

KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP

0030 OSLO

Vår ref:
21/04982-1

Deres ref:

Dato:
06.10.2021

Høringssvar - gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet

Det vises til høringsbrev fra Kulturdepartementet angående gjennomføring av Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882 (European Accessibility Act) - Tilgjengelighetsdirektivet.

Direktivet tar for seg utforming av produkter og tjenester, og stiller overordnede krav til tilgjengeligheten av disse. Forenklet kan dette omtales som universell utforming av produkter og tjenester.

Enkelte av kravene berører høyere utdanning (universiteter, høyskoler og fagskoler), enten direkte som mulig markedsdeltaker som for eksempel ved innkjøp og formidling av enkelte tjenester, eller indirekte ved at det berører studentenes tilgang til enkelte tjenester. Høringsuttalelsen fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) vil i hovedsak avgrenses til disse to områdene.

Generelle kommentarer

HK-dir støtter forslaget om at gjennomføringen i norsk rett tar utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven, og at det lages en ny forskrift som sikrer utforming av produkter og tjenester. Når det gjelder delingen av kravene på to forskrifter, så vil dette ikke i stor grad berøre verken institusjonene direktoratet er satt til å støtte, eller direktoratet selv. Direktoratet er likevel av den oppfatning at det generelt er uheldig med en todelt løsning uansett hvilke områder det treffer, og vil

POSTADRESSE
Postboks 1093
5809 Bergen

post@hkdir.no

HOVEDKONTOR
Fortunen 1
HJEMMESIDE

www.hkdir.no

TELEFON
+47 55 30 38 00
ORG.NO

974 788 985

SAKSBEHANDLER
Kjetil Knarlag
kjetil.knarlag@hkdir.no

anbefale at Kulturdepartementet ser nærmere på mulighetene for en sektorovergripende forskrift tilknyttet dagens forskrift om universell utforming av IKT-løsninger på de områder som berøres av dette. Vi er videre av den oppfatning at dette vil styrke og forenkle tilsynsansvaret, og det fagmiljøet som arbeider med slike saker.

Spesielt om e-bøker

Gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet vil løse en del av dagens utfordringer når det gjelder tilgangen til litteratur generelt, og e-bøker spesielt. Mange studenter med nedsatt funksjonsevne er avhengige av alternativer til trykt tekst for å kunne studere og lese. Utdanningsinstitusjonene har etter universitets- og høyskolelovens § 4-3 (femte ledd) og fagskolelovens § 15 (fjerde ledd), ansvar for "egnet individuell tilrettelegging" av læremidler. Kunnskapsdepartementet har tidligere presisert at dette også gjelder studielitteratur, men har ikke skilt mellom trykte bøker og det som allerede tilbys digitalt, for eksempel som e-bøker.

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB) tilbyr tilrettelagte eksemplarer i ulike formater (lydbøker, e-bøker mv.) av både trykte og digitale bøker. Ordningen er hjemlet i åndsverklovens § 56. Tilbudet består i en spesialtilrettelegging gjennom eksemplarframstilling for blinde og sterkt svaksynte, som ut fra diagnose kan be om at et tilrettelagt eksemplar blir produsert. Bøker som er produsert for denne gruppen kan også andre målgrupper (som har utfordringer når det gjelder trykt og digital tekst) låne. I tillegg kan slike tilrettelagte eksemplarer for målgruppene etter åndsverkloven § 56a lånes over landegrensene.

På grunn av politiske vedtak er det kun blinde og sterkt svaksynte som kan utvide samlingen i Norge ved å bestille nyproduksjon, og omfanget av bøker til utlån for studentene er lite. Bøker på norsk vil heller ikke kunne lånes inn fra utlandet. Videre viser undersøkelser gjort av Universell (før overgangen til HK-dir) at institusjonenes kunnskap og innsats på dette området er svært begrenset, og at institusjonene i stor grad overlater studentene til NLB, til tross for at institusjonene har et ansvar gjennom UHL § 4-3.

Universell utforming av e-bøker skal bidra til å gjøre situasjonen bedre både for elever og studenter, og for institusjonene som skal bistå med tilrettelegging. Tilgjengelighetsdirektivet skal øke tilgangen til universelt utformede digitale bøker, gjennom å stille funksjonelle krav til tjenesten e-bøker. E-bøker defineres vidt:

E-bok og særlig programvare: en tjeneste som består av levering av digitale filer som formidler en elektronisk versjon av en bok som man får tilgang til, blar i, leser og bruker, og programvaren, herunder mobilenhetsbaserte tjenester, herunder mobilapplikasjoner for å få tilgang til, bla i, lese og bruke disse digitale filene.

Direktivet stiller generelle krav om at tjenesten e-bøker skal være universelt utformet, samt mer spesifikke krav knyttet til sikker bruk og tilgang ved hjelp av hjelpemiddelteknologi og navigasjonsmuligheter, tilgang uten tekniske kopisperrer, og kanskje aller viktigst – at levering av tjenesten (det er først når tjenesten e-bok kommer ut på markedet at kravene trer i kraft) skal sikre *adgang til innholdet*.

Direktoratet antar at omfanget av digitale bøker vil øke i årene som kommer. Dette vil påvirke studentene positivt, samt være en viktig utvikling for institusjonene, som plikter å tilrettelegge nettopp for både studielitteratur og digitale læremidler gjennom gjeldende lover og forskrifter.

Unntaksbestemmelser

Direktivet lister opp unntak fra plikten til å følge direktivets tekniske og funksjonelle krav. Unntakene er diskutert i høringsnotatets kapittel 14. Unntak gjelder tre forhold:

1. Om det er grunnleggende endring av produktet eller tjenestens grunnegenskaper
2. Om det er en uforholdsmessig byrde for markedsaktørene bak produkt eller tjeneste
3. Om det er en mikrobeidrift som står bak produkt eller tjeneste (færre enn 10 personer sysselsatt, og en omsetning under 2 millioner Euro).

Det er særlig punkt 1 om «grunnleggende endring» som synes å berøre tjenesten e-bøker. Departementet uttaler følgende om dette:

«Etter en alminnelig forståelse av bestemmelsens ordlyd, må en «grundlæggende ændring» være en endring som er så betydelig at den endrer det vesentligste ved produktet eller tjenesten som tilbys.» (s.215).

Og videre:

«Bestemmelsene om bruk av verk for personer med funksjonsnedsettelse er bestemmelser som tilgodeser behovet til en avgrenset gruppe personer. De omhandler ikke universell utforming for alle, uavhengig av funksjonsnivå.

For de tilfeller der noen av produktene eller tjenestene som underlegges kravene i tilgjengelighetsdirektivet er å anse som åndsverk, mener vi det neppe kan stilles krav til at åndsverket skal endres for å tilfredsstille krav i tilgjengelighetsdirektivet. I slike tilfeller antar vi at unntaket for de tilfeller der det skjer en «grundlæggende endring» av produktet eller tjenesten kommer til anvendelse.

Det er opp til markedsdeltakerne selv å foreta en vurdering av om oppfyllelse av tilgjengelighetskravene som nevnt i artikkel 4 vil føre til en grunnleggende endring av tjenestens hovedegenskaper.» (s.216)

HK-dir oppfatter Kulturdepartementet dithen at enhver endring av et åndsverk vil være å betrakte som en “grunnleggende endring” i direktivets forstand. En slik forståelse harmonerer dårlig med departementets alminnelige forståelse av at en “grunnleggende” endring er så *betydelig at den endrer det vesentligste ved tjenesten som tilbys*. Direktoratet er av den oppfatning at tilrettelegging i form av struktur, tilgang til innholdet og andre tilgjengelighetsfunksjoner ikke kan sees som en grunnleggende endring, da det ikke endrer det vesentligste ved tjenesten som tilbys.

Konsekvensen ved å betrakte enhver endring av åndsverk som «grunnleggende» vil være at e-bøker, i den grad de anses som åndsverk, unntas fra direktivets krav om universell utforming. HK-dir stiller spørsmål ved om dette er i tråd med direktivets formål. Slik direktoratet ser det, er tjenesten e-bøker innlemmet i direktivet nettopp med den hensikt å gjøre e-bøkene universelt utformede.

Direktivets spesielle krav til e-bøker skal blant annet sikre målgruppene «(...) *adgang til innholdet, navigasjon i filens innhold, herunder dynamisk layout, levering av struktur, fleksibilitet og valgmuligheter i presentasjonen av innholdet*». (s. 183). Direktoratet stiller derfor spørsmål ved om direktivets reguleringer ville vært formulert slik hvis opphavsrettlovgivningen uansett står over tilgjengelighetskravene til e-bøker. Dette ønsker vi at departementet vurderer nærmere i behandlingen av direktivet.

Anbefaling

HK-dir ber Kulturdepartementet se nærmere på formuleringene av kravene til e-bøker, og revurdere oppfatningen om at det ikke er en tilretteleggingsplikt av åndsverk. Etter direktoratets vurdering vil kravet om tilrettelegging av e-bøker føre til bedre tilgang til tjenesten e-bok, og føre til (blant annet) en bedre studiehverdag for de som har behov for et universelt utformet eksemplar, samt bedre tjenester i utdanningssektoren.

Dersom e-bøker unntas fra direktivets krav, vil et alternativ være å styrke NLB og/eller utdanningsinstitusjonene for å gjøre tilretteleggingen. Dette må i så fall gjøres ved enten å utvide målgruppen for NLB sin nyproduksjon av tilrettelagte bøker og utvidelse av produksjonskapasiteten, eller å pålegge utdanningsinstitusjonene større ansvar. HK-dir mener at oppgaven med å gjøre e-bøker universelt utformet etter direktivet ligger på forlagene og andre sentrale markedsaktører som sørger for formidling av et voksende marked for e-bøker.

Både WAD og EAA er lagt opp slik at det er markedsdeltakerne selv (for eksempel forlag) som skal vurdere om oppfyllelse av tilgjengelighetskravene faktisk innebærer en grunnleggende endring, og således faller utenfor plikten. Direktoratet støtter at

forholdsmessighet skal vurderes på denne måten, men gjør oppmerksom på at det forutsetter kunnskap blant markedsdeltakerne, samt et sterkt tilsyn med kunnskap om saksfeltet slik at ordningen ikke svekker målgruppens tilgang til universelt utformede e-bøker, og slik at spesialbibliotek som NLB ikke får ytterligere arbeid med å tilrettelegge eksemplarer for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Direktoratet merker seg uttalelsen fra Kluge vedrørende forholdet mellom unntaksbestemmelsen fra universell utforming i direktivets § 14, og europeisk og nasjonal regulering på opphavsrettens område, og at det er nettopp for åndsverk unntaksbestemmelsen gjelder. (Juridisk utredning, Kluge, s.142.) Samtidig skriver departementet i høringsnotatet at det er behov for å en videre utredning av ulike spørsmål knyttet til definisjon av og krav til universell utforming av e-bøker. Direktoratet oppfatter kravet om universell utforming som lite inngripende, og at det ikke endrer verkets karakter på noen måte slik at verket forringes. Direktoratets vurdering og anbefaling er at det foretas en nærmere utredning av forholdet mellom krav til universell utforming etter direktivet og unntaksbestemmelser som følger av opphavsretten, ut over det Kluge slår fast i behandlingen av dette tema.

Med vennlig hilsen

Kristin Selvaag
Divisjonsdirektør

Kjetil Knarlag
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.