



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Barne- og likestillingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
15/4335

Vår ref  
16/1841-9

Dato  
13.06.2016

**Europakommisjonens forslag til direktiv om tilgjengelighet til varer og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse (Tilgjengelighetsdirektivet) - Vurdering av konsekvenser ved eventuell gjennomføring i norsk rett - Høring -**

Viser til oversendelse datert 19. april i år.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har følgende vurderinger:

**Tilgjengelighet til IKT-løsninger**

KMD har, som forvalter av relevant, tilgrensende regelverk om universell utforming av IKT-løsninger enkelte merknader til direktivet og til videre oppfølging.

Vi oppfatter direktivet som EØS-relevant, og at det er aktuelt med implementering i EØS-avtalen. Vi oppfatter at Accessibility Act er også en del av *Digital single market*-strategien til EU, og at hensikten er å gjøre elektronisk innhold tilgjengelig, også for de med funksjonsnedsettelse, og harmonisere krav om universell utforming på tvers av det digitale indre marked i EU. Dette stiller vi oss i utgangspunktet positive til.

Slik vi ser det vil direktivet mest sannsynlig medføre behov for endringer i norsk regelverk, samtidig som Norge allerede har regler som antagelig dekker deler av direktivets virkeområde. Slik KMD ser det, blir det nødvendig å vurdere direktivets grenseflate til norsk rett, og gjøre nødvendige avklaringer av om enkelte deler av direktivet allerede kan anses dekket av norsk regelverk. Det vil også være nødvendig å avklare om det er relevant å gjøre tilpasninger i gjeldende regelverk. Vi sikter da først og fremst til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

KMD har gjort en første vurdering av direktivets virkeområde opp mot forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Dette redegjøres for i neste avsnitt.

### **Accessibility Act – vurdering opp mot gjeldende norsk forskrift om universell utforming av IKT-løsninger**

Direktivet stiller funksjonskrav til produkter og tjenester, omtalt i et annex til direktivet, for å sikre tilgjengeligheten til disse. Det er altså varer og tjenesters funksjon det stilles krav til, mens de nærmere tekniske løsninger for dette er det opp til medlemsstatene å avgjøre.

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger regulerer tilgangen til tjenester og informasjon der dette gjøres tilgjengelig for allmennheten gjennom en nettløsning eller automat som hovedkanal. Det kan derfor være et visst overlapp mellom direktivet og forskriften. Forskriften har likevel en annen tilnærming til tjenester, da tjenestebegrepet i forskriften og tjenestebegrepet i direktivet ikke er samsvarende - forskriften regulerer "tilgangen" til IKT-løsningene, mens direktivet regulerer tilgangen til selve tjenesten. Det er også slik at de nettløsninger som fremstår som produkter, og tjenester til personlig bruk, er unntatt. Videre oppstilles det standardiseringskrav, altså tekniske krav, til løsningene i forskriften.

Alle typer internettsider er omfattet av begrepet nettløsning, inkludert virksomhetens sider eller profiler på sosiale media. Forskriften gjelder også for mobilapplikasjoner som laster ned oppdatert informasjon over internett for å fungere. Dette gjelder for eksempel nettbank på mobil, ruteplanleggere, værmeldingstjenester, nyhetsoppdateringer og kjøp av billetter. Mobilapplikasjoner som ikke baserer seg på å hente ned informasjon over internett etter at de er installert, er ikke omfattet av virkeområdet til forskriften. Dette vil gjelde for native mobilapplikasjoner. Eksempler på dette er spill, lommelykt og kalender. Slike mobilapplikasjoner er ikke «nettløsninger», men programvare. Forskriften stiller krav til nettløsningen, altså selve informasjonen eller tjenesten på nettsidene, men ikke programmet som blir brukt for å åpne nettløsningen (nettleser, e-postklient eller tilsvarende). Med andre ord, kravene gjelder innholdet på nettsidene/mobilapplikasjonen, men ikke programmet som viser innholdet. Også nedlastbart innhold på nettsidene/mobilapplikasjonen er i utgangspunktet omfattet.

Skillet mellom varer og tjenester i direktivet gir ikke nødvendigvis veiledning til hvor grensen mellom vår forskrift og direktiv går. Det kan tenkes for eksempel at noen av standardiseringskravene som reguleres av forskriften som gjelder fysisk tilgang til automater, kan oppfylle funksjonskrav som direktivet oppstiller for automater. Likevel er automater plassert under produktkategorien i direktivet. Forskriften regulerer i utgangspunktet ikke produkter. En kan derfor ikke helt klart slå fast om deler av direktivet helt eller delvis faller innenfor eller utenfor forskriftens virkeområde bare ved å se på direktivets ordlyd. En må i stor grad undersøke direktivets annekse og de konkrete funksjonskrav for å avklare virkeområdet og om nasjonal regulering er dekkende.

I det videre vil de enkelte produkter og tjenester i direktivteksten gjennomgås for å få en første avklaring av hvorvidt forskrift om universell utforming av IKT-løsninger muligens kan anses å regulere disse. Det må foretas ytterligere vurderinger for å få en endelig avklaring av hvorvidt enkelte funksjonskrav blir dekket av standardene forskriften oppstiller.

#### Produkter omfattet av direktivet, jf. artikkel 1 § 1:

- Datamaskiner og operativsystem, bokstav a

Datamaskiner og operativsystemer er ikke omfattet av forskriften, da verken datamaskin eller operativsystem anses som en "nettløsning". Dette er i tillegg produkter, til personlig bruk, og det er ikke avgjørende om datamaskinen benyttes på et offentlig bibliotek, på en arbeidsplass eller hjemme.

- Selvbetjeningsautomater (terminaler): minibank, billettautomater og sjekk-inn-automater, bokstav b

I direktivet plasseres reguleringen av selvbetjeningsautomater under produktkategorien, da det er tilgangen til produktet som det stilles funksjonskrav til, ikke selve tjenesten som ytes av automaten. Selvbetjeningsautomater er i større grad omfattet av gjeldende forskrift, da slike automater anses som en IKT-løsning der det ytes informasjon og tilbys en tjeneste til allmennheten. Hensikten i forskriften er imidlertid å sikre tilgang til selve tjenesten, og ikke produktet automat i seg selv, slik at det kan være krav i direktivets annex 1 som stiller andre krav enn etter forskriften. Imidlertid er det slik at forskriften til en viss grad regulerer også tilgangen til selve automaten, slik at det kan være grensetilfeller her som må avklares. Det kan derfor være behov for å se nærmere på dette området, for å avklare om kravene til selvbetjeningsautomater allerede er oppfylt i norsk, eksisterende regelverk.

- Sluttbrukerutstyr for telefoni, bokstav c

Selve produktet reguleres ikke av forskriften, og antagelig ikke av noe annet norsk regelverk. Se begrunnelsen under datamaskiner og operativsystem.

- Sluttbrukerutstyr for audiovisuelle medietjenester, bokstav d

Selve produktet reguleres ikke av forskriften, og antagelig ikke av noe annet norsk regelverk. Se begrunnelsen under datamaskiner og operativsystem.

#### Tjenester omfattet av direktivet, jf. artikkel 1 § 2:

- Telefonitjenester med tilhørende digitalt sluttbrukerutstyr, bokstav a

Dersom slike tilbys gjennom nettløsninger eller automater kan det tenkes at forskriften regulerer deler av slike tjenester. I annekset, hvor funksjonskravene listes opp, stilles det for eksempel krav til tilgjengelighet til nettsider, se som eksempel under Annex 1, section 3, A. Services, 1 (c). I og med dette antagelig må anses som et minimumsdirektiv, vil eventuelt strengere krav i forskrift dekke de tilgjengelighetskravene som oppstilles her. Det er likevel kun deler av anneksets funksjonskrav som berører nettløsninger og automater, og det er på

dette området ikke full overlapp i eksisterende lovgivning. Det må antagelig stilles andre og nye krav i forbindelse med implementering av direktivet i norsk rett på dette området.

- Audiovisuelle medietjenester med tilhørende digitalt sluttbrukerutstyr, bokstav b

Dersom slike tilbys gjennom nettløsninger eller automater kan det tenkes at forskriften regulerer deler av slike tjenester. I annekset, hvor funksjonskravene listes opp, stilles det for eksempel krav til tilgjengelighet til nettsider, se som eksempel under Annex 1, section 4, A. Services, 1 (c). I og med dette antagelig må anses som et minimumsdirektiv, vil eventuelt strengere krav i forskrift dekke de tilgjengelighetskravene som oppstilles her. Det er likevel kun deler av anneksets funksjonskrav som berører nettløsninger og automater, og det er på dette området ikke full overlapp i eksisterende lovgivning. Det må antagelig stilles andre og nye krav i forbindelse med implementering av direktivet i norsk rett på dette området.

- Passasjerransporttjenester – innen fly, buss, tog og ferge, bokstav c

I all hovedsak reguleres IKT-løsninger rettet mot passasjerer, både nettløsninger og automater, av forskrift om universell utforming av IKT. Grunnlaget for dette er at det gis informasjon og tjenester til allmennheten. En forutsetning er at tjenestene ikke reguleres av sektorregelverk.

Det som vil kunne være omfattet av gjeldende forskrift er for eksempel elektroniske informasjonstavler, billettautomater, nettsider med informasjon om reise og lignende, kjøp av billetter gjennom en nettjeneste og mobilapplikasjoner.

Merk at direktivet kan stille krav til flere tjenester enn nettløsninger og automater, og andre krav enn i aktuelle standarder, slik at det må avklares nærmere det presise innholdet av direktivets virkeområde og om funksjonskravene som stilles kan anses dekket av gjeldende forskrift.

- Banktjenester, bokstav d

Banktjenester må anses å være rettet mot allmennheten, og der disse tilbys gjennom en nettløsning eller automat er slike tjenester omfattet av forskriften. Merk at direktivet kan stille krav til flere tjenester enn nettløsninger og automater, og andre krav enn i aktuelle standarder, slik at det må avklares nærmere det presise innholdet av direktivets virkeområde og om funksjonskravene som stilles kan anses dekket av gjeldende forskrift.

- e-bøker, bokstav e

Nettløsninger hvor en får kjøpe e-bøker er underlagt forskrift om universell utforming av IKT, da slike tjenester retter seg mot allmennheten. Mens selve e-boken, som direktivet mener å regulere, ikke er underlagt forskriften. En e-bok er en tjeneste (digitalt innhold anses alltid som tjeneste og ikke som et produkt, selv om en (e-)bok i praksis er et produkt) ment til personlig bruk, og faller således utenfor **virkeområdet** for forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

Det kan derfor tenkes at enkelte krav i annekset allerede er dekket av gjeldende forskrift, men størstedelen av funksjonskravene er antagelig ikke dekket, og det må stilles nye krav i norsk lov.

- e-handel, bokstav f

Nettløsninger hvor en kan kjøpe produkter og tjenester er i all hovedsak underlagt forskrift om universell utforming av IKT. Det må foretas en vurdering av om funksjonskravene i direktivet kan anses oppfylt gjennom kravene i forskriften, det vil si om de kan oppfylles gjennom bruk av standarden WCAG 2.0 (ISO/IEC 40500:2012).

### **Videre oppfølging**

Vi ber om at KMD og Difi involveres i vurderinger som berører forskrift om universell utforming av IKT-løsninger og om hensiktsmessigheten av å utvide gjeldende nasjonalt regelverk.

KMD mener på generelt grunnlag det er mest hensiktsmessig å vise til standarder for å oppfylle funksjonskrav, fremfor å lov- eller forskriftshjemle konkrete krav til funksjonen til tjenester. Standardisering tar bedre høyde for teknologisk utvikling og gir en mer håndfast grunnlag for håndheving av eventuell regulering.

### **Tilgjengelighetskrav til bygningsomgivelser**

Ifølge direktivforslaget er det opp til statene å bestemme om det skal stilles tilgjengelighetskrav til bygningsomgivelser, jf. kapittel 2 artikkel 3 nr. 10. Kravene til bygningsomgivelser i Annex 1 section IX bokstav c skal imidlertid innarbeides i kravspesifikasjonene ved offentlige anskaffelser. Siden direktivforslaget gir enkelte føringer til kravspesifikasjoner ved offentlige anskaffelser av bygningsomgivelser, ser KMD behov for å vurdere om direktivforslaget stiller krav til flere aspekter av bygningsomgivelser enn det som gjelder etter plan- og bygningslovgivningen.

### **Direktivforslaget og plan- og bygningslovens krav til nye bygg, anlegg og utearealer**

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse fastslår at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Nye byggverk for publikum og arbeidsbygg skal være universelt utformet slik det følger av byggteknisk forskrift. Krav til universell utforming er i hovedsak omtalt i kapitlene 8 og 12. Kapittel 8 omhandler uteareal som opparbeidet atkomst, parkeringsareal, uteoppholdsareal i tilknytning til byggverk og uteoppholdsareal for allmennheten. Kapittel 12 omhandler planløsning og bygningsdeler som blant annet inngangsparti, kommunikasjonsveier, bad og toalett, trapp, dører og betjeningspaneler.

Etter KMDs syn oppfylder gjeldende plan- og bygningslovgivning direktivforslagets krav til utforming av bygningsomgivelser som er til bruk for allmennheten.

## **Direktivforslaget og plan- og bygningslovens krav til eksisterende bygg, anlegg og utearealer**

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 31-2 regulerer de materielle kravene som stilles til tiltak på eksisterende byggverk. Bestemmelsen må ses i sammenheng med pbl. § 20-1, som bestemmer hvilke tiltak som er underlagt søknadsplikt. Utgangspunktet etter pbl. § 31-2 er at lovens materielle krav, herunder krav til tilgjengelighet og universell utforming, gjelder for de deler av byggverket som det aktuelle tiltaket omfatter så langt de er relevante. Forutsetningen om at de tekniske kravene må være "relevante" innebærer at oppfyllelsen av de aktuelle tekniske kravene må ha en påviselig effekt i forhold til formålet med regelen. Bestemmelsen skal bidra til en god og effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse uten at det går på bekostning av sikkerhet og helse. Ved hovedombygging og bruksendring er utgangspunktet at alle tekniske krav gjelder.

Det byggtekniske regelverket er utformet med tanke på nye byggverk, og det kan være både vanskelig og dyrt å oppfylle dagens tekniske krav ved arbeider på eksisterende byggverk. Plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd åpner for at kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering for å sikre hensiktsmessig bruk uten at alle tekniske krav er oppfylt. Kommunen må i så fall vurdere om det er uforholdsmessige kostnader ved å oppfylle dagens tekniske krav, og om rehabiliteringen/ombyggingen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

Det er usikkert om gjeldende plan- og bygningslovgivning oppfylder direktivforslagets krav til utforming av bygningsomgivelser som stilles ved anskaffelser av arbeid på eksisterende bygg til bruk for allmennheten, jf. Annex 1, section IX, del C. Plan- og bygningslovgivningen har ingen generell plikt til oppgradering til tilgjengelighet/universell utforming av eksisterende bygningsmasse. Plikt til oppgradering forutsetter som sagt et søknadspliktig tiltak. Vi vil likevel nevne pbl. § 31-4 tredje ledd som gir hjemmel til å gi forskrift om at bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Denne forskriftshjemmelen er per i dag ikke benyttet.

Med hilsen

Hanne Finstad (e.f.)  
avdelingsdirektør

Anny Skarstein  
seniorrådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*