



Universell Utforming AS

Høringsuttalelse fra Universell Utforming AS om Tilgjengelighetsdirektivet

Oslo, 2021-10-06

Universell Utforming AS viser til Departementets høringsbrev av 2021-06-07 vedrørende gjennomføring av (EC) 2019/882 European Accessibility Act, Tilgjengelighetsdirektivet.

Universell Utforming AS er et konsulentselskap som tilbyr spesialisert rådgivning knyttet til universell utforming innen bygg, uteområder, transport, infrastruktur, servicetjenester, nettløsninger, velferdsteknologi, samt relevante standarder, lovgivning og praksis i Norge og EU (EØS). Universell Utforming AS tilbyr effektive løsninger som ivaretar et mangfold av mennesker. Vi har særlig ekspertise innen internasjonal standardisering og EU-politikk og -lovgivning.

Universell Utforming AS avgir med dette følgende uttalelse.

Hovedpunkter

- Universell Utforming AS hilser EUs Tilgjengelighetsdirektiv velkommen og støtter Departementets forslag om å implementere det i norsk lov. Vi har god innsikt i Direktivets innhold og har gjennom våre eksperter fulgt arbeidet med Direktivet siden begynnelsen av 2000-tallet, og kjenner til de barrierer som har hindret en raskere etablering av lovverket i disse årene.
- Dessverre er ikke problematikken rundt harmonisering godt nok belyst. For at produkter og tjenester som dekkes av Direktivet skal kunne oppfylle konkrete krav til f.eks. CE merking er det et vesentlig poeng at det foreligger standarder som viser hvordan man oppfyller kravene i et direktiv. I skrivende stund har de tre europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI ikke bekreftet Europakommisjonens oppfordring (request) om å utarbeide harmoniserte standarder knyttet til Direktivet («soft law»). Universell Utforming AS har lang erfaring med utarbeidelse av slike standarder og vet at det tar flere år å få gjennomført et slikt arbeide.

- Universell Utforming AS finner det ikke godt nok begrunnet at Tilgjengelighetsdirektivet skal være maksimumsharmonisert, noe som har konsekvenser for implementeringen i forhold til gjeldende norsk lovgivning som berører rettigheter og krav om universell utforming.
- Universell Utforming AS anbefaler at flere offentlige organer enn Digitaliseringsdirektoratet får ansvar for implementering av Direktivet, i henhold til sektoransvarsprinsippet, som står sentralt i EU.
- Universell Utforming AS foreslår at det opprettes et Ombud der borgere har direkte klageadgang med hensyn til brudd på Direktivets bestemmelser.

Detaljerte innspill fra Universell Utforming AS

Departementet legger vekt på Advokatfirma Kluges juridiske utredning om Direktivet og Oslo Economics økonomiske og administrative konsekvensutredning. Dette kan gjøre det vanskelig å få tak i viktige detaljer for norsk implementering av Direktivet, noe vi skal komme tilbake til under de enkelte punkter.

Direktivet er generelt et bidrag til å oppfylle EUs forpliktelser som ratifikasjonspart til FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne, CRPD.

Som Departementet skriver har Direktivet også et Indre Markedsaspekt og et rettighetsaspekt. Direktivet omfatter bestemte produkter og tjenester i det Indre Marked, rettet mot forbrukere, som for eksempel maskinvare, terminaler og digitaliserte tjenester knyttet til blant annet byggverk, transportmidler og infrastruktur.

Om byggverk

Det er blant annet rettet sterk kritikk fra interesseorganisasjonen European Disability Forum at byggverk i seg selv ikke er dekket av Direktivet – bare de nevnte tjenestene knyttet til dette. Kommisjonen har valgt å utsette lovgivning som berører byggverk – fem år er nevnt.

Imidlertid bør det i norsk sammenheng noteres at våren 2021 ble den europeiske standarden EN 17210 Tilgjengelighet og brukbarhet i det bygde miljøet — funksjonskrav, som bygger på Kommisjonens mandat M420 vedtatt, og at denne standarden vil spille en stor rolle som «soft law» på byggeområdet og kan sågar bli harmonisert. På tilsvarende måte spiller standarden EN 301549 en sentral rolle som harmonisert standard i forhold til Nettdirektivet (WAD) – Departementet har selv orientert kort om forholdet mellom de to direktivene.

Om transport

Når det gjelder transport er dette dekket av omfattende lovgivning som Tilgjengelighetsdirektivet må ses i forhold til. Kluge-rapporten sier at: «Det kan for eksempel være snakk om såkalte «self check-in» automater på flyplasser. I

forbindelse med utformingen av slike automater kan det virke unødvendig å stille tilgjengelighetskrav til samtlige automater. Isteden kan det være tilstrekkelig at det stilles tilgjengelighetskrav til et utvalg av automatene, i tillegg til at disse merkes på forsvarlig vis». Dette er underlig sett i lys av de krav som EU stiller i sine forordninger og direktiver om passasjerrettigheter, for eksempel krav om tilgjengelig format på informasjon og tjenester for passasjerer med nedsatt funksjonsevne. Det står ingenting om slike begrensninger der, ei heller i WAD. Vi mener derfor at det må foreligge en misforståelse når det i forhold til den eksisterende EU-lovgivningen.

Om unntak

Når det gjelder unntak fra Direktivets krav gjelder dette som kjent

- 1) dersom kravene medfører at virksomhetenes produkter eller tjenesters grunnegenskaper må endres og
- 2) dersom det vil føre til uforholdsmessig byrde for dem.

I tillegg får produserende mikrobedrifter med mindre enn 10 ansatte eller mindre enn € 2 millioner i inntekt unntak fra Direktivets Kapittel 3, mens mikrobedrifter som lager tjenester får delvis unntak fra administrative krav i kapittel 4.

Universell Utforming AS mener at det ikke vil være riktig å lage et generelt unntak for mikrobedrifter slik det er definert. For det første består en svært stor del av norsk næringsliv av slike virksomheter som produsenter av for eksempel hjelpemidler, roboter og velferdsteknologi. For det andre vil man få store problemer med de mange mikrobedrifter som er underleverandører til større firmaer som lager produkter og tjenester som er vesentlige for medisinsk utstyr, eHelse tjenester, velferdsteknologi og annet som er essensielt for at eldre og personer med funksjonsnedsettelse skal kunne ha et selvstendig liv, og at alle skal ha likeverdig tilgang til produkter og tjenester i Norge.

Vi er av den klare oppfatning at det er en bedre løsning at virksomheters eventuelle problemer vurderes i forhold til bestemmelsene om uforholdsmessig byrde, som sak-til-sak vurderinger.

Om CE-merking

Det kreves samsvarserklæring og CE merking fra virksomhetene. Det fremgår imidlertid av høringsdokumentene at det er en unøyaktig forståelse av CE-merking, i det denne kun knyttes til overholdelse av Direktivet med vedlegg. CE-merking er knyttet til etterlevelse av harmoniserte standarder, se avsnitt under.

Om harmonisering

Når det gjelder harmonisering har Kluge brukt uttrykket «maksimumsharmonisert» om Direktivet, det vil si at det er begrenset i hvilken grad norsk lovgivning kan avvike fra kravene. Dette er ikke korrekt i følge våre kilder i Europakommisjonen, som

bemerket at Direktivet er harmonisert på vanlig måte, dvs. i forhold til standarder som er mandatert fra Kommisjonen. Harmonisering betyr at man oppfyller et Direktivs krav dersom man følger en eller flere standarder som er mandatert (bestilt) fra Europakommisjonen gjennom en «request» til de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI. Det er da man kan CE-merke sitt produkt eller tjeneste i henhold til standarden(e).

Det er før sommeren 2021 sendt ut en slik anmodning til de tre organisasjonene, men vi har fått opplyst at de i skrivende stund ikke har akseptert anmodningen.

Det blir dermed en utfordring for norske aktører å vite nøyaktig hvordan man skal oppfylle kravene i Direktivet før standardene er på plass. Dette er et punkt Universell Utforming AS oppfordrer Departementet til å se nærmere på. Vi har selv tatt del i de eksisterende tre mandatene som Europakommisjonen hittil har sendt standardiseringsorganisasjonene, herunder:

- Mandat M376 Universell utforming av IKT («to develop a unified set of requirements for public-sector procurement of accessible information and communication technologies (ICT)») – som utarbeidet EN 301549 Tilgjengelighetskrav for IKT-produkter og -tjenester;
- Mandat M420 Universell utforming av byggverk («in support of European accessibility requirements for public procurement in the built environment») – som utarbeidet EN 17210 Tilgjengelighet og brukbarhet i det bygde miljøet — Funksjonskrav;
- Mandat M473 Universell utforming i generell standardisering («to include “Design for All” in relevant standardisation initiatives») – som utarbeidet EN 17161 Universell utforming — Likeverdig tilgang gjennom universell utforming av produkter, varer og tjenester — Utvide brukergruppen.

Alle disse standardene tok flere år å utarbeide, da dette er en prosess som krever konsensus mellom alle EØS-land som er med å utarbeide dokumentene. Dette vil være en sentral utfordring når det gjelder godkjenning av krav til oppfyllelse av Direktivet.

Om direktiver og forordninger

Når det gjelder om Tilgjengelighetsdirektivet er et maksimumsharmonisert direktiv viser vi til definisjonene av de ulike former for EU lovgivning som inngår i Acquis Communautaire (kilde: Wikipedia):

- Direktiv i EU er en lov (rettsakt) som fastsetter et mål som landene skal oppnå. Direktiver gjelder i utgangspunktet ikke direkte i medlemslandene, men krever særskilt ratifisering i de enkelte medlemsstatene. Rettigheter og plikter for borgerne gjelder først etter at nasjonalstatene har implementert direktivet. I tillegg er det slik at man nasjonalt kan stille strengere krav enn det Direktivet stiller, men ikke lavere eller lovkrav som strider med EU-retten.

- Forordning i EU er den mest inngripende formen for rettsakt innen EU. En forordning får i sin helhet lovs kraft i medlemslandene uten å måtte vedtas av det enkelte land, slik man må gjøre med direktiver. Forordninger kan vedtas av Unionsrådet eller Europakommisjonen og skal godkjennes av Europaparlamentet.
- Maksimumsharmonisering brukes som en term hovedsakelig i forbindelse med direktiver, men noen ganger for forordninger, og innebærer at nasjonal lovgivning ikke kan gå lenger i krav enn det direktivet krever.

Med andre ord vil norsk lovgivning da ikke kunne stille strengere krav på de områder som Tilgjengelighetsdirektivet dekker. Dette vil potensielt kunne svekke enkelte krav i norsk lovgivning – dersom det er korrekt at Tilgjengelighetsdirektivet er et maksimumsharmoniseringsdirektiv slik høringsbrevet og Kluge hevder. Dog tar Kluge selv et forbehold i det de sier at

«Konklusjonene vi har skissert her, er beheftet med noe usikkerhet ut fra det rettskildebildet som foreligger. Vi mener av den grunn at det vil være hensiktsmessig med en nærmere dialog med EFTAs overvåkningsorgan («ESA») om hvorvidt det nasjonale handlingsrommet åpner for å videreføre eller innføre nasjonale bestemmelser om universell utforming av IKT-løsninger i lys av de begrensninger som tilgjengelighetsdirektivet og primærretten synes å stille.»

Med andre ord anbefaler man at det tas videre dialog med så vel ESA som Europakommisjonen for å analysere konsekvensene av Direktivet for norsk lovgivning. Problematikken rundt ufullstendig standardisering tas dessverre ikke opp.

Universell Utforming AS har imidlertid fra våre kilder i Europakommisjonen ikke fått bekreftet at Tilgjengelighetsdirektivet er et maksimumsharmoniseringsdirektiv. Våre kilder har tvert imot bekreftet at det er et minimumsharmoniseringsdirektiv som krever sterkere nasjonale tiltak enn det minimumsnivået som Tilgjengelighetsdirektivet stiller – i likhet med de fleste direktiver som publiseres nå. Det er til og med fra interesseorganisasjonen av personer med nedsatt funksjonsevne i Europa, European Disability Forum (EDF), [publisert en verktøykasse for nasjonale organisasjoner for å presse på for sterkere nasjonale tiltak](#) som å utvide rekken av produkter og tjenester i forhold til det som dekkes av Direktivet, korte ned på frister samt inkludere minimumskravene til byggverk nevnt i Anneks III.

At kilder plassert i eller nær besluttende organer i Brussel benekter Kluges og høringsnotatets premiss om at Tilgjengelighetsdirektivet er maksimumsharmonisert setter etter vår mening et tilsvarende spørsmålstegn ved om det er nødvendig å svekke norsk lovgivning eller redusere kravene til universell utforming, som det for eksempel er gjort med innsjekkingsautomater i grunnlagsdokumentene for høringsnotatet.

Om gjennomføringen av Tilgjengelighetsdirektivet

Departementet foreslår utarbeidelse av to nye forskrifter i forbindelse med Direktivet. Universell Utforming AS mener at disse må relateres til eksisterende standarder og at det tas høyde for de kommende harmoniserte standardene fra CEN, CENELEC og ETSI.

Departementet foreslår også at det skal være en sektorovergripende forskrift og at Digitaliseringsdirektoratet får utvidet myndighet til samordning av tiltakene knyttet til implementeringen av Direktivet.

Universell Utforming AS mener at dette kan bryte med det sektoransvarsprinsippet (subsidiaritetsprinsippet) som er sentralt i EUs politikk og lovgivning. En administrativ sentralisering har i mange år vært en svakhet i EØS-systemet i det nye direktiver, som er utarbeidet i EU etter sektoransvarsprinsippet, må gjennom en serie av stortingskomiteer og departementale juridiske avdelinger før det kan tre i kraft i Norge. For målgrupper for slik EU-lovgivning, som personer med nedsatt funksjonsevne, fører dette til store forsinkelser i implementering av lovverk som bidrar til å styrke rettigheter til målgruppene. Vi er bekymret for at forslaget skal føre til enda et slikt eksempel – i forbindelse med et Direktiv som har vært etterspurt av personer med nedsatt funksjonsevne i mer enn 10 år.

Universell Utforming AS mener at også andre direktorater bør få sektoransvar og tilføres den nødvendige tekniske og juridiske kompetanse til å overvåke implementeringen av Tilgjengelighetsdirektivet, for eksempel Vegdirektoratet, eHelsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for bestemmelsene vedrørende digitaliseringsteknologi og tilsvarende områder under Direktivet. På samme måte må bestemmelsene i Direktivet innføres i den aktuelle sektorlovgivningen, for eksempel på transportområdet.

Universell Utforming AS mener at implementeringen av Tilgjengelighetsdirektivet bør brukes av Departementet til å gjennomføre sektoransvarsprinsippet for å involvere flere administrative enheter i Norge, og samtidig bidra til at de får styrket sin faglige og juridiske kompetanse på de områdene som er dekket av Direktivet som de får ansvar for.

Når det gjelder Departementets forslag om at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal bli håndhevingsorgan for saker vedrørende diskriminering og brudd på krav om likeverdig tilgang til produkter og tjenester dekket av Tilgjengelighetsdirektivet er vi i tvil om dette er en løsning som vil være til det beste for den enkelte bruker. Saksbehandlingen kan ta lang tid, mange kan kvie seg for å klage over et produkt eller tjeneste de ikke har kunnet benyttet på grunn av manglende universell utforming. I dag fungerer ikke systemet godt nok, selv om Norge har rettigheter og prinsipper om likeverdig tilgang på plass blir ikke disse alltid håndhevet, og et tungrodd byråkrati rundt klageordninger gjør at det foregår diskriminering i form av manglende tilgjengelighet.

Universell Utforming AS foreslår i stedet at det opprettes en form for ombud tilsvarende EUs Ombudsman-ordningen som har vist seg lett tilgjengelig i EU. Det skal være et enkelt tilgjengelig lavterskelorgan for borgerne, som også skal kunne la seg representere gjennom sin interesseorganisasjon. Ombudet skal selv tilføres juridisk og teknisk kompetanse, men skal kunne støtte seg på de aktuelle fagdirektoratenes ekspertise for å kunne fungere raskest mulig i saksbehandlingen.

Vi foreslår derfor et todelt system der:

- Trinn 1 er fagdirektoratene som har implementeringsmyndighet etter sektoransvarsprinsippet på sine felter av Tilgjengelighetsdirektivets områder; og
- Trinn 2 er et Ombud der den enkelte borger kan klage over brudd på Direktivets bestemmelser om universell utforming.

Konklusjon

Universell Utforming AS er svært glade for at EUs Tilgjengelighetsdirektiv er ferdigstilt og at det skal tas inn i norsk lovgivning. Vi har som eksperter fulgt arbeidet med Direktivet gjennom det meste av 2000-tallet og vet at det har møtt mye motstand fra ulike interesser. Av samme grunn er det ikke dekkende for alle områder man ønsket fra målgruppenes side, for eksempel når det gjelder byggverk. På den annen side er Direktivet etter vår oppfatning et langt skritt fremover fra EU sin side som et verktøy for å oppfylle Fellesskapets forpliktelser etter at EU ratifiserte CRPD, innenfor de rammer som EU er gitt av Medlemslandene.

Vi stiller imidlertid spørsmålstegn ved noen av de premisser som er lagt til grunn gjennom de utredninger som Departementet har bestilt, som at Direktivet er maksimumsharmonisert og at det dermed avgrenser norsk lovgivning og mulighet til å stille sterkere krav nasjonalt, og mangelen på gjennomgang av de harmoniserte standardenes betydning.

Universell Utforming AS mener at Norge nå må implementere Tilgjengelighetsdirektivet på en så god måte som mulig ved å styrke sektoransvarsprinsippet, styrke de offentlige organenes kompetanse på universell utforming på ulike områder, og ikke minst styrke individets rett til å få likeverdig tilgang på produkter og tjenester i samfunnet.

Universell Utforming AS stiller seg gjerne til rådighet med vår ekspertise innen universell utforming og EU-lovgivning og -politikk for Departementets videre arbeid med Direktivet.

Med vennlig hilsen



Morten Røndqvist

Daglig leder

Universell Utforming AS

Rudolph Brynn (S)

Faglig leder

Universell Utforming AS