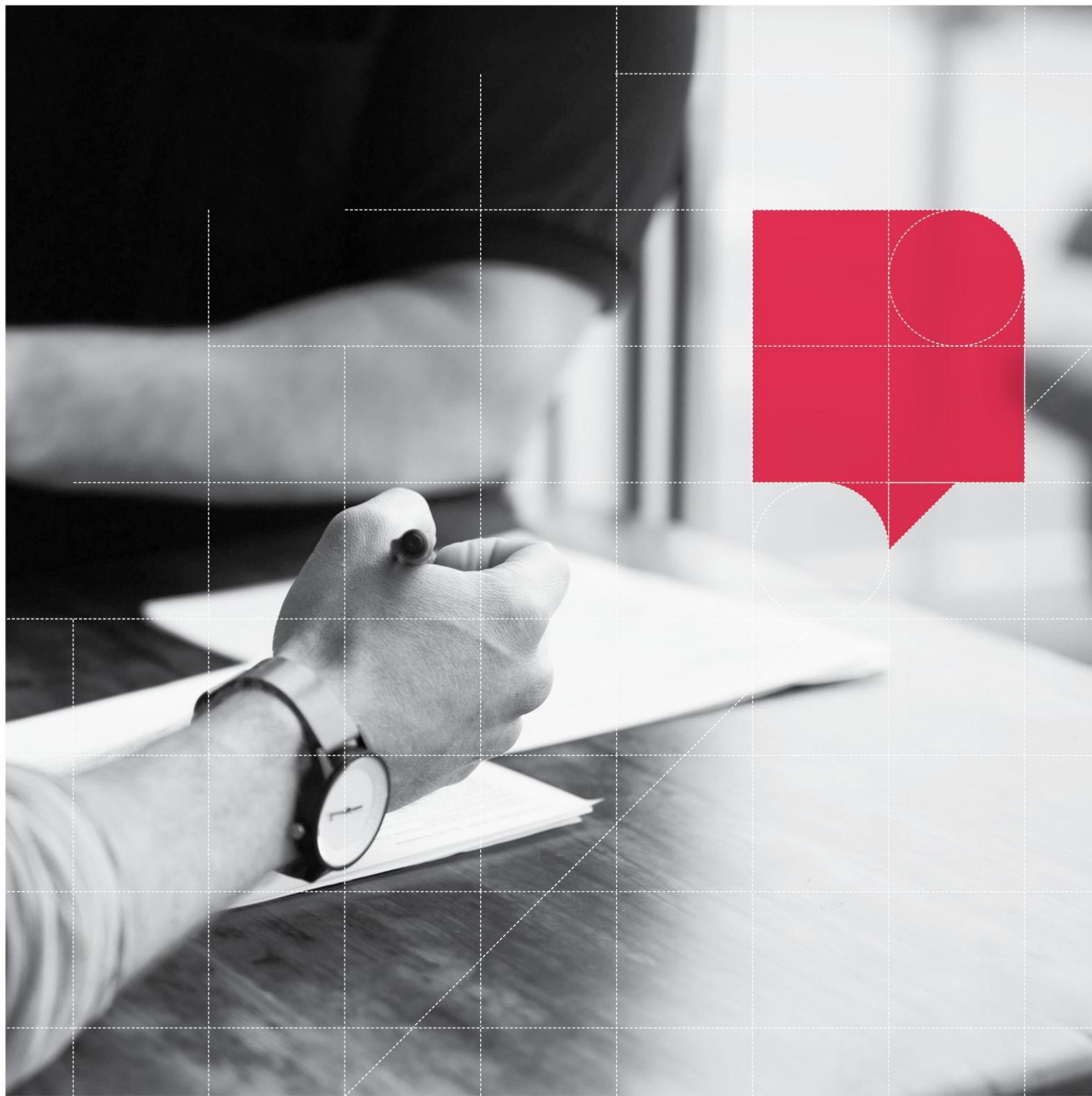


Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til gjennomføring av EU-regelverk med nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner i norsk rett

Ansvarlig: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.:
19/3321-1

Vår ref.:
19/00153

Dato:
26.09.2019

Vår saksbehandler:
Cathrine Brenden Rønning
Maria Rosenberg

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til gjennomføring av EU-regelverk med nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner i norsk rett

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Høringsforslaget gjelder gjennomføring av EUs direktiv om tilgjengelighet av nettsteder og mobilapplikasjoner i norsk lov. Nye krav fra EU-regelverket foreslås innført for hele offentlig sektor, og for virksomheter i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte. De 12 nye suksesskriteriene som følger av WCAG 2.1 forutsettes å gjelde for alle virksomheter, også mindre, private virksomheter.

Departementet har redegjort for tre forskjellige modeller, men Regelrådet vurderer at departementet kunne gått enda lenger i å finne alternative virkemidler, for eksempel å lage gode veiledninger i stedet for å innføre krav til næringslivet. Det hadde styrket beslutningsgrunnlaget med en oversikt over hvordan andre land har ivarettatt disse hensynene.

Virkninger for næringslivet er utredet i de vedlagte rapportene fra Vista Analyse AS. Rapportene inneholder både kvalitative vurderinger og tallfesting, noe som er positivt. Regelrådet vil påpeke at kostnadene ved å innføre oppdatering til WCAG 2.1 (de 12 nye suksesskriteriene) for hele forskriftens virkeområde ikke kommer fram i departementets fremstilling av virkningene.

Regelrådet er positive til at hensynet til små virksomheter er tatt med i vurderingen, og at det nasjonale handlingsrommet er godt redegjort for. Etter vår vurdering er det imidlertid ikke tilstrekkelig begrunnet hvorfor nasjonale regler skal gå lengre enn direktivet. Når kostnadene for private virksomheter er ventet å bli såpass store samlet sett, så bør det gis en solid begrunnelse for at de nye tilleggskravene er nødvendig for å oppnå målene.

Når det gjelder innføringen av nye krav til universell utforming, mener Regelrådet at departementets forslag om en overgangsperiode på 6 måneder virker for kort. Vi mener at harmonisering med eksisterende frist ikke veier tungt nok for å halvere overgangsperioden. I tillegg er det kort tid siden de nye suksesskriteriene i det hele tatt ble gjort kjent.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.
Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samarbeid med Kulturdepartementet, har sendt forslag til gjennomføring av EUs direktiv om tilgjengelighet av nettsteder og mobilapplikasjoner i norsk lov, med tilhørende gjennomføringsrettsakter, på høring. Direktivet skal sikre universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner slik at tjenestene blir mer brukervennlige. Formålet er todelt. For det første skal mer universell utforming bidra til å øke andelen av befolkningen som kan ta del i det digitale samfunnet. For det andre er formålet med direktivet å bygge ned hindringer mot et felles digitalt marked ved å etablere harmoniserte standarder for nettsteder og mobilapplikasjoner.

Nye krav fra EU-regelverket, som foreslås innført for hele offentlig sektor, og virksomheter i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, innebærer i hovedsak

- krav til universell utforming av forhåndsinnspilt multimediainnhold,
- krav om tilgjengelighetserklæring og tilbakemeldingsfunksjon og
- krav til universell utforming av nye intranett og ekstrasnett.

I tillegg er det vedtatt en ny europeisk standard, som er oppdatert i tråd med den teknologiske utviklingen og tilpasset anvendelse på mobilapplikasjoner. Standarden viser til retningslinjene i WCAG 2.1, som inneholder 12 nye suksesskriterier som må følges for universell utforming. Det er foreslått at dagens forskrift oppdateres med henvisningen til de nye retningslinjene, slik at disse vil gjelde for hele offentlig og hele privat sektor.

Videre er det foreslått noen mindre endringer gjennom presiseringer, avgrensninger og definisjoner av unntak i gjeldende regelverk, samt skjæringstidspunkt for visse dokumentformater, som vil gjelde for hele forskriftens virkeområde.

Departementets regelverksforslag går lenger enn EU-regelverket. Direktivet er et minimumsdirektiv og gjelder kun offentlige organer. Departementet foreslår at de nye kravene skal gjelde for virksomheter i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte. Oppdateringen av WCAG-retningslinjene skal gjelde for alle virksomheter.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

IKT er viktig for norsk næringsliv i en tid hvor stadig mer informasjon finnes digitalt og stadig flere tjenester digitaliseres. Deler av forslaget til endret regelverk vil gjelde alle private virksomheter, mens deler av forslaget er foreslått unntatt for private virksomheter med 50 ansatte eller mindre. Regelrådet har prioritert å uttale seg om høringen fordi forslaget gjelder å pålegge næringslivet nye kostnader.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til

utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Virkninger for næringslivet er beskrevet i de samfunnsøkonomiske analysene fra Vista Analyse AS, vedlagt som vedlegg 5 og 6 til høringsnotatet. Rapportene fra Vista inneholder både kvalitative vurderinger og tallfesting. Regelrådet har forståelse for at deler av nytten og kostnadene av tiltaket er vanskelig å tallfeste i denne saken.

Regelrådet vil gi ros for at det er gjennomført samfunnsøkonomisk analyse i saken. En utfordring er at det er kommet til ny informasjon underveis, ved tre gjennomføringsbeslutninger. Dette resulterer, etter Regelrådets vurdering, i at de tre forskjellige modellene for innføring, ikke reflekterer det fulle og hele bildet av endringene som foreslås. Dermed er det også vanskelig å få oversikt over alle kostnadene for næringslivet.

Regelrådet stiller spørsmål til om kostnadene ved å innføre de 12 nye suksesskriteriene (oppdatering til WCAG 2.1) for hele forskriftens virkeområde er tatt med i beslutningsgrunnlaget. Så vidt vi forstår er departementets forslag at denne oppdateringen skal gjelde for alle virksomheter, uansett om man velger modell 1, 2 eller 2b. Slik vi ser det kommer ikke kostnadene for de private virksomhetene frem i modell 1, og ikke for de minste, private virksomhetene i modell 2b. Regelrådet anser dette som en viktig svakhet ved beslutningsgrunnlaget.

Kostnadsberegningen knyttet til krav om tilgjengelighetserklæring kan synes noe lav. Kostnadene ble estimert før gjennomføringsbeslutningen om fastsettelse av en mal for tilgjengelighetserklæringer ble truffet. Gjennomføringsbeslutningen lister opp krav om obligatorisk innhold og valgfritt innhold, samt flere detaljer om format og utarbeidelse. Det stilles også krav om at tilgjengelighetserklæringen skal oppdateres regelmessig. Så vidt vi kan forstå, er tilgjengelighetserklæringen nærmest å se på som rapportering av universell utforming på nettstedet, og erklæringen skal være tilgjengelig for alle. Etter vår vurdering vil disse kravene kunne medføre en god del mer arbeid for virksomhetene enn det som er anslått.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Beslutningsgrunnlaget har ikke vist hvordan andre land har forholdt seg til universell utforming av IKT, og om det er innført krav for privat sektor, slik det foreslås i Norge. Dersom det innføres mer kostbare krav for privat sektor i Norge enn i land som norske virksomheter konkurrerer med, vil det isolert sett gi en konkurranseulempe.

Det virker rimelig at ulikt regelverk for privat og offentlig sektor kan føre til konkurransevridding mellom offentlige og private virksomheter som konkurrerer på samme marked. Mindre virksomheter kan kanskje også få en konkurransefordel dersom større virksomheter får flere krav til universell utforming.

3.3. Forenkling for næringslivet

Regelrådet ønsker å påpeke at det kan være vanskelig for virksomhetene å avgjøre konkret hva som skal til for å tilfredsstille kravene til universell utforming og hva som skal til for at deres nettsider kan ansees å være universelt utformet. For at denne oppgaven skal bli enklere, er virksomhetene avhengig av gode veiledninger.

Departementet skal imidlertid ha ros for at de har harmonisert en del begreper mellom EU-regelverket og norsk regelverk. Regelrådet er også positive til at departementet velger å ta inn noen flere presiseringer og definisjoner i regelverket. Dette kan gjøre regelverket lettere å forstå, og kan til en viss grad sees på som en forenkling.

3.4. Digitalisering

Regelrådet har forståelse for at universell utforming av IKT kan bli enklere når det kommer nye teknologiske muligheter og at det da kan være grunnlag for å utvide kravene om universell utforming til flere IKT-løsninger. Den teknologiske utviklingen kan gjøre det billigere for virksomhetene å oppfylle kravene i fremtiden. Dette kan i seg selv være grunn til å avvente innføringen av kravene overfor næringslivet.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Departementet har redegjort for tre forskjellige modeller, hvor modell 2b har unntak for private virksomheter som jevnlig sysselsetter 50 eller færre ansatte. Det er denne modellen departementet anbefaler. Anbefalingen er begrunnet med at departementet vurderer at nyttevirkningene av tiltakene er størst for de mellomstore og største bedriftene, og at det kan føre til uforholdsmessig store byrder sammenlignet med nytten av tiltakene dersom kravene skal gjelde for mindre bedrifter. Regelrådet er positive til at hensynet til små virksomheter er tatt med i vurderingen.

Hvis kostnaden blir for høy, er det mulig for virksomheter å søke om dispensasjon under henvisning til uforholdsmessig byrde, eller eventuelt for alle virksomheter å unnta innhold etter en uforholdsmessighetsvurdering som skal fremgå av tilgjengelighetserklæringen. I dette ligger det en anerkjennelse av at kravene kan slå urimelig ut i enkelte tilfeller. Bestemmelsene er en sikkerhetsventil som også kan benyttes av små virksomheter, for eksempel av hensyn til virksomhetens størrelse, ressurser og art.

3.6. Alternative tiltak

Departementet kunne vært tydeligere på hvorfor de ønsker å utvide kravene til å gjelde for deler av privat sektor i tillegg til offentlig sektor. Forslaget går lengre enn det EU-regelverket pålegger. Når kostnadene for private virksomheter er ventet å bli såpass store samlet sett, så stiller det strengere krav til en solid begrunnelse for å vise at de nye kravene er nødvendig for å oppnå målene.

Beslutningsgrunnlaget ville blitt styrket hvis departementet i større grad hadde vist til hvordan andre land forholdt seg til implementering av EU-regelverket i nasjonal rett. Departementet har vist til tolkningen Danmark og Sverige har gjort av hva som faller inn under «intranett», men de kunne med fordel også vist til hvordan andre deler av regelverket er gjennomført i nasjonal rett. For eksempel kunne man beskrevet om våre naboland har implementert regelverket for privat sektor, slik det nå foreslås i Norge. I tillegg kunne man også vist hvordan land utenfor EU forholder seg til FNs konvensjon Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD).

Etter Regelrådets vurdering er det nasjonale handlingsrommet godt redegjort for, blant annet gjennom en vurdering av hver artikkel i direktivet. I tillegg har departementet skissert tre forskjellige områder for innføring av de nye kravene gjennom modell 1, 2 og 2b. Departementet har i tillegg vurdert krav om teksting av direktesendt video, i tillegg til forhåndsinnspilt, men de har besluttet å vente med dette.

Regelrådet vurderer at departementet kunne gått enda lenger i å finne alternative virkemidler. Vi mener at en kunne vurdert alternativ som innebærer andre virkemidler, for eksempel å lage gode veiledninger i stedet for å innføre krav til næringslivet. Departementet kunne også vurdert om det var mulig å berømme de som gjorde en god innsats for å fremme universell utforming av IKT i privat sektor.

Når det gjelder den konkrete grensen i modell 2b, over 50 ansatte, så har departementet uttalt at de ikke har vurdert andre alternativer for grensen, og at grensen er satt slik at den samsvarer med andre bestemmelser i regelverket. Regelrådet mener at man kunne sett på andre alternativer til grensen. Det er ikke sikkert at antall ansatte er den mest nyttige metoden for å skille på de som omfattes av de nye kravene i privat sektor. Å avgjøre hvem som omfattes av regelverket når det gjelder krav til universell utforming av intranett virker logisk å avgjøre på bakgrunn av antall ansatte, men når det gjelder

forhåndsinnspilt media, ekstranett, tilgjengelighetserklæring og tilbakemeldingsfunksjon, så er det ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom antall ansatte og antall brukere av tjenesten.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet er av den oppfatning at en overgangsperiode på 6 måneder virker for kort, selv om 1. januar 2021 allerede er en etablert fristdato i regelverket når det gjelder krav til universell utforming. Vi mener at harmonisering med eksisterende frist ikke veier tungt nok for å halvere overgangsperioden i forhold til normal praksis. I tillegg er det kort tid siden de nye suksesskriteriene (WCAG 2.1) i det hele tatt ble gjort kjent.

Regelrådet finner det positivt at departementet i 2017 sendte EU-kommisjonens direktiv på høring, og at departementet har brukt høringsinstansenes innspill i den videre saksbehandlingen.

Forutsetninger for vellykket gjennomføring vil være avhengig av at virksomheter i både privat og offentlig sektor faktisk følger og forstår regelverket. Regelverket er vanskelig å forstå for enkeltpersoner som ikke er eksperter på området. Departementet uttalte selv i høringsmøtet 26. august 2019¹ at dette er et vanskelig regelverk å sette seg inn i. Regelrådet ønsker å fremheve at gode veiledninger i de fleste tilfeller vil lette gjennomføringen av nye krav.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Forslaget ble sendt på høring 1. juli 2019, med frist til 10. september 2019. Regelrådet er av den oppfatning at dette er noe kort høringsfrist, særlig med hensyn til at mange har ferie i denne perioden, at høringsnotatet med vedlegg er rimelig omfattende og at endringene er vanskelig å sette seg inn i.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. En avveining i denne saken er blant annet balansen mellom hensynet til at personer med funksjonsnedsettelse får tilgang til IKT-løsninger gjennom universell utforming og hensynet til næringslivet. Regelrådet har i oppgave å fokusere på virkningene for næringslivet.

Det fremgår av høringsnotatet at kravene vil kunne innebære økte kostnader for berørte virksomheter. Etter Regelrådets vurdering er det grunn til å tro at god universell utforming av IKT også kan ha egenverdi for virksomheten og i tillegg være nyttig for personer uten funksjonsnedsettelse. Imidlertid legger vi til grunn at forslaget først og fremst fører til kostnader for næringslivet, mens det meste av nytten tilfaller andre grupper.

Regelrådet er positive til at hensynet til små virksomheter er tatt med i vurderingen, og at det nasjonale handlingsrommet er godt redegjort for. Etter vår vurdering er det imidlertid ikke tilstrekkelig begrunnet hvorfor nasjonale regler skal gå lengre enn direktivet. Når kostnadene for private virksomheter er ventet å bli såpass store samlet sett, så bør det gis en solid begrunnelse for at de nye tilleggskravene er nødvendig for å oppnå målene.

Regelrådet vil også påpeke at kostnadene ved å innføre de 12 nye suksesskriteriene for hele forskriftens virkeområde (oppdatering til WCAG 2.1) ikke kommer fram i departementets fremstilling av virkningene for modell 1 og 2b.

¹ Opptak fra høringsmøtet 26.08.2019 finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/hoeringer/hoeringsdok/2019/horing-forslag-tilgjennomforing-av-eus-nye-regler-om-universell-utforming-av-ikt-i-norsk-rett/videoopptak-frahoringsmote/id2666587/>

I tillegg kommer at departementet foreslår 6 måneder fra ikrafttredelse av forskriften til virksomhetene må oppfylle kravene. Regelrådet mener at dette er en så kort frist at det kan representere en ekstra byrde for næringslivet. Vi mener at harmonisering med eksisterende frist ikke veier tungt nok til å halvere tidsrommet som er vanlig for overgangsperioden. I tillegg er det kort tid siden de nye suksesskriteriene i det hele tatt ble gjort kjent. Den teknologiske utviklingen kan gjøre det billigere for virksomhetene å oppfylle kravene i fremtiden. Dette kan i seg selv være grunn nok til å avvente innføringen av kravene overfor næringslivet.

Samlet sett vurderer Regelrådet derfor at høringsnotatet ikke viser at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet, slik forslaget nå er utformet.