleste produktene som omfattes av direktivet produseres i stor grad i utlandet, og det finnes svært få norske produsenter. Overordnet anslås det derfor at kravene i direktivet som omfatter produkter vil medføre lave eller ingen tilpasningskostnader for norske virksomheter. Konsekvensene av kravene som omfatter produkter vil være størst for norske importører og distributører, som vil måtte sjekke at produktene de kjøper oppfyller kravene i direktivet. Dette vil som tidligere nevnt trolig ikke medføre store kostnader for de fleste virksomhetene dette gjelder.

Personlige datamaskiner og operativsystemer

Etter det vi kjenner til finnes det svært få norske produsenter av personlige datamaskiner eller operativsystemer²⁰, og så godt som alle personlige datamaskiner og operativsystemer som selges på det norske markedet produseres i utlandet. Kravene som omfatter personlige datamaskiner og operativsystemer vil derfor i liten grad påvirke norske virksomheter.

Etter hva vi erfarer finnes det allerede krav til tilgjengelighet i USA som ligner kravene i

¹⁹ 20 år for selvbetjeningsautomater

²⁰ Så vidt oss bekjent vil det norske selskapet Remarkable falle inn under denne kategorien (operativsystem) og/eller kategorien lesebrett.

tilgjengelighetsdirektivet. Det samme gjelder trolig også for en rekke asiatiske leverandører. Det er imidlertid ikke sikkert at disse produktene oppfyller alle krav i direktivet. Når det gjelder operativsystemer (som Windows og iOS) er disse allerede tilgjengelige, og grensesnittet mot ulike hjelpemidler er godt.

For norske importører og distributører vil direktivet innebære at de må sikre at produktene de importerer og distribuerer oppfyller direktivets krav. Tatt i betraktning at mange av produktene på markedet allerede oppfyller kravene, antas kostnaden forbundet med dette å være liten.

Bestemte typer selvbetjeningsautomater

Det stilles allerede en rekke krav til selvbetjeningsautomater i forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, og fra 1. januar 2021 berører disse kravene også eksisterende selvbetjeningsautomater. Dette innebærer at alle automater allerede skal være universelt utformet i samsvar med ti ulike standarder, men disse standardene dekker ikke alle de samme områdene som kravene i direktivet.

Mange betalingsterminaler og selvbetjeningsautomater har tekst-til-tale teknologi i dag, samt mulighet for å bruke personlige hodetelefoner, men dette gjelder likevel ikke alle. Det er heller ikke alle betalingsterminaler og selvbetjeningsautomater som er tilgjengelige for rullestolbrukere, for eksempel fordi automatene er plassert for høyt. Videre er det få selvbetjeningsautomater, spesielt minibanker, som oppfyller kravet om at det skal være mulig å zoome inn på teksten eller øke størrelsen på teksten.

Direktivet medfører følgelig at en del av automatene vil måtte oppdateres i samsvar med direktivets krav. Dette kan for eksempel innebære at automaten i sin helhet må byttes ut eller at operativsystemet i automaten endres, alt avhengig av hvilke krav automatene ikke oppfyller. Hvor kostnadskrevene tilpasning av automatene vil være vil følgelig i stor grad avhenge av de nødvendige endringene. Enkelte mangler, f.eks. tekst-til-tale teknologi, vil være mulig å endre ved å endre software og sende en oppdatering til alle automater. Andre mangler, f.eks. manglende kompatibilitet med høretelefoner eller riktig høyde for rullestolbrukere, vil kunne kreve at virksomhetene må bytte ut hele automaten. Det siste vil trolig medføre høyere kostnader enn det første.

Videre er det viktig å påpeke at direktivet åpner opp for at medlemsland selv kan fastsette at

selvbetjeningsterminaler som brukes lovlig av tjenesteytere til levering av tjenester før 28. juni 2025, fortsatt kan brukes til levering av lignende tjenester til slutten av deres økonomiske levetid, men ikke mer enn 20 år etter at de ble tatt i bruk. Dette vil si at automater som er satt opp rett før direktivet trer i kraft ikke vil måtte oppfylle kravene i direktivet før i 2045. Dersom Norge velger å åpne opp for en slik overgangsperiode, kan det antas at tilpasningskostnadene knyttet til å bytte ut selvbetjeningsterminaler vil være tilnærmet null.

Forbrukerterminalutstyr til elektroniske kommunikasjonstjenester

Forbrukerterminalutstyr til elektroniske kommunikasjonstjenester omfatter smarttelefoner, smart TV-er, digitale radioer (DAB-radio), rutere og modem, og trolig også PCer og nettbrett, samt digitale møtesystem, for eksempel installasjoner i møterom.

Så godt som alle smarttelefoner som selges på det norske markedet produseres i utlandet. Kravene som omfatter smarttelefoner vil derfor i liten grad påvirke norske produsenter. Graden av tilgjengelighet varierer likevel mellom produsenter, og det kan være enkelte produsenter som ikke oppfyller alle kravene i direktivet. Produsenter av smart TV-er, digitale radioer, PCer og nettbrett vil trolig påvirkes i større grad enn produsenter av smarttelefoner, men også denne typen produkter produseres hovedsakelig av utenlandske produsenter.

Rutere og modem kan trolig tenkes å føre med seg størst tilpasningskostnader i denne produkt-kategorien, da dette er produkter som følger med internett- og bredbåndabonnement hos norske selskap (for eksempel NextGenTel og Telenor). Her kan en mulig følge av direktivet være at norske tilbydere av internett- og bredbåndstjenester oppdatere og/eller bytte ut eksisterende modeller. Dette vil imidlertid være en engangskostnad, og vil derfor ikke være særlig kostnadskrevene, spesielt tatt i betraktning direktivets overgangsperiode og at rutere og modem oppdateres og byttes ut jevnlig allerede. Dersom direktivets krav innebærer at alle de fysiske ruterne og modemene hjemme hos eksisterende kunder må byttes ut, vil trolig kostnaden være noe større for disse virksomhetene.

For norske importører og distributører vil direktivet innebære at de må sikre at produktene de importerer og distribuerer oppfyller direktivets krav. Tatt i betraktning at de fleste

produktene på markedet allerede oppfyller kravene, antas kostnaden forbundet med dette å være liten. Også for denne produktgruppen er det for øvrig noe usikkerhet knyttet til eventuell overlapp med ekomkodeksen.

Forbrukerterminalutstyr som anvendes for å få tilgang til audiovisuelle tjenester

De aller fleste tv-dekodere har allerede funksjonalitet som legger til rette for teksting o.l., men det er i mange tilfeller vanskelig å få tilgang til utvelgelsen, styringen og personaliseringen av tilgjengelighetskomponentene. Det er i dag usikkert i hvilken grad det vil stilles krav til sistnevnte forhold, og virkningen av direktivet vil derfor avhenge av innholdet i eventuelle standarder eller gjennomføringsbestemmelser, samt hvordan direktivet innlemmes i norsk lov.

Dersom virksomhetene pålegges at brukerne skal kunne få tilgang til undertekster, og at forbrukere enkelt skal kunne endre utformingen av disse, vil dette trolig kreve at produsentene må gjøre større eller mindre endringer i produktene. Dersom det kun kreves at produktene skal ha denne funksjonaliteten, noe mange allerede har i dag, mens det ikke stilles konkrete krav til hvor enkelt/kognitivt tilgjengelig disse skal være, vil dette trolig kreve få endringer for produsenter.

Når det gjelder smart TV-er produseres disse, som datamaskinvarer og smarttelefoner, stort sett i utlandet. For norske importører og distributører vil direktivet innebære at de må sikre at produktene de importerer og distribuerer oppfyller direktivets krav. Kostnaden forbundet med dette antas å være liten.

Lesebrett (som eksempelvis gir tilgang til e-bøker)

Lesebrett produseres i stor grad av utenlandske leverandører, og mange av disse oppfyller allerede kravene i direktivet, men det finnes også modeller som ikke er tilgjengelige. Vi finner kun frem til én norsk aktør, selskapet Remarkable, som produserer lesebrett.²¹ Hvorvidt dette selskapet, eller andre eventuelle norske selskap, vil måtte endre produktet sitt som følge av tilgjengelighetsdirektivet, er imidlertid uvisst.

For norske importører og distributører vil direktivet innebære at de må sikre at produktene de importerer og distribuerer oppfyller direktivets krav. Tatt i betraktning at antallet

norske produsenter trolig er svært lavt, og at de fleste produktene på det internasjonale markedet allerede oppfyller kravene, antas kostnaden forbundet med dette å være liten.

Tjenester

Sammenlignet med kravene for produkter i direktivet, vil trolig en større andel av norske virksomheter påvirkes av kravene som omfatter ulike tjenester. Dette avhenger av hvordan kravene i tilgjengelighetsdirektivet gjennomføres i norsk rett, hvorvidt det kommer utfyllende bestemmelser i standarder og/eller gjennomføringsrettsakter fra EU, og hvordan dette påvirker grad av overlapp med øvrig regelverk.

Elektroniske kommunikasjonstjenester

Elektroniske kommunikasjonstjenester omfatter i hovedtrekk tjenester som gir tilgang til internett og tjenester som gir tilgang til direkte kommunikasjon mellom bestemte mennesker. Tjenestene må være beregnet til bruk for allmennheten, og følgelig er ikke egne bedriftsnett o.l. omfattet. Tjenestene må videre ytes mot betaling eller angivelse av opplysninger (ofte personopplysninger), og inkluderer ikke kommunikasjon mellom maskiner. Alarmkommunikasjon er også omfattet av denne tjenestekategorien. Dette omtales i avsnitt 3.5.1.

Tjenester som gir tilgang til internett omfatter tjenesteleverandører av 4G til en mobil via simkort og tjenesteleverandører av wifi via en ruter eller et modem. Typiske tjenesteleverandører i Norge er Telia, Telenor, ICE og NextGenTel. Disse tjenesteyterne vil måtte gjennomgå kravene og muligens også gjøre mindre tilpasninger av sine tjenester, men det vil sannsynligvis ikke innebære noen stor total kostnad i denne sammenheng.

De aller fleste tjenestene som gir tilgang til direkte kommunikasjon mellom bestemte mennesker, som Facebook Messenger, Zoom og Microsoft Teams, utvikles i stor grad i utlandet. Disse er i varierende grad tilgjengelig for alle brukergrupper i dag. For eksempel tillater ikke Microsoft Teams per desember 2020 bruk av tredjepartsløsninger, som skrivevolk. Zoom har mulighet for liveteksting på engelsk, men ikke mulighet til flere språk per dato.

Også EUs kommende ekomkodeks stiller nye krav til overnevnte elektroniske kommunikasjons-

²¹ Så vidt oss bekjent vil det norske selskapet Remarkable falle inn under denne kategorien og/eller produktkategorien personlige datamaskiner og operativsystem.

tjenester, og innebærer at brukere med nedsatt funksjonsevne skal ha tilgang til deres tjenester. Da det ikke er avklart hvordan ekomkodeksen skal gjennomføres i norsk rett, er det vanskelig å beskrive hvilken betydning gjennomføringen av tilgjengelighetsdirektivet vil ha på dette området.

Tjenester som gir adgang til audiovisuelle medietjenester

AMT-direktivet²² pålegger EUs medlemsstater å sikre at medietjenesteleverandørene gradvis og kontinuerlig gjør tjenestene sine mer tilgjengelige, særlig i form av økt bruk av tilgjengelighetskomponenter. Som følge av dette tolker vi det dithen at tilgjengelighetsdirektivets krav kun omfatter tjenester som gir tilgang til audiovisuelle tjenester, og ikke de audiovisuelle tjenestene i seg selv, siden disse dekkes av krav i AMT-direktivet. Mer konkret innebærer dette at det ikke er selve visningen av en film eller en serie som omfattes av tilgjengelighetsdirektivet, men heller tjenesten som gir brukeren tilgang til den aktuelle visningen av et program. Dette kan for eksempel være Netflix eller HBO sine nettsider eller apper for mobil, PC og smart TV.

Netflix, Viaplay, HBO, NRK nett-TV og TV2 Sumo er eksempler virksomheter som faller inn under definisjonen av audiovisuelle bestillingstjenester etter kringkastingslovens § 1-1 første ledd bokstav (d), og disse tjenestene omfattes ikke av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet, 2019). Kravene i tilgjengelighetsdirektivet vil følgelig medføre at virksomheter som leverer tjenester som ikke er tilgjengelige vil måtte oppdatere disse i henhold til kravene i direktivet. Kostnaden forbundet med dette vil i stor grad avhenge av hvor mangelfull den eksisterende løsningen er sammenlignet med kravene i direktivet, samt om de berørte virksomhetene er nødt til å innhente ekstern bistand eller ikke.

Elementer av persontransport med fly, buss, tog eller skip

Av elementer tilknyttet persontransport, stiller tilgjengelighetsdirektivet krav til nettsted, tjenester til mobile enheter (herunder apper), elektroniske billetter og billettjenester, levering av informasjon om transporttjenester (også i

santid), samt internative selvbetjeningsautomater.

Nye og allerede eksisterende nettsteder og mobilenhetsbaserte tjenester, herunder mobilapplikasjoner, samt elektroniske billetter og elektroniske billettjenester er fra 1. januar 2021 omfattet av forskrift om universell utforming av IKT, samt enkelte bestemmelser i sektorregelverk. Dette innebærer at de overnevnte tjenestene tilknyttet persontransporttjenester allerede oppfyller enkelte krav til tilgjengelighet.

Imidlertid stilles overnevnte krav, med unntak av krav til selvbetjeningsautomater, kun til persontransporttjenester som ikke kan defineres som regional transport og/eller transport i byer og forsteder, med unntak av sjøtransport.²³ Dette innebærer at en rekke persontransporttjenester er unntatt. Et eksempel på en transporttjeneste som omfattes er derfor båt fra Aker brygge til Nesodden eller øyene i Oslofjorden. Også flytransport er omfattet av kravene i direktivet, både flyvninger mellom medlemsland, flyvninger fra et medlemsland, samt flyvninger til et medlemsland.

Til disse tjenestene stilles det også krav om at informasjon om tilgjengeligheten til kjøretøy, infrastruktur, fysisk miljø og bistand for personer med nedsatt funksjonsevne skal være tilgjengelig. Det stilles altså kun krav om at informasjon om dette skal være tilgjengelig. Det stilles videre krav om at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha tilgang til tilgjengelig informasjon relatert til billetter, ruteplaner, trafikkforstyrrelser, videre transport mv. I direktivet spesifiseres det ikke hvordan overnevnte informasjon skal gis. Oppsummert er dette informasjon som kan anses å være nødvendig for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjennomføre reiser på egenhånd.

Tilgjengelighetsdirektivet stiller også krav om tilgjengelighet av selvbetjeningsautomater for all persontransport, med unntak av automater som er en integrert del av et kjøretøy eller fartøy. Dette behandles under krav til selvbetjeningsautomater.

Mange av kravene tilgjengelighetsdirektivet stiller til persontransporttjenester kan anses å være oppfylt gjennom andre regelverk, særlig gjennom IKT-forskriften. Imidlertid synes ikke

²² Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)

²³ Regional transport og transport i byer og forsteder er omfattet av WAD, som stiller krav om at offentlige virksomheter som tilbyr slike transporttjenester, gjør sine nettsteder og apper tilgjengelige.

øvrige regelverk å oppfylle alle krav som stilles til denne typen tjenester. Krav om levering av informasjon kan ikke anses å være oppfylt, da disse kravene ikke omfattes av verken eksisterende eller kommende regelverk. Det vil for eksempel ville være et krav at flyselskaper informerer om innstilte flyavganger på en måte som er tilgjengelig for alle. Enkelte av Avinors flyplasser har allerede installert teleslynger ved innsjekkingskranene, som gjør det mulig for hørselshemmede med høreapparat å få beskjed om forsinkelser, innstillinger og lignende (Avinor, u.d.). Hørselshemmede uten høreapparat vil derimot ha behov for visuelle versjoner av beskjeder, noe som i varierende grad i dag er tilgjengelig ved norske flyplasser.

Oppsummert stiller tilgjengelighetsdirektivet krav om tilgjengeliggjøring av informasjon for virksomhetene som er omfattet i denne tjenestekategorien. Da kostnadene forbundet med å gjøre allerede eksisterende informasjon tilgjengelig kan antas å være lave, antar vi også at direktivet har lavekostnadsvirkninger for disse virksomhetene.

Forbrukerorienterte banktjenester

Alle nettbanktjenester, både nye og gamle, vil fra 1. januar 2021 omfattes av forskrift om universell utforming av IKT.²⁴ Dette innebærer at forbrukerorienterte banktjenester allerede skal være universelt utformet i samsvar med en rekke ulike standarder for universell utforming. Kluge skriver følgende i sin utredning om tilgjengelighetsdirektivet «Det er ikke helt klart om direktivet gjelder for innloggingstjenester, som for eksempel nettbank. Men, nettløsninger som krever innlogging er allerede omfattet av gjeldende norsk rett, dermed skaper denne uklarheten som utgangspunkt ingen problemer» (Kluge, 2020). Vi tolker det derfor dithen at kostnadene forbundet med kravene i direktivet vil være små eller tilnærmet lik null for virksomheter som faller inn under denne kategorien.

E-bøker og dedikert software

E-bøker og dedikert software omfatter digitale filer som inneholder en elektronisk utgave av en bok, samt softwaren som brukes for å få adgang til, navigere i, lese og bruke disse digitale filene. En rekke norske forlag produserer e-bøker, og blant software som kan brukes til å lese disse finner vi blant annet norske Storytel og Fabel. Det finnes i dag programmer på både PC og

mobil som gjør det mulig å lese e-bøker med tekst-til-tale-teknologi. Vårt inntrykk er at de overordnede kravene i direktivet i stor grad synes å være oppfylt. Direktivet vil derfor trolig ha små eller ingen konsekvenser for virksomheter som produserer og distribuerer e-bøker.

E-handelstjenester

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav om at leverandører av e-handelstjenester skal opplyse om tilgjengeligheten til produktene og tjenestene de selger på en tilgjengelig måte, og at tjenestene skal være utformet slik at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne nyttiggjøre seg av e-handelstjenester fullt ut og uten bistand.

Fra og med 1. januar 2021 er alle nettsider, herunder også e-handelstjenester, omfattet av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Flere virksomheter vil følgelig være nødt til å gjennomføre endringer i forbindelse med dette. Om virksomhetene kun velger å gjennomføre de endringene som er nødvendig for å oppfylle kravene i forskriften, eller om de også velger å gjøre grep som øker tilgjengeligheten utover dette, vil følgelig påvirke i hvilken grad gjennomføringen av tilgjengelighetsdirektivet vil medføre økte kostnader for de berørte virksomhetene.

Videre vil trolig også enkelte e-handelstjenester allerede oppfylle krav i direktivet som ikke dekkes av IKT-forskriften. Konsekvensene av kravene i tilgjengelighetsdirektivet vil i stor grad avhenge av hvor langt virksomheten i dag befinner seg fra å oppfylle disse. For enkelte virksomheter som tilbyr e-handel vil direktivet trolig kun medføre krav om mindre tilpasninger, mens andre nettsider eller apper kan måtte gjøre større endringer. Det siste vil trolig være relativt kostnadskrevene.

For enkelte virksomheter som tilbyr e-handel vil innføringen av tilgjengelighetsdirektivet trolig også medføre at de vil velge å leie inn eksterne eksperter for kontrollere om kravene i direktivet er oppfylt, og for å kartlegge hva som eventuelt gjenstår for å oppfylle kravene. Hvor kostnadskrevene dette vil være vil blant annet avhenge av eksisterende utforming og størrelse på nettstedet. Andre virksomheter vil imidlertid besitte tilstrekkelig kompetanse for å kunne kontrollere dette selv, eller kjøper nettløsningen

²⁴ Nye IKT-løsninger skal være universelt utformet i tråd med kravene i forskriften fra 1. juli 2014, alle IKT-løsninger skal være universelt utformet innen 1. januar 2021.

fra en leverandør som kontrollerer dette og sørger for at kravene er oppfylt.

Antallet virksomheter og/eller produkter og tjenester som tilbys gjennom e-handel vil trolig øke, da e-handelen har økt betraktelig de siste årene, og kan forventes å fortsette å øke i årene fremover (Frøberg, 2020; SSB, 2020). I den grad bransjen påføres kostnader kan vi derfor forvente at dette påvirker flere aktører enn de som er til stede i markedet i dag.

3.3.4 Oppsummerende om kostnadsvirkninger for virksomheter

Tabell 3-3 oppsummerer de identifiserte kostnadsvirkningene for virksomheter ved innføringen av tilgjengelighetsdirektivet. Den samlede konsekvensen for hver produkt- og tjenestegruppe er basert på et anslag på antall berørte virksomheter, størrelsen på kostnader ved å oppfylle krav, samt lengden på overgangsperioden.

Vår analyse viser at direktivet trolig vil ha liten samlet konsekvens for norske produsenter. Dette

kommer først og fremst av at direktivet synes å påvirke et svært begrenset antall norske produsenter og/eller at kostnadene kravene vil medføre for disse aktørene antas å være lave.

Når det gjelder norske tjenestetilbydere antas direktivet å ha en noe større samlet konsekvens. Dette er fordi direktivet er antatt å medføre større tilpasningskostnader for enkelte virksomheter i disse bransjene.

For norske importører og eksportører antas konsekvensen å være liten til middels, da de må kontrollere og innhente dokumentasjon fra produsentene av produktene de distribuerer. Dette kommer i stor grad av at direktivets krav vil påvirke et relativt stort antall aktører. Kostnadene kravene medfører for hver enkelt aktør antas imidlertid å være lave.

Tabell 3-3: Oppsummering av kostnadsvirkninger for virksomheter

Krav	Berørte norske aktører	Kostnader ved krav	Overgangsperiode	Samlet konsekvens
Produsenter				
Personlige datamaskiner og operativsystemer	0-5	Lave	5 år	Liten
Bestemte typer selvbetjeningsterminaler	0-5	Middels	20 år	Liten
Forbrukerterminalutstyr til elektroniske kommunikasjonstjenester	0-10	Lave	5 år	Liten
Forbrukerterminalutstyr som anvendes for å få tilgang til audiovisuelle tjenester	0-5	Lave til middels	5 år	Liten
Lesebrett	0-5	Lave	5 år	Liten
Tjenester				
Elektroniske kommunikasjonstjenester	50	Lave til middels	5 år	Liten
Tjenester som gir adgang til audiovisuelle medietjenester	5-10	Lave til middels	5 år	Liten
Elementer av personbefordring med fly, buss, tog eller skip	5-10	Lave	5 år	Liten
Forbrukerorienterte banktjenester	Om lag 100	Lave	5 år	Liten
E-bøker og dedikert software	100-300	Lave	5 år	Liten
E-handelstjenester	>1 000	Lave til middels	5 år	Liten til middels
Importører	>1 000	Lave	5 år	Liten til middels
Distributører	>1 000	Lave	5 år	Liten til middels

3.3.5 Nyttevirkninger for virksomheter

Direktivet vil også gi ulike typer nyttevirksomheter for de delene av næringslivet som omfattes.

Reduserte handelshindringer

Et av formålene med direktivet er å gi bedre rammebetingelser for næringslivet gjennom et mer enhetlig regelverk når det gjelder krav til tilgjengelighet for produkter og tjenester på tvers av EU. Dette vil redusere kostnader og administrasjon for bedrifter knyttet til å sette seg inn i flere sett med nasjonale regler og overholde

ulike typer dokumentasjonskrav. Direktivet vil følgelig kunne redusere handelshindringer og føre til at det blir enklere for produsenter og distributører av produkter og tjenester å utvide sin virksomhet til andre land innenfor EU.

Det er vanskelig å si hvor stor denne effekten er for norske virksomheter i praksis, men det er estimert at ulike krav på tvers av EUs indre marked hadde en samlet markeds kostnad på 20 milliarder euro for EUs medlemsland i 2020. Tilgjengelighetsdirektivet er anslått å redusere denne kostanden med 45-50 %, med en særlig

kostnadsreduksjon for små og mellomstore bedrifter (Europakommisjonen, 2020). Siden det trolig er svært få norske produsenter som vil påvirkes av kravene i direktivet antas denne effekten likevel å være liten.

Større kundebase

Ettersom direktivet pålegger alle produkter og tjenester som omfattes av direktivet å oppfylle direktivets krav til tilgjengelighet, vil en mulig virkning for virksomheter være at de når ut til en større kundebase enn tidligere, for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne som i dag er ekskludert fra å benytte seg av dagens løsninger eller ved at tjenestene blir enklere å bruke for eldre, personer med annen språkbakgrunn mv. Denne effekten antas likevel å være relativt liten, i og med at direktivet trolig kun vil påvirke et relativt lite antall norske virksomheter.

Siden direktivet vil kunne føre til at det blir enklere for produsenter og distributører å eksportere sine produkter og tjenester til andre land innenfor EU, vil direktivet trolig også kunne føre til at virksomheter får tilgang til et større marked for sine produkter og tjenester enn tidligere. Dette vil i så tilfelle kunne føre til økte inntekter, samt gjøre det mulig for virksomhetene å utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Siden det trolig er svært få norske produsenter som vil påvirkes av kravene i direktivet antas denne effekten likevel å være svært liten.

Andre mulige virkninger

Direktivet kan også gi andre mulige nyttevirksomheter for private virksomheter. Det at tjenester og produkter blir mer tilgjengelige kan bidra til å redusere ressurser brukt på kundeservice, da kravene i direktivet trolig vil bidra til at produktene og tjenestene blir enklere å bruke. Videre vil kravene også kunne føre til at ansatte med funksjonsnedsettelse, og trolig også andre, som benytter berørte produkter og tjenester i arbeidshverdagen, vil kunne jobbe mer effektivt enn tidligere.

3.4 Virkninger for enkeltpersoner

Virkninger av direktivet for enkeltpersoner er identifisert gjennom intervjuer med ulike interesseorganisasjoner, virksomheter som jobber med universelt utformede løsninger, samt gjennom studier av tilgjengelig litteratur. De fleste informantene pekte på ulike typer nytteeffekter som kunne oppstå for ulike brukergrupper. Det var imidlertid utfordrende for informantene å komme med konkrete anslag på størrelsen av nyttevirksomhetene.

Flere intervjuobjekter påpeker at direktivet trolig vil føre til økt oppmerksomhet og kunnskap om behovet for universelt utformede løsninger, og at dette i seg selv vil være positivt for mennesker som er avhengige av universelt utformede tjenester. Det er flere som oppgir at de opplever årsaken til at ikke flere produkter og tjenester i dag er tilgjengelige til en viss grad henger sammen med at produsenter og tilbydere mangler kunnskap. Oppmerksomheten direktivet vil skape rundt behovet for tilgjengelige produkter og tjenester vil følgelig kunne medføre positive synergieffekter, for eksempel ved at direktivet bidrar til en bedre oppfyllelse av allerede eksisterende regler for tilgjengelighet.

Det er også slik at direktivet ikke kun vil være til nytte for de som er avhengige av tilgjengelige løsninger. De aller fleste i befolkningen vil i større eller mindre grad oppleve positive virkninger av direktivet. En stor andel av den norske befolkningen vil trolig oppleve å få midlertidig nedsatt funksjonsevne, som følge av sykdom eller ulykke, en eller flere ganger i løpet av livet. I tillegg vil også personer som ikke har, eller kommer til å få, funksjonsnedsettelse også ha god nytte av tilgjengelige produkter og tjenester i ulike situasjoner. Personer som prøver å se nyhetsvideoer, eller annet innhold, på en bråketete buss på vei hjem fra jobb vil for eksempel kunne oppleve det som svært nyttig dersom videoen er tekstet. Dette gjør at tilpasninger som kan være nødvendig for enkelte grupper i samfunnet også kan være til nytte for hele befolkningen, som vist i Tabell 3-4.

Tabell 3-4: Økt tilgjengelighet kan være nødvendig for noen, men bra for alle

	Permanent	Midlertidig	Situasjonsbetinget
Bevegelse	Én arm	Brukket arm	Nybakt forelder
Syn	Blind	Midlertidig skade på øyet	Glemt briller
Hørsel	Døv	Øreinfeksjon	Bråkete omgivelser
Tale	Ikke-verbal	Laryngitt	Sterk aksent

Kilde: Oslo Economics, inspirert av NAV (u.d.)

Av nyttevirkninger for enkeltpersoner vurderer vi følgende virkninger som sentrale: økt samfunnsdeltakelse, mindre behov for individuell tilrettelegging, større tilbud og billigere produkter og tjenester, samt raskere og enklere kontakt med nødetater.

Økt samfunnsdeltakelse

En av de fundamentale forutsetningene for et selvstendig og fritt menneske er å kunne mestre sin egen hverdag, uten å være avhengig av ekstern hjelp. Økt grad av tilgjengelighet for produkter og tjenester som kan anses som en sentral del av menneskers hverdag vil trolig kunne medføre økt samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.

Eksempelvis er et innspill fra intervju at tekst tilpasset døve på alt forhåndsinnspilt innhold er viktig for at denne gruppen skal kunne holde seg oppdatert på de samme tv-seriene som samfunnet for øvrig. Manglende teksting, og således manglende tilgang til det samme innholdet som samfunnet for øvrig, gjør blant annet at hørselshemmede ikke har de samme referansepunktene i samtaler i lunsjen på jobben, middagsselskaper o.l. Det samme gjelder fleste tv-dekodere og smart-Tver. Som tidligere nevnt har de fleste TV-dekodere og smart-TVer allerede funksjonaliteter som legger til rette for teksting o.l., men det er i mange tilfeller vanskelig å få tilgang til utvelgelsen, styringen og personaliseringen av tilgjengelighetskomponentene. Det synes usikkert om innføringen av direktivet vil medføre at brukere av disse tjenestene vil kunne hente frem, eller endre utformingen av undertekster, på en måte som er enklere enn i dag. Hvis dette blir tilfellet vil det trolig være til stor nytte for en rekke brukergrupper, både hørselshemmede, eldre mv.

Dersom overholdelse av kravene, i samspill med øvrig nytt regelverk, fører til en økning i antall personer som funksjonsnedsettelse som kan stå i

jobb, vil dette ha store positive virkninger. En person som står i jobb vil ofte være netto bidragsyter, i motsetning til trygdemottakere. Dette vil kunne gi betydelige gevinster for samfunnet, samtidig som det å stå i jobb er bra for enkeltindividets fysiske og psykiske helse. Hvorvidt direktivet vil ha en slik effekt, og hvor stor denne eventuelt vil være, er imidlertid usikkert. Likevel kan det tenkes at økt livsmestring i privatlivet kan ha positiv effekt på arbeidsdeltakelse, da barrierer og den totale belastningen for personen reduseres, noe som kan åpne for økt overskudd og arbeidsdeltakelse hos enkeltindivider.

Mindre behov for individuell tilrettelegging (økt selvstendighetsfølelse)

Mennesker som er avhengige av hjelpemidler og personlig assistanse i hverdagen vil kunne ha stor glede av at ulike produkter og tjenester blir universelt utformet. Direktivet vil trolig bidra til å gjøre mennesker med funksjonsnedsettelse mindre avhengige av individuell tilrettelegging, og vil følgelig bidra til økt selvstendighetsfølelse.

For blinde og svaksynte vil blant annet økt tilgjengelighet for nettsider og apper, særlig innenfor e-handel, ha stor nytte. I dag er det slik at grad av tilgjengelighet varierer fra nettside til nettside, og fra app til app. Tydeligere krav vil føre til at flere nettsider og apper er kompatible med nødvendige hjelpemidler, som tekst-til-tale-teknologi, noe som vil føre til at blinde og svaksynte får tilgang til disse tjenestene på lik linje som resten av befolkningen og at de i mindre grad ha behov for assistanse ved bruk av disse.

Videre er det i dag en del selvbetjeningsautomater, særlig minibanker, som ikke har tekst-til-tale-funksjon, noe som gjør disse utilgjengelige for blinde og svaksynte. Hvis blinde kan bruke minibanker og selvbetjeningsautomater helt uten hjelp vil dette ha nytteverdi for denne gruppen.

Dette vil imidlertid ikke fjerne denne gruppens behov for assistanse da det ofte vil være slik at denne gruppen vil ha behov for hjelp til å komme frem til selve terminalen.

Enkelte betalingsterminaler og selvbetjenings-terminaler er i dag for høye for rullestolbrukere, noe som gjør dem utilgjengelige for denne gruppen. Dersom direktivet fører til at alle betalingsterminaler og selvbetjeningsterminaler er tilgjengelig også for rullestolbrukere vil dette være svært positivt for denne gruppen.

Større tilbud og billigere produkter og tjenester

Som tidligere nevnt er et av formålene med direktivet å gi næringslivet bedre rammebetingelser og et mer enhetlig regelverk når det gjelder krav til tilgjengelighet for produkter og tjenester på tvers av EU. Direktivet vil følgelig kunne føre til at det blir enklere for produsenter og distributører av produkter og tjenester å utvide sin virksomhet til andre land innenfor EU. For forbrukerne vil økt konkurranse bety økt tilbud av produkter og tjenester og lavere priser.

Samtidig vil direktivet for enkelte virksomheter trolig medføre økte kostnader, spesielt for de virksomhetene som må gjøre større eller mindre endringer i produktene og tjenestene de i dag tilbyr. Dette kan potensielt føre til at konsumentene må betale mer for disse produktene og tjenestene enn de gjør i dag. Hvorvidt direktivet fører til en netto økning eller reduksjon i priser på produkter og tjenester, er usikkert. Effekten vil videre kunne variere mellom ulike produkter og tjenester.

Raskere og enklere kontakt med nødetater

Tilgjengelig besvarelse av oppringninger til 112 vil kunne komme hele befolkningen til gode, da nødanrop er tidskritiske anrop hvor hvert sekund teller. Et hvert tiltak som gjør kontakt med nødetatene enklere vil følgelig kunne spare dyrebare sekunder i et nødstilfelle.

I dag har hørselshemmede to muligheter for å komme i kontakt med nødetater i en krisesituasjon; nødsamtaler via teksttelefon og nød-SMS. Nødsamtaler via teksttelefon har imidlertid vist seg å bli svært lite brukt, mens nød-SMS krever forhåndsregistrering (Hørselshemmedes Landsforbund, 2018). Videre jobbes det med å videreutvikle appen Hjelp 113 slik at denne også skal inneholde en kommunikasjonsløsning for hørselshemmede (Stiftelsen Norsk Luftambulans, u.d.).

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav om levering av sanntidstekst der det leveres tale samt

synkronisert sanntidstekst når det leveres tale og video. Det stilles også krav til at nødsentralene skal besvare henvendelsen gjennom samme kanal som den ble mottatt.

Nødanrop reguleres i Norge i dag gjennom ekomloven, der det ikke stilles eksplisitte krav til tilgjengelighet, annet enn at tilbydere skal sikre at hørselshemmede skal kunne sende SMS og MMS til nødetatenes nødmeldingstjeneste. Imidlertid er ekomkodeksen fra EU besluttet innført i Norge. Kodeksen stiller krav til tilgjengelighet, og skal sikre at personer med funksjonsnedsettelse har adgang til alarmkommunikasjon på lik linje med andre mennesker. Dette gjelder også når personer med funksjonsnedsettelse reiser til andre EU-land, som skal være mulig uten forhåndsregistrering. Det er foreløpig ikke avklart hvordan ekomkodeksen vil gjennomføres i norsk rett, og det er derfor usikkert hvordan kravene i kodeksen eventuelt vil overlape med kravene i tilgjengelighetsdirektivet.

Tilgjengelig besvarelse av oppringninger til 112 vil kunne være av betydning for hørselshemmede hvis dette fører til at det utformes nye og bedre løsninger for hørselshemmede. Dette vil også gjøre kommunikasjon med nødetater i andre land enklere, tryggere og mer forutsigbart for denne gruppen.

3.5 Virkninger for det offentlige

Vi har identifisert tre overordnede virkninger direktivet har for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

3.5.1 Kostnadsvirkninger for det offentlige

Tilsynsmyndighet

Det vil være kostnader forbundet med håndheving av direktivet, herunder organisering og drift av tilsynsmyndighet og eventuelt klagenemnd. Kostnaden forbundet med dette vil avhenge av hvilken modell for tilsyn som velges. Dette er nærmere utredet i kapittel 4.

Kostnader knyttet til alarmkommunikasjon

For det offentlige vil det videre være kostnader knyttet til krav om tilgjengelig besvarelse av nødanrop (alarmkommunikasjon). Hvor store disse kostnadene blir, vil imidlertid avhenge av hvordan dette organiseres. Denne kostnaden vil etter alt å dømme tilfalle statlig forvaltning.

Alarmkommunikasjon kan defineres som kommunikasjon mellom «en sluttbruker og en alarmsentral, med det formål å motta hjelp fra beredskapstjenester» (Kluge, 2020).

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav om at det i besvarelsen av alarmkommunikasjon skal leveres sanntidstekst der det leveres tale, og at det der det leveres tale og video skal leveres synkronisert sanntidstekst. De nye kravene til besvarelse av nødkommunikasjon som følger av tilgjengelighetsdirektivet vil derfor føre til at operasjonssentralen som tar imot nødnummer vil måtte kunne ivareta video og sanntidsteksting.

Også i EUs kommende ekomkodeks stilles det krav til alarmkommunikasjon, herunder at det skal sikres adgang til beredskapstjenester gjennom alarmkommunikasjon for sluttbrukere med funksjonsnedsettelse. Ekomkodeksen inneholder også krav til universell utforming av nødkommunikasjon (Ekomkodeksen, 2018). Det er foreløpig ikke avklart hvordan ekomkodeksen vil innføres i norsk lov. Tilgjengelighetsdirektivet stiller på sin side krav om universell utforming av besvarelse av nødkommunikasjon, og det synes derfor å være noe overlapp mellom Ekomkodeksen og tilgjengelighetsdirektivet. Dersom et neste generasjon nødnett innføres²⁵ kan det legge til rette for at tilgjengelig alarmkommunikasjon enklere kan realiseres. Det kan bety at også kostnadene av alarmkommunikasjon som følger av tilgjengelighetsdirektivet kan bli betydelig mindre. Et eventuelt nytt nødnett, i samspill med innføringen av ekomkodeksen i norsk lov, bidrar til betydelig usikkerhet knyttet til de direkte virkningene av tilgjengelighetsdirektivet på alarmkommunikasjon.

Endrede utgifter forbundet med offentlige innkjøp av varer og tjenester

Det offentlige vil på lik linje med forbrukere påvirkes av endrede priser på produkter eller tjenester som er omfattet av direktivet, dersom offentlige virksomheter foretar innkjøp av disse produktene eller tjenestene. Dette vil påvirke både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

Som tidligere nevnt pålegger lov om offentlige anskaffelser at offentlig sektor skal stille krav til universell utforming ved anskaffelse av IKT. Dette innebærer at offentlig sektor innen innføringen av tilgjengelighetsdirektivet allerede skal kreve at produktene som kjøpes inn er universelt utformede. Produktene vil følgelig også anskaffes fra produsenter som helt eller delvis allerede har båret kostnaden av å tilpasse sine produkter, slik at dette er reflektert i prisene. Vi vurderer derfor tilgjengelighetsdirektivets krav til

tilgjengelighet av produkter og tjenester i liten grad vil påvirke offentlig sektor.

3.5.2 Nyttevirkninger for det offentlige

Direktivet vil også kunne ha nyttevirkninger for det offentlige, men disse vurderes i utgangspunktet som små.

Besparelser knyttet til assistent-, ledsager og tolketjenester

Som tidligere nevnt vil direktivet potensielt bidra til at mennesker som er avhengige av personlig assistanse i hverdagen vil bli mindre avhengig av dette. Dette vil følgelig også kunne føre til en reduksjon i offentlige utgifter til assistent-, ledsager og tolketjenester. Direktivet omfatter imidlertid et så begrenset utvalg produkter og tjenester at denne effekten trolig vil være liten.

Reduserte kostnader forbundet med at flere kommer i arbeid

Dersom overholdelse av kravene, i samspill med øvrigt nytt regelverk, fører til en økning i antall personer som funksjonsnedsettelse som kan delta i arbeidslivet, enten ved lengre arbeidstid, utsatt pensjonsalder eller redusert sykefravær, vil dette også ha store positive virkninger for det offentlige i form av reduserte offentlige utgifter. En person som står i jobb vil ofte være netto bidragsyter, og følgelig bidra til økt skatteinngang, i motsetning til å motta offentlige støtte. Som tidligere nevnt er det likevel usikkert hvorvidt direktivet vil ha en slik effekt, og hvor stor denne eventuelt vil være.

3.6 Fordelingsvirkninger

Direktivet kan potensielt føre til betydelig økte kostnader for enkelte virksomheter, både på kort og lang sikt. Imidlertid åpner direktivet for at virksomheter ikke er forpliktet til å oppfylle kravene dersom de utgjør en uforholdsmessig stor byrde. I tilfeller der oppfyllelse av tilgjengelighetskravene fører til en vesentlig endring av et produkt eller en tjeneste, som medfører grunnleggende endringer i egenkapene til produktet eller tjenesten, er virksomheter også fritatt direktivets krav. Hvorvidt det er virksomhetene eller forbrukerne som sitter igjen med eventuelle kostnader, vil variere ut ifra virksomhetens muligheter til å lempet kostnadene over på forbrukerne gjennom høyere priser.

Direktivet vil videre innebære en økning i nytte for alle forbrukere, men vil trolig gi mest nytte

²⁵ <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/dsb-og-nkom-publisering-felles-notat-om-neste-generasjon-nodnett/>

for personer med funksjonsnedsettelse. Dersom virksomhetenes kostnader knyttet til direktivet lempes over på forbrukerne, kan en mulig fordelingsvirkning være at alle konsumenter betaler for funksjonalitet i produkter og tjenester som det er mulig at kun enkelte forbrukere har nytte av. Samtidig kan direktivet også medføre økt konkurranse, som trekker i retning av reduserte priser for forbrukerne. Hvilken effekt som dominerer, og hvorvidt direktivet fører til økte, reduserte eller uendrede priser, er usikkert.

Vi vurderer det slik at det ikke vil følge noen store, problematiske fordelingsvirkninger som følge av innføringen av tilgjengelighetsdirektivet.

3.7 Prinsipielle spørsmål

Gjennom innføring og etterlevelse av direktivet vil Norge potensielt bedre oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner. I så måte støtter innlemmelsen av direktivet i norsk lovverk opp under viktige samfunnsverdier, herunder ikke-diskriminering, da potensielle overordnede virkninger av direktivet er økt selvstendighet og samfunnsdeltakelse for personer med funksjonsnedsettelse.

Enkelte organisasjoner uttrykte imidlertid i intervju bekymring for at direktivet, sammen med andre regler om universell utforming, hypotetisk sett kan brukes som påskudd for å redusere tilbudet til personer med funksjonsnedsettelse på andre områder, for eksempel assistansetjenester, og på denne måten reise prinsipielle spørsmål. Vi vurderer imidlertid dette som et rent hypotetisk aspekt ved direktivet, og er ikke noe som bør tillegges vekt.

Vi vurderer det derfor slik at tilgjengelighetsdirektivet ikke reiser viktige prinsipielle spørsmål som bør utredes nærmere.

3.8 Usikkerhet

Vi har i analysen tatt utgangspunkt i at både tilgjengelighetsdirektivet og bestemmelser i øvrige lover og regler, både implementerte og kommende, etterleves. Det er imidlertid viktig å presisere at det er en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til utformingen, innføringen og etterlevelsen av både tilgjengelighetsdirektivet og øvrig regelverk, og dermed også virkningene av tilgjengelighetsdirektivet. Under har vi gjort rede for de viktigste driverne for usikkerhet, som kan tenkes å påvirke virkningene av direktivet.

3.8.1 Endelig utforming av direktivet i EU

Tilgjengelighetsdirektivet er i vedtatt i EU, men åpner for tillegg/endinger i form av gjennomføringsbeslutninger, delegerte rettsakter eller harmoniserte standarder. I artikkel 15 i direktivet vises det eksempelvis til at det skal utarbeides standarder som konkretiserer krav til produkter. Kommisjonen har signalisert at dette vil komme, men det er usikkert når og hvordan dette vil se ut. At det på nåværende tidspunkt ikke foreligger gjennomføringsforordninger eller harmoniserte standarder for tilgjengelighetsdirektivet, innebærer at vi ikke vet hvilke konkrete tilgjengelighetskrav virksomheter må oppfylle, som igjen medfører stor usikkerhet knyttet til virkningene av direktivet.

3.8.2 Gjennomføring av direktivet i norsk lov

Direktivet skal innlemmes i norsk lovverk innen 28. juni 2022, og hvordan direktivet skal innlemmes i norsk lovverk er ikke bestemt per i dag.

Andre EU-direktiv, eksempelvis WAD, lar det være opp til medlemsstatene selv å bestemme, så lenge de oppfyller visse minimumskrav, hvilke konkrete krav som skal stilles til de ulike produktene og tjenestene. Det spesifiseres ikke i direktivet hvorvidt det er et minimums-harmoniseringsdirektiv eller et total-harmoniseringsdirektiv, og hver enkelt bestemmelse må derfor tolkes for å avgjøre hvorvidt det åpnes for strengere nasjonale krav. Hvorvidt Norge stiller strengere krav enn direktivet, og hvilke områder dette eventuelt gjøres på, samt andre eventuelle nasjonale tilpasninger til lovverket, fører følgelig til usikkerhet rundt virkningene av direktivet.

3.8.3 Etterlevelse av gjeldende og kommende regelverk

Analysen er gjort med utgangspunkt i full etterlevelse av gjeldende regelverk som IKT-forskriften og kommende regelverk som WAD og Ekomkodeksen. Da tilgjengelighetsdirektivet på flere områder er overlappende med disse regelverkene, vil de praktiske virkningene av tilgjengelighetsdirektivet kunne påvirkes av etterlevelsen av disse. Ved lav etterlevelse av regelverkene, vil virkningene av tilgjengelighetsdirektivet kunne være større enn de fremstår i denne analysen (gitt at tilgjengelighetsdirektivet etterleves).

3.8.4 Etterlevelse av tilgjengelighetsdirektivet

I analysen har vi lagt til grunn at alle virksomheter vil etterleve kravene i direktivet. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til etterlevelsen av kravene. Etterlevelsen vil blant annet avhenge av

hvor sterkt tilsyn som føres med direktivet, og intensiteten av sanksjoner som følger med manglende overholdelse. Et sterkt tilsyn vil trolig føre til høyere etterlevelse. Etterlevelsen vil også kunne avhenge av en rekke andre faktorer, som virksomhetenes holdninger og prioriteringer. I hvor stor grad direktivet etterleves vil derfor kunne påvirke både kostnadene for virksomhetene og nyttevirkninger for brukerne, og spesielt nytten for personer med funksjonsnedsettelse.

3.8.5 Produktene og tjenestenes faktiske tilgjengelighet

Det er mulig at virksomhetene som tilbyr produkter og tjenester kan oppfylle kravene i direktivet, og likevel ha suboptimale løsninger som er mindre tilgjengelige. Eksempelvis kan en automat være utformet slik at den oppfyller kravene i direktivet, men likevel være tungvint å bruke for personer med funksjonsnedsettelse. Hvor gode de faktiske løsningene til produktene og tjenestene blir som følge av direktivet vil følgelig kunne påvirke direktivets virkninger for

brukerne, og kanskje spesielt nytten for personer med funksjonsnedsettelse.

3.9 Oppsummerende om virkninger

I Tabell 3-5 gir en oversikt over hvilke identifiserte virkninger, hvor mange som antas å bli berørt, samt hvilken betydning og konsekvens virkningen antas å ha.

Som tidligere beskrevet er virkningene usikre, og av en slik karakter at de er vanskelig å prissette. Virkningene er derfor vurdert som ikke-prissette effekter i henhold til etablert metode. Dette innebærer at virkningene er vurdert etter betydning og omfang, som gir samlet konsekvens for samfunnet. Vi har lagt til grunn en ni-delt skala, der mest positive konsekvens beskrives med fire plusstegn (++++), nøytral konsekvens (ingen endring fra nåsituasjonen) beskrives med null (0), og mest negative konsekvens beskrives med fire minustegn (----).

Tabell 3-5: Identifiserte virkninger av direktivet

Type virkning	Berørt aktør	Omfang	Betydning	Konsekvens
Kostnadsvirkninger				
Kostnader knyttet til dokumentasjonskrav	Virksomheter	Alle virksomheter	Liten	- - -
Tilpasningskostnader	Virksomheter	Enkelte virksomheter	Middels	- -
Tilsynsmyndighet	Offentlig	Statlig forvaltning	Liten	-
Kostnader knyttet til alarmkommunikasjon	Offentlig	Statlig forvaltning	Liten	-
Nyttevirkninger				
Reduserte handelshindringer	Virksomheter	Alle virksomheter	Liten	+
Større kundebase	Virksomheter	Enkelte virksomheter	Liten	+
Økt samfunnsdeltakelse	Privatpersoner	Enkelte grupper	Stor	++/+++
Mindre behov for individuell tilrettelegging (økt selvstendighetsfølelse)	Privatpersoner	Enkelte grupper	Stor	++/+++
Større tilbud av produkter og tjenester	Privatpersoner	Hele befolkningen	Liten til middels	++
Raskere og enklere kontakt med nødetater	Privatpersoner	Hele befolkningen	Liten	++
Besparelser knyttet til assistent-, ledsager og tolketjenester	Offentlig	Kommunal forvaltning	Liten	+
Reduserte offentlige utgifter forbundet med at flere kommer i arbeid	Offentlig	Statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning	Liten	+
Usikker virkning				
Endrede utgifter forbundet med kjøp av varer og tjenester	Privatpersoner	Hele befolkningen	Usikkert	Usikkert
	Offentlig	Statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning		

Forklaring: «Alle virksomheter» betyr i denne sammenhengen alle de 50 000 identifiserte virksomhetene som kan tenkes å påvirkes av direktivet. Se 3.2.2 for fremgangsmåte for tallfesting av antall berørte virksomheter.

Som tabellen viser vil de største kostnadene for norske virksomheter trolig være knyttet til etterlevelse av dokumentasjonskrav, samt kostnader knyttet til endring av produkter og tjenester for enkelte virksomheter.

De største nyttevirkningene vil tilfalle forbrukerne, og spesielt de med nedsatt funksjonsevne, i form av økt samfunnsdeltakelse, mindre behov for individuell tilrettelegging og et bedre tilbud av tilgjengelige produkter og tjenester. Dette følger både av de reduserte handelshindringer som bidrar til større og mer effektive markeder for

slike produkter og tjenester, og også av de økte kravene til tilgjengelighet.

Totalt sett vurderer vi nyttevirkningene som vil følge av innføringen av direktivet til å være

større enn kostnadene. Direktivet vurderes følgelig også som samfunnsøkonomisk lønnsomt. For en utdypelse av de samfunnsøkonomiske virkninger av direktivet se kapittel 5.3.

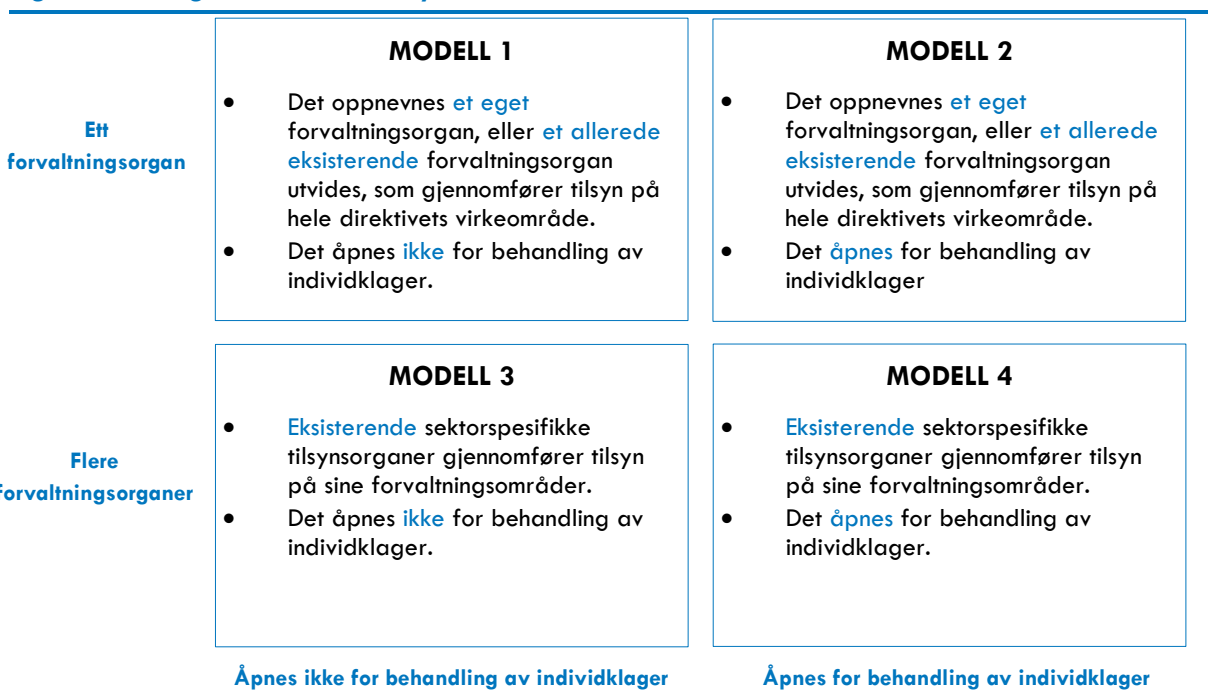
4. Valg av tilsynsmyndighet

Etablering av en tilsynsmyndighet er sentralt for å sikre håndheving og etterlevelse av tilgjengelighetsdirektivet. I dette kapitlet analyserer vi kostnadene og nyttevirkningene ved ulike valg av tilsynsmyndighet. Vi vektlegger særlig de modellene som i høyest grad sikrer etterlevelse og dermed at forbrukerne opplever forbedringer som følge av tilgjengelighetsdirektivet.

4.1 Bakgrunn

Medlemsstatene er pålagt å sikre et sterkt og effektivt nasjonalt markedstilsyn for å føre tilsyn

Figur 4-1: Mulige modeller for tilsyn med direktivets virkeområde



Illustrasjon: Oslo Economics

Som vi ser av forskjellene på de ulike tilsynsmodellene er en viktig vurdering om det skal opprettes et nytt tilsynsorgan eller om tilsynsfunksjonen skal legges til ett eller flere allerede eksisterende tilsynsorganer. Videre om det skal åpnes for individklage eller ikke. Alle modellene innebærer at saker kan bringes inn for domstolene for å sikre at kravene overholdes.

med og håndheve kravene i direktivet. Tilsynsmyndighetene vil være forpliktet til å føre kontroll med at tjenestene og produktene som er omfattet av direktivet oppfyller kravene i dette, følge opp klager om manglende overholdelse av direktivets krav, samt kontrollere at de nødvendige korrigerende tiltak treffes ved brudd på disse. Direktivet legger ingen føringer eller begrensninger for hvordan dette skal implementeres i Norge.

Vi har i samsvar med føringene i konkurransegrunnlaget, tatt utgangspunkt i fire ulike modeller for tilsyn med direktivets område, som vist i Figur 4-1.

4.1.1 Dagens situasjon

I dag eksisterer det flere tilsyn som dekker forvaltningsområder som vil bli omfattet av tilgjengelighetsdirektivet, eller som håndhever liknende bestemmelser i andre regelverk. En del av disse vil kunne være relevante også for et ansvar med tilsyn av hele eller deler av Tilgjengelighetsdirektivet.

- Tilsynet for universell utforming av ikt
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

- Finanstilsynet
- Forbrukertilsynet
- Jernbanetilsynet
- Luftfartstilsynet

Relevant klagebehandlingsorgan:

- Diskrimineringsnemnda

Tilsynet for universell utforming av ikt (Digitaliseringsdirektoratet) fører i dag tilsyn med Norges regelverk om universell utforming av IKT-løsninger. I tillegg vil EUs webdirektiv (WAD) påvirke norsk lovgivning, men endringene i lovverket er enda ikke vedtatt. WAD vil bli implementert som en del av Tilsynet for universell utforming av ikts forvaltningsområde. Tilsynet for universell utforming av ikt kontrollerer om bedrifter oppfyller kravene til nettsted og selvbetjeningsautomater. Tilsynet skaffer oversikt over status for universell utforming av ikt. Tilsynet har også i oppgave å informere og rettlede i juridiske og IKT-faglige spørsmål, og være et fagorgan for utvikling av regelverk. Tilsynet har 17 ansatte med kompetanse innen juss, samfunnsøkonomi, teknologi og kommunikasjon.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) skal tilrettelegge for et likeverdig og sikkert tilbud av post- og elektroniske kommunikasjonstjenester (ekomtjenester) over hele landet. De følger med på at markedene for post- og ekomtjenester fungerer. Nkom har ansvar for sikkerhet og beredskap i ekomnett, og forvalter frekvenser for mobil, radio og fjernsyn i Norge. De fører tilsyn med radio-, teleterminal- og nettutstyr samt ekominstallasjoner. Nkom skal også være et fagorgan innen ekom. En annen oppgave er å være aktive i nasjonale og internasjonale samarbeidsfora, og Nkom representerer Norge i flere EØS-komiteer. Nkom har 162 ansatte fordelt på 151 årsverk. Nkom er delt inn i fem fagavdelinger.

Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet fører tilsyn med banker, forsikringsforetak, finansieringsforetak, verdipapirforetak, markeder for finansielle instrumenter, verdipapirregistre, eiendomsmeglere, e-pengeforetak, revisorer og regnskapsførere m.fl. Finanstilsynet har 320 ansatte fordelt på 279 årsverk. De største utdanningsgruppene er samfunns- og siviløkonomer, jurister og revisorer.

Forbrukertilsynet jobber for å gjøre markedene enklere og tryggere for forbrukere. Forbrukertilsynet har i oppgave å forebygge og stoppe

ulovlig markedsføring, urimelige vilkår i kontrakter og andre former for ulovlig handelspraksis rettet mot forbrukere. Det vurderes om Forbrukertilsynet skal ha ansvar for å føre tilsyn med åpenhetsloven. Forbrukertilsynet har 33 ansatte fordelt på 29,3 årsverk. Blant de ansatte er det 21 saksbehandlere som i hovedsak er jurister.

Statens jernbanetilsyn er tilsynsmyndighet for tog, trikk og T-bane og for taubaner og fornøyelsesinnretninger i Norge. Tilsynet kontrollerer at jernbanevirksomheter etterlever regelverk, og overvåker jernbanemarkedet. Tilsynet arbeider også med sikkerhet og sikring på jernbanen. Statens jernbanetilsyn har 67 ansatte fordelt på 55,1 årsverk.

Luftfartstilsynet skal medvirke til en sikker og samfunnsnyttig luftfart. Luftfartstilsynets tilsynsobjekter er organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som enten er ansatt eller søker ansettelse i sivil luftfart. Tilsynet har i oppgave å kontrollere at nasjonale og internasjonale krav oppfylles, og gjennomfører både kontroller og godkjenninger. Tilsynet deltar i samarbeidsfora for regelutvikling. Tilsynet arbeider også med flysikkerhet gjennom å informere forbrukerne. Luftfartstilsynet har 190 ansatte fordelt på 177 årsverk.

I 2021 opprettes *Dagligvaretilsynet* for å håndheve den nye loven om god handelsskikk og overvåke konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet. Det er bevilget 6,5 millioner kroner til det nye tilsynet. Dagligvaretilsynet vil bli samlokalisert med Forbrukertilsynet. Dagligvaretilsynet vil ikke være en relevant tilsynsmyndighet for Tilgjengelighetsdirektivet, men er interessante å se til for å få en forståelse av kostnader og ved opprettelse av et nytt tilsyn.

I tillegg til tilsynene er *Diskrimineringsnemnda* et klagebehandlingsorgan som avgjør diskriminerings- og trakasseringsklager som bringes inn for nemnda. Nemnda fører ikke tilsyn og kan ikke ta opp saker på eget initiativ. Diskrimineringsnemnda er delt inn i en nemnd og ett sekretariat. Sekretariatet har 21 ansatte fordelt på 13,58 årsverk. Tre av de ansatte jobber i administrasjonen/arkivet og resten er juridiske saksbehandlere.

4.2 Valg av tilsyn til direktivets virkeområde

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav til at medlemslandene oppretter tilsyn med direktivet.

Det stilles ikke krav til utformingen. Likevel er det et krav at det skal være mulig for berørte grupper å klage dersom virksomheter ikke lever opp til direktivet. Vi vurderer derfor fire forskjellige modeller for hvordan tilsyn kan implementeres i Norge (se Figur 4-1).

4.2.1 Tre alternative tilsynsmodeller

Det er tre ulike valg som kan treffes innen organiseringen av et nytt tilsyn. Enten kan et eksisterende tilsyn utvides, et nytt tilsyn kan opprettes eller eksisterende sektorspesifikke tilsynsorganer kan gjennomføre tilsyn på sine forvaltningsområder.

Dersom det opprettes et nytt tilsyn vurderer vi at det vil være mest hensiktsmessig å samlokalisere det med ett eller flere eksisterende tilsyn. Dette vil gi et større fagmiljø og mulighet for å dele viktige fellesfunksjoner, noe som kan være både kostnadsbesparende og gi økt kompetanse på tilsynet. Denne løsningen er blant annet valgt for Dagligvaretilsynet som skal samlokaliseres med Forbrukertilsynet. Vi vurderer derfor følgende muligheter:

- Et nytt tilsyn opprettes og samlokaliseres med et eksisterende tilsyn
- Et eksisterende tilsyn utvides til også å føre tilsyn med tilgjengelighetsdirektivets område
- Eksisterende tilsyn overtar tilsynet med tilgjengelighetsdirektivet på sine forvaltningsområder.

De to første alternativene innebærer at ett og samme tilsynsorgan vi ha et helhetlig ansvar for å føre tilsyn med hele tilgjengelighetsdirektivet. Dette vil kunne gi en mer harmonisert håndheving av regelverket enn alternativet der flere eksisterende forvaltningsorganer fører tilsyn med direktivet på sine forvaltningsområder. På den annen side kan det da være større behov for samarbeid mellom tilsynet og eksisterende forvaltningsorganer for å få tilstrekkelig innsikt i sektorspesifikke forhold som har betydning for håndhevingen med direktivet.

Sammenliknet med å utvide et eksisterende tilsyn vil opprettelse av et nytt tilsyn kreve større oppstartskostnader for å bygge opp relevant kompetanse, utvikle arbeidsmetodikk og til å etablere nødvendige støttetjenester. Samlokalisering med eksisterende tilsyn vil imidlertid som nevnt bidra til å minske kostnadene knyttet til å opprette et nytt tilsyn, og det vil derfor være den modellen vi vurderer i analysen under. Fordelen med å opprette et nytt

tilsyn er blant annet at det sikres dedikerte ressurser til tilsynet.

Det synes å være flere fordeler ved å utvide et eksisterende tilsyn. Det gir mulighet til å utnytte og bygge videre på allerede eksisterende kompetanse og tilsynsmetodikk og vil kunne være kostnadsbesparende sammenlignet med å opprette et helt nytt tilsyn. Det kan også være fordelaktig å legge ansvaret for håndheving med tilgjengelighetsdirektivet til et forvaltningsorgan som allerede håndhever regelverk som har grenseflater mot eller overlapper med bestemmelser i direktivet. For tilgjengelighetsdirektivet gjelder det blant annet WAD og forskrift om universell utforming av ikt-løsninger. Hvis samme forvaltningsorgan håndhever flere liknende regelverk kan det gi stordriftsfordeler i utøvelsen av tilsynet og også bidra til en mer helhetlig og oversiktlig situasjon for aktører og personer som skal forholde seg til regelverkene. Eksempelvis vil klager og henvendelser knyttet til liknende forhold kunne rettes til samme organ selv om det i prinsippet er regulert etter ulike regelverk.

I den tredje mulige modellen vil allerede eksisterende tilsynsmyndigheter dele ansvaret for tilsyn med direktivet på sine forvaltningsområder. Her vil det for eksempel være mulig å fordele ansvaret mellom Digitaliseringsdirektoratet, Forbrukertilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Finanstilsynet, som alle har ansvar for områder som vil berøres av direktivet. Fordelen med denne løsningen er at det er mulig å utnytte eksisterende fagkompetanse og kapasitet i de enkelte tilsynene. Hvis det er behov for stor grad av spesialisert sektor-kompetanse for å håndheve og føre tilsyn med at bestemmelsene i tilgjengelighetsdirektivet etterleves, kan en slik modell være fordelaktig. På den andre side kan det oppstå uklarheter rundt ansvarsområder, og stort behov for koordinering, eller risiko for at enkelte forhold i liten grad følges opp. I tillegg kan det åpne opp for ulik tolkning og anvendelse av regelverket, og dermed at aktører og forbrukere kan stå overfor ulike rettigheter og plikter avhengig av sektor eller samfunnsområde.

I alle modellene legger vi til grunn at vedtak fattet av tilsynsorganet kan påklages til overliggende organ eller en egen klageinstans (forvaltningsklage). I dag er det for eksempel adgang til å klage på Digitaliseringsdirektoratets tilsynsvedtak om universell utforming av IKT-løsninger til Kommunal og Moderniserings Departementet.

4.2.2 Om det skal åpnes for individklage

I tillegg til valg av tilsynsmodell, skal det treffes en beslutning om det skal åpnes for individklage eller ikke.

Med individklage menes her at det gis mulighet for at enkeltindivider kan klage over brudd på tilgjengelighetsdirektivets bestemmelser om universell utforming til et uavhengig forvaltningsorgan (nemnd). Vi legger til grunn at nemnda håndterer alle saker i en instans, slik at nemndas vedtak ikke kan påklages videre i forvaltningen.²⁶

Uansett om det åpnes for individklage eller ikke, kan saken bringes inn for en domstol.

I dag er det utbredt at nemnder håndterer klager fra enkeltindivider. Eksempler på dette er diskrimineringsnemnda som avgjør diskriminerings- og trakasseringssaker, boligvistnemnda som avgjør saker mellom forbruker og entreprenør vedrørende oppføring eller kjøp ny bolig, og Elklagenemnda som behandler saker om kontraktsforhold mellom forbrukere og energiselskaper. På forbrukerområdet er det også mulig å klage til forbrukertilsynet hvis saksområdet ikke dekkes av eksisterende nemnder. I motsetning til nemnder har forbrukertilsynet imidlertid ikke plikt til å behandle alle klagen.

4.2.3 Definisjon av tilsynsmodeller

Da det kan treffes flere valg i modell 1 og 2 vil vi i den etterfølgende analysen dele modellene opp i følgende kategorier:

- **Modell 1a:** Utvidelse av et eksisterende tilsyn, åpnes ikke for individklage
- **Modell 1b:** Opprettelse av et nytt tilsyn, åpnes ikke for individklage
- **Modell 2a:** Utvidelse av et eksisterende tilsyn, åpnes for individklage
- **Modell 2b:** Opprettelse av et nytt tilsyn, åpnes for individklage
- **Modell 3:** Utvidelse av sektorspesifikke forvaltningsorganer, åpnes ikke for individklage
- **Modell 4:** Utvidelse av sektorspesifikke forvaltningsorganer, åpnes for individklage

I vurderingen av modell 1a og 2a har vi lagt til grunn at Digitaliseringsdirektoratet overtar tilsynet med tilgjengelighetsdirektivet. Dette har

vi gjort på bakgrunn av at de allerede fører tilsyn med universell utforming og WAD som er nært beslektet med tilgjengelighetsdirektivet. Vi vurderer derfor at kostnadene og nyttevirkningene i høyere grad vil kunne optimeres i modell 1a og 2a dersom vi tar utgangspunkt i Digitaliseringsdirektoratet. Hvis modell 1a og 2a blir valgt, men et annet tilsyn enn Digitaliseringsdirektoratet velges, vil nyttevirkningene trolig skulle nedjusteres og kostnadene oppjusteres.

I tillegg legger vi til grunn at diskrimineringsnemnda vil behandle individklager dersom det åpnes for dette.

4.3 Kostnader ved ulike modeller

Kostnadene ved å opprette et nytt tilsyn avhenger i høy grad av hvilke forutsetninger og krav man stiller til det nye tilsynet. Vi antar et minimumsalternativ der vi vurderer de nødvendige ressursene, årlige kostnadene og investeringene som må gjøres for å etablere et fungerende tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet.

Analysen reflekterer derfor forskjellene mellom et minimumsalternativ for de ulike tilsynsmodellene, da kostnadene i alle modellene kan skaleres alt etter hvilket ambisjonsnivå man legger for et nytt tilsyn. Ambisjonsnivå for tilsynet vil sannsynligvis ha større betydning for kostnadene enn valg av modell.

Basert på innspill vi har fått fra tilsynsmyndigheter kan det forventes at ressursnivået må oppskaleres noe etter hvert som tilsynets ansvarsområde blir tydeligere definert. I tillegg vil ressursnivået ha betydning for graden av veiledning og kontroll, og dermed også graden av etterlevelse av direktivets krav.

Under følger en gjennomgang av de største forventede kostnadene ved å opprette tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet. Først gjennomgår vi kostnadene ved de ulike tilsynsmodellene og deretter kostnadene ved å åpne for individklage.

4.3.1 Tilsynsmodeller

Det vil være en rekke kostnader knyttet til å etablere tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet. Under presenterer vi følgende kostnader:

- Oppstartskostnader
- Årlige personalkostnader
- Årlige leiekostnader

²⁶ Dersom man ønsker å få prøvd nemndas vedtak, må det reises sak for domstolene.

Det kan i tillegg være andre mindre kostnader, men vi vurderer at disse kostnadene vil være begrenset og vi har derfor ikke inkludert disse i beregningene. I tillegg vil disse kostnadene være like for alle de ulike tilsynsmodellene.

Oppstartskostnader

Oppstartskostnadene dekker investering i IKT-systemer og kompetansebygging, f.eks. gjennom bruk av eksterne konsulenter (se Tabell 4-1).

Omfanget av oppstartskostnader vil dermed avhenge av blant annet krav til IT-infrastruktur og hvor mye kompetansebygging som er nødvendig. Vi forventer derfor høyere oppstartskostnader dersom det etableres et nytt tilsyn sammenlignet med utvidelse av et eller flere eksisterende tilsyn.

Det vil trolig være nødvendig med større investeringer i kompetanseoppbygging og fagsystemer hvis et nytt tilsyn etableres. Vi forventer at det vil spares noen oppstartskostnader på blant annet lønssystemer ved at et nytt tilsyn samlokaliseres med et eksisterende tilsyn. Vi antar at et minimumsestimert oppstartskostnadene i et nytt tilsyn vil være rundt 6 til 8 millioner kroner.

For utvidelse av et eller flere tilsyn vil det i høyere grad være mulig å utnytte allerede eksisterende fagsystemer i tillegg til eksisterende kompetanse. Derfor forventer vi at oppstartskostnadene vil være noe lavere enn ved etablering av et helt nytt tilsyn.

Tabell 4-1: Oppstartskostnader ved etablering av tilsyn

Type	Kostnad (millioner kroner)
Modell 1a og 2a: Utvidelse av eksisterende tilsyn	4 - 5
Modell 1b og 2b: Etablering av et nytt tilsyn	6 - 8
Modell 3 og 4: Utvidelse av flere eksisterende tilsyn	4 - 5

Personalkostnader

For å vurdere de samlede personalkostnader vurderer vi først hvilke typer kompetanse som bør inngå i et nytt eller utvidet tilsyn. Hvilke kompetanse og antall ressurser avhenger av den valgte tilsynsmodellen.

Antall årsverk er basert på innspill fra eksisterende tilsynsmyndigheter. Vi har fått innspill på at mellom 6 til 20 årsverk er nødvendig for å føre tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet. Som nevnt over velger vi å legge oss på et minimumsalternativ for å tydeliggjøre forskjellene mellom de enkelte tilsynsmodellene.

Ledelse

Vi forutsetter at det vil være ansatt én leder i tilsynet dersom det opprettes et nytt tilsyn eller eksisterende tilsyn utvides. Denne personen har ledelse som hovedoppgave, men det vil være en fordel om vedkommende har flerfasettert kompetanse som overlapper med kompetansen til de øvrige ansatte. Hvis flere tilsyn skal føre tilsyn med eget forvaltningsområde vurderer vi at det ikke er nødvendig med separat ledelse.

Administrasjon og støttetjenester

Administrative støttetjenester, som IT, HR og regnskap, antas at vil kunne ivaretas av støttetjenestene i eksisterende tilsyn dersom et eksisterende tilsyn utvides. Imidlertid vil det trolig kreve noe ekstra administrative ressurser å forvalte tilgjengelighetsdirektivet. Derfor legger vi til grunn kostnader til administrasjon både når det etableres et nytt tilsyn og hvis et enkelt tilsyn utvides. Kostnadene beregnes inn i personalkostnaden.

Saksbehandlere

Til å utarbeide veiledninger og utføre kontroller skal det ansettes saksbehandlere. Vi vurderer at saksbehandlernes bakgrunn bør være lik den som eksisterer i Digitaliseringsdirektoratet i dag, der saksbehandlerne blant annet har kompetanse innen juss, samfunnsøkonomi og teknologi.

Basert på innspill fra Digitaliseringsdirektoratet skal saksbehandlerne blant annet jobbe med:

- Regelverksarbeid
- Bistand til departementet
- Internasjonalt samarbeid
- Kontroll av egenerklæringer og risikobaserte utvalg
- Dokumentkontroller
- Inspeksjoner/ dybdegående kontroller

Kompetansesammensetning i tilsynsmodellene

Vi har fått innspill fra flere tilsyn på forventede ressursbruk og kompetansesammensetning. Digitaliseringstilsynet anslår at det er behov for mellom 13 og 18 ressurser dersom oppfølging

med tilgjengelighetsdirektivet blir på omtrent samme nivå som for WAD. Andre tilsyn vi har snakket med har anslått om lag 6 ressurser for et nytt tilsyn (blant annet med inspirasjon fra Dagligvaretilsynet). Det er derfor noe spredning i forventet ressursbruk. Dette avhenger i høy grad av hvilket ambisjonsnivå man legger til grunn for tilsynet. Digitaliseringstilsynet oppgir at omfanget av varer og tjenester som er dekket av tilgjengelighetsdirektivet er svært omfattende – noe som forutsetter stor bredde i kompetansen til saksbehandlerne.

Hvis man velger å utvide eksisterende tilsyn i modell 1a og 2a vurderer vi at det vil være nødvendig med en leder for å styre oppstart og drift av det nye tilsynsområdet. I tillegg forventer vi at det nye tilsynsområdet vil kreve 4 til 5 ekstra saksbehandlere. Dette er noe lavere enn anslaget fra digitaliseringsdirektoratet og skyldes at det estimerte antall årsverk representerer et minimumsalternativ. I tillegg til ledelse og saksbehandling forventer vi at det nye tilsynsområdet vil kreve mellom et til to årsverk til administrasjon.

Tabell 4-2: Utvider eksisterende tilsyn (modell 1a og 2a)

Ansatte	Årsverk
Leder	1
Administrasjon	1-2
Saksbehandlere	4-5
I alt	6-8

I modell 1b og 2b opprettes det et nytt samlokalisert tilsyn. Her vurderer vi at det skal ansettes en leder for tilsynet, minimum 1 til 2 årsverk til administrasjon og minimum 5 til 7 saksbehandler årsverk (se Tabell 4-3). Antallet av nødvendige saksbehandler årsverk er høyere enn ved utvidelse av eksisterende tilsyn. Det skyldes at vi forventer at det vil være noen synergieffekter mellom eksisterende arbeidsområder slik at man i høyere grad utnytter eksisterende kompetanse i eksisterende tilsyn. Denne synergieffekten er ikke til stede dersom man oppretter et helt nytt tilsyn. Det er nødvendig med et visst antall årsverk for å sikre at direktivet kan følges opp av de ansatte. I tillegg vil det skulle avsettes ekstra ressurser til intern kompetansebygging.

Tabell 4-3: Etablerer nytt samlokalisert tilsyn (modell 1b og 2b)

Ansatte	Årsverk
Leder	1
Administrasjon	1-2
Saksbehandlere	5-7
I alt	7-10

Dersom eksisterende tilsyn gjennomfører tilsyn på sine forvaltningsområder i modell 3 og 4 forventer vi at det som minimum tildeles minst et årsverk til de eksisterende tilsynene som får utvidede arbeidsoppgaver. Fordelingen av nye årsverk bør ta hensyn til hvilke tilsyn som får de største ekstraoppgavene. Det kan bety til sammen mellom 5 til 7 årsverk (se Tabell 4-4). Dette er basert på at om lag 4 til 5 tilsyn skal gjennomføre tilsyn på sine forvaltningsområder.

Tabell 4-4: Eksisterende tilsyn fører tilsyn med eget forvaltningsområde (modell 3 og 4)

Ansatte	Årsverk
Saksbehandlere	5-7
I alt	5-7

Basert på lønnskostnader per årsverk i Digdir og Forbrukertilsynet legger vi til grunn en kostnad per årsverk på om lag 940 000 kroner (Årsrapport Digdir 2019, Årsrapport Forbrukertilsynet 2019). Kostnaden per årsverk er framskrevet til november 2020 priser.

Tabell 4-5: Årlige personalkostnader

Modell for tilsyn	Årsverk	Kostnad (millioner kroner)
Modell 1 a og 2a: Utvidelse av eksisterende tilsyn	6-8	5,6 -7,5
Modell 1 b og 2b: Etablering av et nytt tilsyn	7-10	6,6-9,4
Modell 3 og 4: Utvidelse av flere eksisterende tilsyn	5-7	4,7-6,6

Årlige leiekostnader

I alle modellene vil det være kostnader knyttet til husleie for nytt tilsyn eller ekstra ansatte. Vi antar at det først og fremst trengs kontorlokaler for tilsynets ansatte i alle alternativene. Vi beregner husleie kostnader for alle tilsynsmodellene selv om det er sannsynlig at det er plass i de eksisterende kontorlokalene i eksisterende tilsyn, da husleiekostnadene representerer alternativkostnaden ved kontorlokalene. Med andre ord kunne lokalene være benyttet til andre formål dersom de ikke blir brukt til tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet. Disse kostnadene vil senere bli holdt ute av beregningen av budsjettmessige virkninger.

Basert på leiekostnader i digitaliseringsdirektoratet, diskrimineringsnemnda og forbrukertilsynet (statenslokaler.no) i 2019 antar vi at husleien er 3000 kroner per kvadratmeter. Dette er høyt satt dersom tilsynet lokaliseres utenfor de store byene, mens det er lavere enn digitaliseringsdirektoratets husleie i Oslo på om lag 3 500 kroner per kvadratmeter. Den endelige husleien avhenger derfor av lokasjonen på det nye tilsynet. Vi legger til grunn 20 kvadratmeter per ansatt til kontor og felles arealer.

Etableres et nytt tilsyn vil arealbehovet være mellom 140 og 180 kvadratmeter i alt, utvides et eksisterende tilsyn vil arealbehovet være om lag 120 til 160 kvadratmeter, mens utvidelse av flere tilsyn vil bety økt arealbehov på om lag 100 til 140 kvadratmeter i alt. Kostnadene fremgår av Tabell 4-6.

Tabell 4-6: Årlige leiekostnader for tilsyn

Tilsynsmodell	Årlig leiekostnad (tusen kroner)
Modell 1 a og 2a: Utvidelse av et eksisterende tilsyn	360 - 480
Modell 1 b og 2b: Etablering av nytt tilsyn	420 - 600
Modell 3 og 4: Utvidelse av flere eksisterende tilsyn	300- 420

4.3.2 Individklage

Det eksisterer en rekke nemnder i Norge allerede. Vi antar at dersom det skal åpnes for individklage vil en eksisterende nemnd ta rollen som klageinstans for den kommende tilgjengelighetslovgivningen. Her vil et nærliggende valg være diskrimineringsnemnda som allerede håndterer diskriminerings- og trakasseringssaker. Basert på innspill fra diskrimineringsnemnda vurderer vi at det vil kreve mellom 3 til 4 årsverk å åpne for individklage for tilgjengelighetsdirektivet.

Vi forventer at det over tid kan bli nødvendig med flere ressurser enn vi har lagt til grunn her. Det avhenger av mengden av klager og eventuelle synergieffekter med andre av nemndens ansvarsområder. Antall årsverk kan oppjusteres løpende dersom behovet oppstår.

Tabell 4-7: Ekstra årsverk i nemnd

Ansatte	Årsverk
Saksbehandlere	3-4
I alt	3-4

Basert på lønnskostnader per årsverk fra diskrimineringsnemnda legger vi til grunn 980 000 kroner per årsverk. Det svarer til om lag 3 til 4 millioner kroner i året.

Modell for tilsyn	Årsverk	Kostnad (millioner kroner)
Eksisterende nemnd utvides	3-4	2,9-3,9

Vi legger til grunn en husleiekostnad på 3000 kroner og areal per ansatt på 20 kvadratmeter for utvidelse av en eksisterende nemnd. Det betyr en årlig husleiekostnad på mellom 180 000 til 240 000 kroner i året (se Tabell 4-8).

Tabell 4-8: Årlige husleie kostnader

Tilsynsmodell	Årlig leiekostnad (tusen kroner)
Eksisterende nemnd utvides	180-240

4.4 Nettonåverdi av prissatte virkninger

Tilgjengelighetsdirektivet innføres i norsk rett i 2022, og vi antar derfor at et nytt tilsyn skal etableres allerede det året selv om kravene i tilgjengelighetsdirektivet ikke gjelder før 2025. Vi forventer at et kommende tilsyn blant annet vil bruke tiden på å opparbeide kompetanse, veilede virksomheter i direktivet, oppfølging av europeisk regelverksutvikling og utarbeide veiledere. Derfor legger vi til grunn at oppstartskostnadene skal betales i 2022, mens tilsynet gradvis bemannes frem mot 2025. Vi legger til grunn at det åpnes for individklage i 2025, og derfor at de ekstra ressursene i en eventuell nemnd ansettes i begynnelsen av 2025.

Vi legger til grunn en analyseperiode på 10 år, en kalkulasjonsrente på 4 % og skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Skattefinansieringskostnaden representerer et samfunnsøkonomisk tap som følge av at tiltak må finansieres gjennom vridende skatter. Tabell 4-9 viser forutsetningene som ligger til grunn for beregningen av netto nåverdi.

Tabell 4-9: Forutsetninger i beregninger

Forutsetning	Parametere
Analysetidspunkt	2021
Opprettelse av tilsyn	2022
Opprettelse av individklage	2025
Analyseperiode	2022-2031
Kalkulasjonsrente	4 %
Prisnivå	2020
Skattefinansieringskostnad	20 prosent

Tabell 4-10 viser beregningen av netto nåverdi av samfunnsøkonomiske kostnader ved de ulike

²⁷ Ifølge Veileder i samfunnsøkonomisk analyser (DFØ, 2018) skal man beregne skattefinansieringskostnad for alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter. Det skyldes at offentlige tiltak innebærer en kostnad for samfunnet og

tilsynsmodellene. Dette er basert på de neddiskonterte kostnadene for etablering samt drift av tilsyn og nemnd på tilgjengelighetsdirektivets virkeområde over 10 år. Beregningen inkluderer skattefinansieringskostnaden²⁷.

Tabell 4-10: Nettonåverdi av prissatte virkninger for tilsynsmodellene

Range-ring	Tilsynsmodell	Nettonåverdi (millioner kroner)
2	Modell 1 a, utvide et eksisterende tilsyn	65
3	Modell 1 b, nytt tilsyn	85
5	Modell 2 a, utvide et eksisterende tilsyn	95
6	Modell 2 b, nytt tilsyn	110
1	Modell 3	60
3	Modell 4	85

Note: Netto nåverdien er beregnet ut fra det høye estimatet i kapittel 4.3.

Modell 3 har de laveste kostnadene over analyseperioden med 60 millioner kroner. Mens etablering av nytt tilsyn i modell 2b har den høyeste kostnaden over analyseperioden på 110 millioner kroner.

De årlige samfunnsøkonomiske kostnadene og skattefinansieringskostnaden fremgår av Tabell 4-11 og Tabell 4-12.

4.4.1 Budsjettvirkninger og årlige kostnader

Budsjettkostnadene over analyseperioden fremgår av Tabell 4-11. I budsjettkostnadene har vi tatt høyde for at det ikke skal betales husleie for ekstra ressurser i modell 3 og 4, da det er relativt få ekstra ressurser som tilføyes i hvert tilsyn og vi antar dermed det vil være plass til dem i eksisterende lokaler. I den samfunnsøkonomiske analysen har vi imidlertid beregnet en alternativkostnad for disse kontorplassene. Dette er årsaken til at de budsjettmessige virkningene er noe lavere for tilsyn i modell 3 og 4. På samme måte er husleie til de ekstra ressursene i nemnden ikke inkludert i budsjettkostnadene, noe som påvirker kostnadene i modell 2a, 2b og 4.

at skatter påvirker bruken av ressurser og kan føre til at det oppstår et effektivitetstap. Skattefinansieringskostnaden er fastsatt til 20 %.

Tabell 4-11: Årlige samfunnsøkonomiske kostnader, millioner kroner

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Modell 1a, utvide eksisterende tilsyn	7,0	4,0	6,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Modell 1b, nytt tilsyn	10,5	5,0	7,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Modell 2a, utvide eksisterende tilsyn	7,0	4,0	6,0	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2
Modell 2b, nytt tilsyn	10,5	5,0	7,5	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2
Modell 3	6,8	3,5	5,3	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Modell 4	6,8	3,5	5,3	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2

Note: De samfunnsøkonomiske kostnadene er beregnet ut fra det høye estimatet. Ekskl. skattefinanseringskostnader.

Tabell 4-12: Skattefinansieringskostnad for samfunnsøkonomiske kostnader, millioner kroner

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Modell 1a, utvide eksisterende tilsyn	1,4	0,8	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Modell 1b, nytt tilsyn	2,1	1,0	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Modell 2a, utvide eksisterende tilsyn	1,4	0,8	1,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Modell 2b, nytt tilsyn	2,1	1,0	1,5	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Modell 3	1,4	0,7	1,1	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Modell 4	1,4	0,7	1,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2

Note: Skattefinansieringskostnad av totale samfunnsøkonomiske kostnader.

Tabell 4-13: Budsjettkostnader for tilsynsmodeller, millioner kroner

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Modell 1 a, utvide eksisterende tilsyn	7,0	4,0	6,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Modell 1 b, nytt tilsyn	10,5	5,0	7,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Modell 2 a, utvide eksisterende tilsyn	7,0	4,0	6,0	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9
Modell 2 b, nytt tilsyn	10,5	5,0	7,5	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9
Modell 3	6,6	3,3	4,9	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Modell 4	6,6	3,3	4,9	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5

Note: Budsjettkostnadene er beregnet ut fra det høye estimatet i kapittel 4.3. Ekskl. skattefinanseringskostnader.

4.5 Ikke-prissatte nyttevirkninger

Vi har til nå sett på forventede kostnader ved å etablere de ulike tilsynsmodellene og en eventuell nemnd som kan behandle klager. Valg av tilsynsmodell har imidlertid også betydning for hvilken effekt tilgjengelighetsdirektivet vil ha i samfunnet. Virkningene vi identifiserte i kapittel 3 avhenger at bestemmelsene i direktivet faktisk etterleves. Jo større grad av regelverks-etterlevelse, jo større vil både kostnads- og nyttevirkninger være. Ettersom nyttevirkninger av direktivet vurderes å overstige kostnads-virkningene, jf. kapittel 5, vil et effektivt tilsyn bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Et velfungerende tilsyn kan gi virksomhetene nødvendig veiledning i hvordan de skal leve opp til direktivets krav, og sørge for kontroll med etterlevelse av kravene. Dette vil bidra til høyere tilgjengelighet av produktene og tjenestene enn det som ville vært tilfellet i fravær av en effektiv tilsynsmyndighet. Også enkeltindividers mulighet til å klage på brudd og få klagen behandlet (individklage), vil sannsynligvis ha betydning for regelverksetterlevelsen og tilgjengeligheten til produkter og tjenester som er omfattet av direktivet. Det vil også oppleves som en positiv rettsikkerhetsgaranti for borgerne og relevante interesseorganisasjoner.

Vi vurderer at valget av tilsynsmodell, og valget om å åpne for individklage eller ikke, har

generelt stor betydning for virkningene av tilgjengelighetsdirektivet.

Figur 4-2 viser gjennom hvilke mekanismer de ulike tilsynsmodellene og etablering av klagenemnd vil kunne påvirke regelverksetterlevelsen og dermed virkningene av direktivet.

Når det gjelder valg av tilsynsmodell vurderer vi tre ulike forhold som kan være av betydning for virkningene av direktivet. Dette inkluderer i hvilken grad tilsynsmodellen bidrar til effektiv oppfølging av direktivet, bidrar til enhetlig tolkning og bruk av regelverket og til en tydelig ansvarsfordeling mellom ulike forvaltningsorganer.

Når det gjelder nyttevirkninger av om det åpnes for individklage omtaler vi nytten av en enkel klageadgang for berørte grupper og interesseorganisasjoner, og av den økte håndhevelsen av regelverket som en slik utenomrettslig tvisteløsning vil kunne bidra til.

Nyttevirkningene av tilsynsmodellene, og valget om å åpne for individklage eller ikke, er behandlet som ikke-prissatte virkninger. Vi vurderer effektene systematisk, ved bruk av «pluss-minus»-metoden for ikke-prissatte virkninger. De ikke-prissatte virkningene vurderes etter en ni-delt skala i henhold til konsekvensmatrisen i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser, se Tabell 4-14.

Figur 4-2: Effekter ved etablering av tilsyn og nemnd på direktivets virkeområde



Tabell 4-14: Skala for vurdering av ikke-prissatte virkninger

++++	Meget stor positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+	Liten positiv konsekvens
0	Ubetydelig/ingen konsekvens
-	Liten negativ konsekvens
--	Middels negativ konsekvens
---	Stor negativ konsekvens
----	Meget stor negativ konsekvens

Kilde: Direktoratet for økonomistyring (2018) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Tabellen viser vurderingen av betydning av de ikke-prissatte nyttevirkningene.

Betydningen sier noe om hvor stor betalingsvillighet samfunnet har for en endring i den enkelte virkning. Vurdering av betydning av en virkning påvirker hvor stor konsekvens en virkning kan oppnå:

- Virkninger med stor betydning kan få opp til meget stor konsekvens (++++/----)
- Virkninger med middels betydning kan få opp til stor konsekvens (+++/---)
- Virkninger med liten betydning kan få opp til middels konsekvens (++/--).

4.5.1 Tilsynsmodeller

Valg av tilsynsmodell vil som nevnt kunne ha betydning for tilsynets evne til effektiv oppfølging av tilgjengelighetsdirektivet, i hvilken grad tolkningen og anvendelsen av regelverket vil være harmonisert på tvers av sektorer, samt i hvilken grad det vil være en tydelig ansvarsfordeling når det gjelder håndhevingen med direktivets virkeområde. Vi beskriver dette nærmere nedenfor. Vi har behandlet dette som ikke-prissatte nytteeffekter av de ulike tilsynsmodellene (se Tabell 4-15 for oppsummering). De ikke-prissatte virkningen er vurdert opp mot et nullalternativ der det ikke opprettes et tilsyn.

Effektiv oppfølging av nytt regelverk

Vi vurderer at effektiv oppfølging og håndheving av tilgjengelighetsdirektivet har stor betydning for å sikre at direktivet etterleves og dermed også resulterer i de identifiserte nyttevirkningene for forbrukerne som følge av bedre tilgjengelighet av universelt utformede løsninger.

I hvilken grad tilsynet vil være i stand til å drive effektiv håndheving av tilgjengelighetsdirektivet vil avhenge både av i hvilken grad ressursene i tilsynet kan jobbe dedikert med direktivet eller også har andre oppgaver og i hvilken grad det er mulig å utnytte eksisterende kompetanse og systemer. Valg av tilsynsmodell vil kunne påvirke begge disse forholdene. I tillegg vil naturligvis størrelsen på tilsynet ha stor betydning, men dette vil ikke være avhengig av tilsynsmodell, men ambisjonsnivå jf. diskusjonen i kapittel 4.3.

Opprettes et nytt tilsyn vil det avsettes dedikerte ressurser til oppfølging av direktivet. Samtidig vil det være en lengre implementerings- og kompetanseoppbyggingsperiode enn i et tilfelle der oppgaven legges til et eksisterende tilsyn. Samlokalisering med andre tilsyn kan likevel gjøre det mulig å utnytte eksisterende infrastruktur og i noen grad generell tilsynskompetanse. Slik vil samlokalisering være bedre enn å opprette et nytt tilsyn et helt nytt sted. Vi vurderer derfor at opprettelse av et nytt tilsyn vil ha stor positiv konsekvens for effektiv oppfølging, gitt at det samlokaliseres med andre tilsyn og kan nytte av deres systemer, kompetanse og arbeidsmetodikk.

Hvis et eksisterende tilsyn utvides, vil man i høyere grad kunne bygge videre på eksisterende fagkunnskap og arbeidsmetodikk. Det gjelder spesielt dersom tilsynet har liknende eller tilsvarende ansvarsområder og oppgaver i dag. I et slikt tilfelle vurderer vi at utvidelse av eksisterende tilsyn vil ha meget stor positiv konsekvens for å ivareta effektiv oppfølging av regelverket. Ulempen ved å utvide ett eksisterende tilsyn er at man ikke har tilgang til den fagkompetansen som eksisterer i sektorspesifikke tilsyn. Det eksisterer andre regelverk – for eksempel ekomregelverket – som har noe overlapp med tilgjengelighetsdirektivet.

Utvides Digitaliseringsdirektoratet vil de i høy grad kunne utnytte eksisterende kompetanse. De har både kompetanse på det tilsynsfaglige og har utviklet arbeidsmetodikk som kan være relevant å anvende ved tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet. Digitaliseringsdirektoratet har i tillegg betydelig fagkompetanse på universell utforming, og driver tilsyn med regelverk som delvis vil overlape med tilgjengelighetsdirektivet. Forbrukertilsynet har på sin side betydelig erfaring med håndheving av andre typer forbrukerrettigheter og fører tilsyn med mange av de samme næringslivsaktørene som vil omfattes av tilgjengelighetsdirektivet. De kan derfor også i noen grad utnytte eksisterende

kompetanse. I tillegg har Forbrukertilsynet erfaring med tilsyn av emballasje og brukerveiledninger. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har også grensesnitt opp mot tilgjengelighetsdirektivet da de oppgir at formålet med deres oppfølging er å sikre at alle brukere har likeverdig tilgang til ekom tjenester og utstyr. Dette gjelder også for brukere med nedsatt funksjonsevne.

Hvis eksisterende sektorspesifikke forvaltningsorganer skal føre tilsyn med direktivet på sine områder, vil de totale midlene og ressursene måtte fordeles mellom flere tilsyn. De enkelte tilsynene har stor kompetanse på eget fagområde, men mindre erfaring med tilsyn med universell utforming og tilgjengelighet. Dermed vil det være behov for å bygge opp kompetanse, og det kan være krevende å oppnå et robust fagmiljø på universell utforming i den enkelte tilsynsmyndighet. På den annen side vil en slik organisering innebære at tilsyn med flere regelverk kan samordnes, og dermed være mer effektivt. I tillegg har de sektorspesifikke tilsynene særlig fagkompetanse som ikke eksisterer i et overordnet tilsyn. Det kan være viktig med høy kompetanse innen eget fagfelt for å kunne følge opp kravene i tilgjengelighetsdirektivet som dekker et stort omfang av produkter og tjenester. Derfor er det også noen klare fordeler med å utnytte fagkompetansen i sektorspesifikke tilsyn. Fordeling av ansvaret mellom sektorspesifikke tilsyn vurderes derfor å ha stor positiv konsekvens for effektiv oppfølging av regelverket.

Samlet vurderer vi at utvidelse av et eksisterende tilsyn vil gi den mest effektive oppfølgingen av tilgjengelighetsdirektivet. Årsaken er at dette sannsynligvis vil gi den mest effektive utnyttelsen av allerede opparbeidet kompetanse og vil gi et mer fungerende tilsyn på kort og mellomlang sikt. Dette forutsetter imidlertid at det eksisterende tilsynet får tildelt friske midler og ressurser som kan jobbe dedikert med håndheving og oppfølging av tilgjengelighetsdirektivet. I tillegg vil det forutsette at det legges til grunn for samarbeid mellom det tilsynet som har overordnet ansvar for tilgjengelighetsdirektivet og sektorspesifikke tilsyn for å sikre den mest effektive oppfølgingen med direktivet.

Enhetlig tolkning og anvendelse av regelverk

Vi vurderer at det vil bli vesentlig enklere for virksomhetene å leve opp til kravene i tilgjengelighetsdirektivet dersom organiseringen av tilsynsmyndigheten sikrer enhetlig tolkning og anvendelse av regelverk. Dette vil også gi

tilsynet grunnlag for god og enhetlig veiledning til virksomhetene om gjeldende regelverk og krav. Dersom det er ulik tolkning av regelverk i forskjellige tilsynsmyndigheter kan det skape usikkerhet og oppleves uoversiktlig for aktørene som omfattes. Dette vil dermed ha negative konsekvenser for regelverksetterlevelsen og tilgjengeligheten av produkter og tjenester. Vi vurderer at enhetlig tolkning og anvendelse av regelverket har stor betydning.

Utvidelse av et eksisterende tilsyn vil gi mer enhetlig tolkning og anvendelse av regelverket enn en fordeling av ansvaret på eksisterende sektorspesifikke forvaltningsorganer eller opprettelse av et nytt tilsyn. Årsaken er at det kun vil være ett tilsyn som har ansvaret for tolkning og anvendelse av regelverket. Dersom tilsynet legges til Digitaliseringsdirektoratet kan tilgjengelighetsdirektivet også i større grad ses i sammenheng med overlappende og tilgrensende regelverk om universell utforming. Vi vurderer dermed at utvidelse av et eksisterende tilsyn vil gi mest enhetlig tolkning og anvendelse av regelverk, gitt at det er Digitaliseringsdirektoratet som får ansvar for tilsyn med tilgjengelighetsdirektivets virkeområde. Vi vurderer at det vil ha stor positiv konsekvens for enhetlig tolkning og anvendelse av regelverket dersom et eksisterende tilsyn – Digitaliseringsdirektoratet – utvides.

Dersom et nytt tilsyn opprettes, vil det trolig bli enhetlig tolkning og anvendelse av regelverk innen tilgjengelighetsdirektivets virkeområde. Men da det er overlapp med eksisterende regelverk som WAD og IKT-forskriften er det en fare for at et nytt tilsyn vil føre til ulik praksis for de forskjellige regelverkene. Noe som kan føre til at forbrukerne og virksomhetene opplever forskjellig tolkning og anvendelse av regelverk som i noen grad overlapper. Det vil kreve stor grad av samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet for å unngå ulik praktisering. Derfor vurderer vi at det vil ha liten positiv konsekvens for enhetlig tolkning og anvendelse av regelverk dersom det opprettes et helt nytt tilsyn.

Med sektorspesifikke tilsyn vurderer vi at det vil kunne legges til grunn ulik praksis i de enkelte tilsynene. Dette kan være problematisk spesielt for aktører og forbrukere som forholder seg til flere produkt- og tjenesteområder og som dermed vil stå overfor ulike rettigheter og plikter, avhengig av hvilken myndighet som har ansvar for oppfølgingen av regelverket. Det er mulig å redusere risikoen for ulik praktisering ved å legge opp til tett samarbeid mellom de ulike

tilsynsmyndighetene. Dette vil imidlertid kreve mer koordinering og tidsbruk enn i et tilfelle der tilsynet er samlet i ett organ. Vi vurderer at det også vil ha liten positiv konsekvens å opprette sektorspesifikke tilsyn.

Tydelig ansvarsfordeling

Et annet viktig hensyn i organiseringen av tilsynsmyndigheten er at alle ansvarsområder (alle deler av direktivet) dekkes og at det ikke oppstår gråsoner hvor ingen håndhever regelverket. Videre at det ikke er overlapp i ansvarsfordelingen, slik at det blir uklart for forbrukere og aktører hvilken tilsynsmyndighet de skal henvende seg eller forholde seg til. Vi vurderer tydelig ansvarsfordeling å ha stor betydning.

Når det gjelder håndheving med tilgjengelighetsdirektivet vil utvidelse av eksisterende tilsyn, sannsynligvis gi tydeligere ansvarsfordeling enn en fordeling av ansvaret mellom sektorspesifikke forvaltningsorganer. Det skyldes at det kun eksisterer én tilsynsmyndighet, som er ansvarlig for hele direktivets virkeområde, og som det vil være enkelt for virksomheter og forbrukere å forholde seg til. En forbruker som opplever at en tjeneste er utilgjengelig, trenger ikke vurdere hvilken sektormyndighet som er ansvarlig, men kan henvende seg direkte til tilsynsmyndigheten for tilgjengelighetsdirektivet

Løsningen som har potensial til å kunne bidra til den klareste ansvarsfordelingen vil etter vår vurdering være en utvidelse av Digitaliseringsdirektoratet, da de allerede håndhever til dels overlappende og tilgrensende regelverk. Dersom et annet tilsyn opprettes med ansvar for tilgjengelighetsdirektivet, kan det være krevende for forbrukere og virksomheter å skille mellom rettigheter og plikter som følger av direktivet og av universell utforming og WAD.

På den andre siden vil det kunne oppstå grenseflater mellom et tilsyn med ansvar for tilgjengelighetsdirektivet og de eksisterende sektorspesifikke forvaltningsorganene som har ansvar for tilsyn med andre forhold overfor de samme aktørene. Eksempelvis vil det ikke nødvendigvis være opplagt for berørte aktører at én tilsynsmyndighet har ansvaret for enkelte forhold ved en togstasjon, mens ett annet har ansvar for spørsmål om universell utforming på togstasjonen. Vi vurderer derfor at utvidelse av et eksisterende tilsyn har middels positiv konsekvens for tydelig ansvarsfordeling.

Vi vurderer at det vil ha en middels positiv konsekvens på tydelig ansvarsfordeling å ha sektorspesifikke tilsyn. Det skyldes at man i denne modellen fastholder eksisterende ansvarsområder og grenser mellom tilsynene. Eksisterende sektorspesifikke tilsyn har allerede overblikk og samarbeid med virksomheter og interesseorganisasjoner innen sitt eget område. Derfor vil disse aktørene ikke nødvendigvis skulle forholde seg til nye tilsyn. Likevel vil denne modellen potensielt skape gråsoner mellom de sektorspesifikke tilsynene og Digitaliseringsdirektoratet.

Vi forventer at opprettelsen av et nytt tilsyn vil ha liten positiv konsekvens for tydelig ansvarsfordeling, da det vil være vanskelig for forbrukerne å vurdere om deres sak er omfattet av WAD, universell utforming eller tilgjengelighetsdirektivet. Det vil derfor kunne skape ekstra forvirring rundt ansvarsfordelingen, da det heller ikke vil være avgrenset av fagområder. Det vil likevel være en vesentlig forbedring sammenlignet med en situasjon der det ikke opprettes et tilsyn.

Tabell 4-15: Ikke-prissatte virkninger ved tilsynsmodellene

	Modell 1a og 2a: Eksisterende tilsyn utvides	Modell 1b og 2b: Nytt tilsyn	Modell 3 og 4: Sektorspesifikke tilsyn
Rangering ikke-prissatte virkninger	1	3	2
Effektiv oppfølging av nytt regelverk	++++	+++	+++
Enhetlig tolkning og bruk av regelverk	+++	+	+
Tydelig ansvarsfordeling	++	+	++

4.5.2 Individklage

Om det åpnes for individklage eller ikke har potensielt stor effekt på etterlevelsen av direktivet og tilgjengeligheten for den enkelte forbrukeren. Under følger en gjennomgang av det ikke-prissatte effektene av om det åpnes for individklage (se Tabell 4-16 for oppsummering). Dette inkluderer enklere klageadgang for berørte grupper og økt håndheving med regelverket.

Enkel klageadgang for berørte grupper

Åpning for individklage i en utenomrettslig nemnd vil gi forbrukerne en enklere mulighet til å klage på brudd med regelverket, og få prøvet sin sak, sammenliknet med en situasjon der forbrukeren kun kan klage til tilsynet eller bringe saken inn for en domstol.

Tilsynet vil ikke ha plikt til å behandle alle saker, og vil ofte i praksis kun behandle et fåtall klagesaker av prinsipiell art. Videre vil det å ta sin sak til en domstol kunne oppleves krevende og potensielt kostbart, og virke avskrekkende på mange. Sannsynligvis vil de fleste oppleve det som en betydelig lavere barriere å kunne klage til en nemnd. Vi vurderer dermed at åpning for individklage har en stor positiv betydning når det

gjelder å sørge for enkel klageadgang til berørte grupper.

For forbrukerne vil den mest oversiktlige løsningen sannsynligvis være at Diskrimineringsnemnda får ansvaret for å behandle klagen på tilgjengelighetsdirektivet, ettersom nemnda allerede behandler klager på overlappende og tilgrensende regelverk om universell utforming i dag. Forbrukeren som opplever at et produkt eller en tjeneste er utilgjengelig trenger dermed ikke ha kunnskap om eller ta stilling til hvilket regelverk de ulike rettighetene er hjemlet i for å kunne finne frem til riktig klageinstans.

Økt håndheving med regelverket

Åpning for å klage til en nemnd vil altså føre til at flere saker behandles og dermed at flere brudd på regelverket kan avdekkes og rettes. Dette vil innebære økt håndheving av regelverket og videre at virksomheter som er omfattet av regelverket får økt kunnskap om gjeldende krav og økte insentiver til å følge disse, ettersom sannsynligheten for å bli sanksjonert for brudd er større. Vi vurderer dermed at en slik klageadgang vil ha stor betydning for virksomhetenes regelverksetterlevelse og dermed produkter og tjenesters tilgjengelighet.

Tabell 4-16: Ikke-prissatte virkninger individklage

	Modell 2a, 2b og 4: Individklage	Modell 1a, 1b og 3: Ikke individklage
Rangering ikke-prissatte virkninger	1	2
Enkel klageadgang for berørte grupper	+++	0
Økt håndheving med regelverket	+++	0

4.6 Oppsummering og anbefaling av tilsynsmodell

Tabell 4-17 gir en oppsummering av kostnader og ikke-prissatte nyttevirkninger for de ulike tilsynsmodellene.

Tabell 4-17: Rangering av tilsynsmodellene

	Modell 1a	Modell 1b	Modell 2a	Modell 2b	Modell 3	Modell 4
Samlet rangering	3	6	1	4	5	2
Kostnader, mill. kroner (nåverdi)	65	85	95	110	60	85
Rangering ikke-prissatte virkninger: Samlet	3	6	1	4	5	2
<i>Rangering: ikke-prissatte virkninger- Tilsyn</i>	1	5	1	5	3	3
<i>Rangering: ikke-prissatte virkninger- Nemnd</i>	4	4	1	1	4	1

Note: I modell 1a og 2a utvides et eksisterende tilsyn, i modell 1b og 2b opprettes et nytt tilsyn. I modell 3 og 4 utvides sektorspesifikke forvaltningsorganer. Det åpnes for individklage i modell 2a og 2b og modell 4.

Som det fremgår av tabellen over vurderer vi at modell 2a er den foretrukne tilsynsmodellen, noe som innebærer at tilsynet med tilgjengelighetsdirektivet etableres gjennom utvidelse av et eksisterende tilsyn, samt at det åpnes for individklage.

Å utvide et eksisterende tilsyn gir lavere kostnader enn modellen med etablering av et nytt tilsyn, men samtidig høyere kostnader enn modellen med fordeling av ansvaret mellom sektorspesifikke tilsyn. Imidlertid vurderer vi at denne tilsynsmodellen vil gi større ikke-prissatte nyttevirkinger i form av en mer effektiv håndheving av direktivet og mer enhetlig tolkning av direktivets krav enn å fordele ansvaret mellom sektorspesifikke tilsyn. Vi anser at disse fordelene oppveier kostnadsulempen denne modellen har i forhold til sektorspesifikke tilsyn.

De ikke-prissatte nyttevirkingene vil etter vår vurdering være størst dersom tilsynet legges til Digitaliseringsdirektoratet, som har ansvar med oppfølging av liknende regelverk i dag. Dette vil gi størst mulighet for utnyttelse av eksisterende kompetanse og dermed sannsynligvis et mer effektivt tilsyn på kort og mellomlang sikt enn hvis tilsynet skal legges til andre forvaltningsorganer. Videre vil det også bidra til mer enhetlig tolkning og anvendelse av direktivets bestemmelser, og bidra til en tydelig ansvarsfordeling når det gjelder

oppfølging av regelverk om universell utforming.

Dersom ansvaret for å føre tilsyn med tilgjengelighetsdirektivet legges til ett tilsyn, slik vi foreslår, er det sentralt med god koordinering mot forvaltningsorganene som driver tilsyn innenfor de omfattede sektorene. På områder hvor det kreves særskilt høy sektorkompetanse for å drive effektivt tilsyn med tilgjengelighetskravene, kan det være hensiktsmessig at ansvaret for håndheving av nettopp disse delene av direktivet ligger hos det aktuelle sektorspesifikke forvaltningsorganet.

Når det gjelder åpning for individklage vurderer vi at dette er viktig for å gi forbrukerne og interesseorganisasjoner en enkel og rimelig klageadgang, og øke håndhevingen med regelverket utover det et tilsyn kan gjøre alene. Dette vil bidra til å øke etterlevelsen av regelverket og tilgjengeligheten av produkter og tjenester, og dermed til virkningene vi identifiserte i kapittel 3. Det vil også gi ytterligere rettssikkerhetsgarantier for de berørte. Det fremstår naturlig at Diskrimineringsnemnda, som allerede i dag behandler klager på regelverk om universell utforming, får oppgaven med å være tvisteløsningsorgan også for saker om brudd på tilgjengelighetsdirektivet.

5. Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Tilgjengelighetsdirektivet har et bredt nedslagsfelt og påvirker en rekke ulike aktører og grupper i samfunnet. Vi vurderer at de samlede nytteeffektene av direktivet overstiger kostnadene og at implementering av direktivet dermed er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi anbefaler at Digitaliseringsdirektoratet utvides og får hovedansvar for tilsyn med direktivet, samt at Diskrimineringsnemnda får rollen som utenomrettslig tvisteløsningsorgan. En slik løsning vil etter vår vurdering gi den beste og mest effektive håndhevingen av regelverket og størst regelverksetterlevelse, noe som vil øke de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av direktivet.

5.1 Direktivets virkninger for ulike grupper i samfunnet

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav til tilgjengelighet til en rekke varer og tjenester. Direktivet har både et markedsperspektiv og et rettighetsperspektiv. Et harmonisert og enhetlig regelverk i EU skal bedre rammebetingelsene for næringslivet ved å fjerne hindringer for fri bevegelse av utvalgte produkter og tjenester, bedre tilgangen til samfunnet for personer med funksjonsnedsettelse og gi forbrukere, og da særlig gi eldre og personer med funksjonsnedsettelse et større utvalg av tilgjengelige varer og tjenester.

Det følger av tilgjengelighetsdirektivets formål og nedslagsfelt at direktivet vil ha virkninger for en rekke ulike grupper i samfunnet, herunder både enkeltpersoner, virksomheter i flere sektorer, og det offentlige. I dette avsnittet oppsummerer vi de identifiserte virkningene, samt hvilke grupper som i størst grad antas å berøres av direktivet.

5.1.1 Virksomheter

For alle virksomheter som omfattes av det nye regelverket vil direktivet medføre kostnader ved at ansatte i berørte virksomheter må sette seg inn i det nye regelverket, samt at virksomheten må utvikle nye rutiner for å sikre at kravene i

regelverket overholdes. Gitt at mange virksomhetene som påvirkes av direktivet forholder seg til flere, til dels overlappende, krav og forskrifter, antas det at dette vil kunne være et relativt omfattende arbeid.

Videre vil det for alle produsenter som berøres av direktivet påløpe en kostnad forbundet med å utarbeide teknisk dokumentasjon som bekrefter at produktene og tjenestene de produserer oppfyller kravene i direktivet. For enkelte virksomheter vil det kunne være nødvendig å innhente ekstern bistand for å få utarbeidet denne typen dokumentasjon. Hvor stor denne kostnaden vil være, vil blant annet avhenge av virksomhetens virkeområde og størrelse.

For importører og distributører av produkter som omfattes av direktivet vil det være en kostnad forbundet med å sikre at produktene og tjenestene de importerer og distribuerer oppfyller kravene i direktivet. Denne kostnaden anses imidlertid å være relativt liten.

Enkelte virksomheter vil også være nødt til å gjøre større eller mindre endringer i produktene og tjenestene de i dag tilbyr. Hvor stor denne kostnaden vil være, avhenger i stor grad av hvor langt virksomheten i dag befinner seg fra å oppfylle kravene i direktivet, samt om kostnaden forekommer som en engangsinvestering eller i form av økte driftsutgifter.

For noen norske virksomheter vil direktivet kunne føre til at det blir enklere å utvide virksomheten til andre land innenfor EU, som følge av et mer enhetlig regelverk og enhetlige dokumentasjonskrav. Videre vil direktivet trolig også føre til at norske virksomheter når ut til en større kundebase enn tidligere, for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne som i dag er ekskludert fra å benytte seg av dagens løsninger. Sistnevnte effekt antas likevel å være relativt liten, i og med at direktivet trolig kun vil påvirke et relativt lite antall norske virksomheter som eksporterer løsninger til EU.

5.1.2 Privatpersoner

Et av direktivets formål er å sikre at flere viktige produkter og tjenester blir tilgjengelige for forbrukerne. Muligheten til å nyttiggjøre seg av disse produktene og tjenestene vil kunne føre til økt samfunnsdeltakelse og livskvalitet for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan

også gjøre mennesker med funksjonsnedsettelse mindre avhengige av individuell tilrettelegging, og vil følgelig bidra til økt selvstendighetsfølelse. Denne virkningen fordrer at allerede eksisterende tilrettelagte tilbud og tjenester ikke nedskaleres som følge av direktivet.

Økte kostnader for virksomheter knyttet til etterlevelse av direktivets krav, kan potensielt føre til dyrere produkter og tjenester for forbrukerne. På den annen side vil et mer enhetlig regelverk og harmoniserte dokumentasjonskrav gi reduserte handelshindringer og et mer velfungerende indre marked i EU. Dette vil også kunne bety økt konkurranse og et bedre og bredere tilbud av produkter og tjenester og lavere priser for forbrukerne. Nettoeffekten på priser er derfor også usikker, og kan variere mellom ulike produkter og tjenester.

Avslutningsvis vil også tilgjengelig besvarelse av nødandrop kunne komme hele befolkningen til gode, og spesielt hørselshemmede.

5.1.3 Det offentlige

For det offentlige vil det være kostnader forbundet med håndheving av direktivet, herunder organisering og drift av en tilsynsmyndighet og et tvisteløsningsorgan. Kostnaden forbundet med dette vil avhenge av hvilken modell for tilsyn som velges. Dette er nærmere beskrevet og utredet i kapittel 4.

Videre vil det trolig også være en kostnad forbundet med å sikre tilgjengelig besvarelse av nødandrop. Hvor store disse kostnadene vil være, vil avhenge av hvilke tiltak som allerede er planlagt gjennomført som følge av ekomkodeksen og et eventuelt nytt norsk nødnett.

Siden økt tilgjengelighet av produkter og tjenester potensielt vil kunne bidra til at mennesker som er avhengige av personlig assistanse i hverdagen vil bli mindre avhengig av dette, kan det føre til en reduksjon i offentlige utgifter til assistenttjenester. Direktivet omfatter imidlertid et så begrenset utvalg produkter og tjenester at denne effekten trolig vil være liten.

Videre vil det offentlige på lik linje med forbrukere påvirkes av endrede priser på produkter eller tjenester som er omfattet av direktivet, dersom offentlige virksomheter foretar innkjøp av disse produktene eller tjenestene. Som tidligere nevnt er det vanskelig å anslå om denne effekten vil være positiv eller negativ.

5.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av direktivet

Som vi har sett vil direktivet innebære ulike typer nytte- og kostnadsvirkninger for en rekke aktører og grupper i samfunnet. Det er stor usikkerhet knyttet til både antall aktører som berøres og størrelsen på nytte- og kostnadsvirkninger. For å kunne vurdere totaleffekten for samfunnet må de ulike virkningene veies mot hverandre.

På EU-nivå har EU-kommisjonen gjennomført konsekvensanalyser av direktivet og kommet til at de samlede nyttevirkningene vil overstige kostnadene, og at direktivet dermed er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

De største nyttevirkningene på europeisk nivå er relatert til effektivitetsgevinstene ved et mer velfungerende marked som følge av reduserte handelshindringer. Ifølge EU-kommisjonen vil næringslivet oppnå kostnadsbesparelser fordi aktørene, når direktivet er implementert, kan forholde seg til et harmonisert regelverk fremfor å sette seg inn i og overholde ulike sett med nasjonale regler og standarder for tilgjengelighet av produkter og tjenester. Kostnadsbesparelsen vil ifølge EU-kommisjonen være vesentlig høyere enn kostnadene de påføres for overholdelse av de økte dokumentasjonskravene som følger av direktivet. Forbrukerne vil også ha nytte av at det etableres større markeder med bedre konkurranse, i form av at de får et bedre tilbud av tilgjengelige produkter og tjenester. I tillegg til virkningene som følger av reduserte handelshindringer og et mer effektivt marked, vil også personer med funksjonsnedsettelse få større tilgang til samfunnet som følge av de økte kravene til tilgjengelighet for produkter og tjenester som er viktige for deres deltakelse og livskvalitet.

Tilsvarende virkninger vil oppstå også for de ulike aktørgruppene i Norge. De samlede virkningene i Norge kan likevel bli annerledes enn i EU blant annet fordi ulike aktørgrupper treffes ulikt og Norge har en annen sammensetning av aktører enn EU sett over ett:





Sammenliknet med i en del andre europeiske land er det som nevnt relativt få norske produsenter av produkter og tjenester som direktivet omfatter. Dermed vil vi i mindre grad treffes av virkningene som berører virksomheter. Gitt at Norge har liten produksjon og eksport av de aktuelle produktene og tjenestene vil norske virksomheter i liten grad nyte godt av nyttevirkningene som følger av en enklere handel

og større markeder. Samtidig vil vi i mindre grad påføres kostnader knyttet til etterlevelse av direktivet sammenliknet med et typisk EU-land.

Når det gjelder forbrukere og spesielt personer med funksjonsnedsettelse vil virkningene av direktivet i all hovedsak være positive. EU-kommisjonen finner i sin konsekvensanalyse at det generelt er mangel på produkter og tjenester som er tilgjengelige for eldre og personer med funksjonsnedsettelse, og at dette er begrensende for deres funksjon og livskvalitet. Økt tilgang på slike produkter og tjenester kan gi disse gruppene en enklere hverdag, der de i større grad kan være inkludert og selvhjulpne på ulike arenaer i samfunnet. Dette vil representere en stor nyttegevinst som treffer en betydelig andel av befolkningen, og det relative antallet personer som drar nytte av dette vil sannsynligvis være relativt likt både i Norge og i EU.

Når vi legger til grunn EUs konklusjon om at direktivet vil være lønnsomt på EU-nivå, og ser på de relative forskjellene mellom EU og Norge, fremstår det tydelig at direktivet også vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt i Norge. De største

Figur 5-1: Overordnede virkninger av direktivet

Kostnader	Nytte
 <p>Alle virksomheter: Kostnader knyttet til etterlevelse og dokumentasjonskrav</p>	 <p>Enkelte virksomheter: Reduserte handelshindringer og større marked som følge av harmoniserte krav</p>
 <p>Enkelte produsenter og tjenesteytere: Kostnader knyttet til endring av produkter og tjenester</p>	 <p>Forbrukere: Bedre produkter og tjenester, økt samfunnsdeltakelse og mindre behov for individuell tilrettelegging</p>

kostnadsvirkningene som treffer norske aktører vil være økte dokumentasjonskrav for en del virksomheter, og i noen grad tilpasningskostnader til kravene om tilgjengelighet for et begrenset antall virksomheter, i all hovedsak enkelte tjenesteleverandører. Ettersom norske virksomheter i liten grad eksporterer varer og tjenester som omfattes av direktivet, kan kostnadsvirkningene, i form av økte dokumentasjonskrav, overstige nytteeffektene av reduserte handelshindringer. Nyttvirkningene som oppstår for forbrukere og personer med funksjonsnedsettelse, i form av økt samfunnsdeltakelse, mindre behov for individuell tilrettelegging og et bedre utvalg av tilgjengelige produkter og tjenester vil imidlertid gjelde et stort antall personer i Norge, slik som i EU. Disse nytteeffektene vil sannsynligvis oppveie kostnadsøkningene som oppstår for enkelte virksomheter.

Figur 5-1 oppsummerer de viktigste virkningene som vil oppstå for ulike grupper i samfunnet.

5.3 Virkninger av anbefalt tilsynsmodell

Som beskrevet i 5.1.3 vil offentlig sektor påvirkes av direktivet på ulike måter, for eksempel gjennom endringer i behov for offentlige ytelser eller prisendringer på produkter og tjenester. Den mest direkte virkningen på offentlige budsjetter vil være knyttet til etablering av et tilsynsorgan og eventuelt et utenomrettslig tvisteløsningsorgan som behandler klager på brudd

på bestemmelsene om universell utforming. Dette er også den eneste kostnaden vi har kunnet kvantifisere.

Vi har vurdert virkningene av tre ulike tilsynsmodeller, opprettelse av et nytt tilsynsorgan, utvidelse av et eksisterende tilsyn eller fordeling av ansvaret mellom sektorspesifikke tilsyn. Videre har vi vurdert virkningene av å åpne for individklage eller ikke åpne for dette. Tabell 5-1 oppsummerer de samfunnsøkonomiske virkningene av de ulike tilsynsmodellene.

Tabell 5-1: Samfunnsøkonomiske virkninger ulike tilsynsmodeller

	Modell 1a	Modell 1b	Modell 2a	Modell 2b	Modell 3	Modell 4
Overordnet rangering	3	6	1	4	5	2
Kostnader, mill. kroner (nåverdi) (Se Tabell 4-10)	65	85	95	110	60	85
Effektiv oppfølging av nytt regelverk (se Tabell 4-15)	++++	+++	++++	+++	+++	+++
Enhetlig tolkning og bruk av regelverk (se Tabell 4-15)	+++	+	+++	+	+	+
Tydelig ansvarsfordeling (se Tabell 4-15)	++	+	++	+	++	++
Enkel klageadgang for berørte grupper (se Tabell 4-16)	0	0	+++	+++	0	+++
Økt håndheving med regelverket (se Tabell 4-16)	0	0	+++	+++	0	+++

Note: I modell 1a og 2a utvides et eksisterende tilsyn, i modell 1b og 2b opprettes et nytt tilsyn. I modell 3 og 4 utvides sektorspesifikke forvaltningsorganer. Det åpnes for individklage i modell 2a og 2b og modell 4. Kostnadene er inkl. skattefinansieringskostnader.

Som tabellen viser vurderer vi at den foretrukne tilsynsmodellen for tilgjengelighetsdirektivet er å utvide et eksisterende tilsyn som får ansvar for å føre tilsyn med hele direktivets virkeområde, samt at det åpnes for individklage. Som beskrevet i kapittel 4 vurderer vi at dette gir den beste håndhevingen av direktivet enn alternative modeller, og at disse fordelene mer enn oppveier merkostnadene forbundet med denne modellen. Videre vil nytteeffektene være størst dersom tilsynet legges til Digitaliseringsdirektoratet som har ansvar med oppfølging av liknende regelverk i dag.

I en slik modell vil det være det sentralt med god koordinering og kunnskapsoverføring mellom tilsynet for tilgjengelighetsdirektivet og de sektorspesifikke forvaltningsorganene som fører tilsyn innenfor de omfattede sektorene. På områder hvor det kreves særskilt høy sektorkompetanse for å drive effektivt tilsyn med tilgjengelighetskravene, kan det være hensiktsmessig at ansvaret for håndheving av nettopp disse delene av direktivet ligger hos det aktuelle sektorspesifikke forvaltningsorganet.

Når det gjelder klagenemnd synes det naturlig at Diskrimineringsnemnda får ansvaret for å behandle klager om brudd på regelverket.

5.3.1 Økonomiske og administrative virkninger av anbefalt tilsynsmodell

Gitt den anbefalte tilsynsmodellen vurderer vi at det er behov for mellom 5 til 8 årsverk i et nytt tilsyn, 3 til 4 årsverk i en nemnd og 4 til 5 millioner kroner i oppstartskostnader. Videre vil det være årlige utgifter til husleie opp til 480 000 kroner i et eksisterende tilsyn samt utgifter til husleie i eksisterende nemnd opp til 240 000 kroner. Totalt har den anbefalte tilsynsmodellen en forventet kostnad rundt 95 millioner kroner i nåverdi²⁸.

Vurderingene tar utgangspunkt i det vi vurderer å være en minimumsmodell for et fungerende tilsyn. Kostnaden vil derfor kunne oppjusteres etter hvert som føringene for gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet blir avklart og ambisjonsnivået for tilsynet blir fastlagt. Kostnaden avhenger blant annet av hvor mange kontroller og oppfølgninger tilsynet skal gjøre – noe som vil ha en effekt på etterlevelsen og nyttevirkningene av tilgjengelighetsdirektivet.

De budsjettmessige virkningene av modell 2 de første fem årene er oppsummert i Tabell 5-2. Alle kostnader og virkninger er utdypet i kapittel 4.3 og 4.5.

²⁸ Inkl. skattefinansieringskostnader.

Tabell 5-2: Budsjettmessige virkninger for modell 2a de første fem årene, millioner 2020-kroner

	2022	2023	2024	2025	2016
Budsjettkostnader	7,0	4,0	6,0	11,9	11,9

Note: Budsjettkostnadene er beregnet ut fra det høye estimatet i kapittel 4.3. Ekskl. skattefinanseringskostnader. Se Tabell 4-11 for budsjettkostnader i hele analyseperioden.

6. Referanser

- Avinor, u.d. *Assistanse*. [Internett]
Available at: <https://avinor.no/flyplass/praktisk-informasjon/planlegg-reisen/assistanse/dine-behov>
[Funnet 7 Januar 2021].
- Bufdir, 2015. *Hva er nedsatt funksjonsevne?*. [Internett]
Available at: https://bufdir.no/Nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/
[Funnet 02 12 2020].
- Bufdir, 2016. *Skillet mellom universell utforming og tilgjengelighet*. [Internett]
Available at: https://bufdir.no/uu/Nytt/Arkiv/2016/Skillet_mellom_universell_utforming_og_tilgjengelighet/
[Funnet 02 12 2020].
- Bufdir, 2021. *Nettløsninger og automater må være universelt utformet – Tilsynet skjerper kontrollen*. [Internett]
Available at: https://bufdir.no/uu/Nytt/nettløsninger_og_automater_ma_vare_universelt_utformet_tilsynet_skerper_kontrollen/
[Funnet 5 Februar 2021].
- Ekomkodeksen, 2018. *Direktiv (EU) 2018/1972*, s.l.: Official Journal of the European Union.
- Europakommisjonen, 2020. *European Accessibility Act: Improving the Accessibility of Products and Services in the Single Market*. [Internett]
Available at: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14869&langId=en>
[Funnet 06 01 2020].
- European Union, u.d. *Directive (EU) 2019/882 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the accessibility requirements for products and services (Text with EEA relevance)*. [Internett]
Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882>
[Funnet 9 Februar 2021].
- Frøberg, A., 2020. *Stor økning i netthandelen*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/mer-netthandel-mindre-butikkhandel>
[Funnet 01 07 2021].
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, 2020. *Norges Blindforbund*. [Internett]
Available at: <https://ffo.no/Medlemsorganisasjoner/N/Norges-Blindforbund/>
[Funnet 21 Desember 2020].
- Global Burden of Disease, u.d. *Results Tool*. [Internett]
Available at: <http://ghdx.healthdata.org/gbd-results-tool>
[Funnet 21 Desember 2020].
- Helse Norge, 2018. *Døvblindhet*. [Internett]
Available at: <https://www.helsenorge.no/sykdom/sjeldne-diagnoser/dovblindhet>
[Funnet 21 Desember 2020].
- Hørselshemmedes Landsforbund, 2018. *Nå kan du tekste inn nødmeldinger*. [Internett]
Available at: <https://www.hlf.no/aktuelt/2018/nod-sms-i-havn/>
[Funnet 5 Januar 2021].
- Kluge, 2020. *Juridisk utredning: Direktiv (EU) 2019/882 - Tilgjengelighetsdirektivet*, Oslo: Kluge.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet, 2019. *Høring - nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Nye automater og nettsider skal være universelt utformet fra 1. juli*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digital-kompetanse-og-deltagelse/Nye-automater-og-nettsider-skal-vare-universelt-utformet-fra-1-juli/id756388/>
[Funnet 3 Februar 2021].
- Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017. *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*, s.l.: Kulturdepartementet.
- Lovadata, 2019. *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013->

06-21-732

[Funnet 8 Februar 2021].

Lovdata, 2020. *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*. [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>

[Funnet 8 Februar 2021].

Lovdata, u.d. *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=lov%20om%20offentlige%20anskaffelser>

[Funnet 8 Februar 2021].

NAV, u.d. *Tilgjengelighet i NAV*. [Internett]

Available at:

<https://design.nav.no/accessibility/overview/>

[Funnet 8 Januar 2021].

NKOM, 2020. *Nødnummer, nødannrop og lokalisering*. [Internett]

Available at: <https://www.nkom.no/telefoni-og-telefonnummer/nodnummer-nodannrop-og-lokalisering>

[Funnet 07 01 2021].

Norges Handikapforbund, 2020. *Nyttig fakta og statistikk*. [Internett]

Available at: <https://nhf.no/for-tillitsvalgte/abc-om-nhf/tall-og-fakta/>

[Funnet 21 Desember 2020].

Ramm, J. & Otnes, B., 2013. *Personer med nedsatt funksjonsevne: Indikatorer for levekår og likestilling*, s.l.: SSB.

Regjeringen.no, 2021. *EUs regler om universell utforming av IKT (WAD) er innlemmet i EØS-avtalen*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eus-regler-om-universell-utforming-av-ikt-wad-er-innlemmet-i-eos-avtalen/id2831891/>

[Funnet 9 2 2021].

Regjeringen, 2020. *EUs Tilgjengelighetsdirektiv*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/mars/eus-tilgjengelighetsdirektiv/id2498097/>

[Funnet 5 Februar 2021].

SSB, 2020. *Befolkning*. [Internett]

Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/07459>

[Funnet 21 Desember 2020].

SSB, 2020. *Personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidskraftundersøkelsen*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu>

[Funnet 25 11 2020].

SSB, 2020. *Tabell 07313: Omsetning for varehandel (mill. kr), etter næring (SN2007), statistikkvariabel og år*. [Internett]

Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/07313/>

[Funnet 07 01 2021].

Stiftelsen Norsk Luftambulans, u.d. *Denne nødappen ser hvor du er*. [Internett]

Available at:

<https://norskluftambulans.no/nodapp-vil-redde-liv/>

[Funnet 5 Januar 2021].

Store Norske Leksikon, 2020. *Hørselshemming*. [Internett]

Available at:

<https://sml.sn.no/h%C3%B8rselshemming>

[Funnet 21 Desember 2020].

Tilsynet for universell utforming av IKT, 2020. *EUs tilgjengelighetsdirektiv (EAA)*. [Internett]

Available at:

<https://www.uutilsynet.no/tilgjengelighetsdirektiv-et-aaa/eus-tilgjengelighetsdirektiv-aaa/268>

[Funnet 5 Februar 2021].

Tilsynet for universell utforming av IKT, 2020. *Universell utforming av automater*. [Internett]

Available at:

<https://www.uutilsynet.no/automater/universell-utforming-av-automater/188>

[Funnet 9 2 2021].

Uutilsynet, u.d. *EUs webdirektiv (WAD)*. [Internett]

Available at:

<https://www.uutilsynet.no/webdirektiv-et-wad/eus-webdirektiv-wad/265>

[Funnet 8 Februar 2021].

Vista analyse, 2018. *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av nye krav om tilgjengelighet til nettsider og mobilapplikasjoner*, s.l.: s.n.

WHO, 2011. *World report on disability*, s.l.: WHO.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo