

Socialdepartementet
Enheten för familj och sociala tjänster
Christina Velandér

Vår referens/dnr:
46/2016

103 33 Stockholm

Er referens/dnr:
S2016/01695/FST

2016-04-12

Remissvar

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, regler och administrativa åtgärder avseende tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (KOM) 2015 615 final

Med hänvisning till den korta remisstiden har Svenskt Näringsliv valt att inkomma med generella synpunkter och frågeställningar kring EU-kommissionens förslag till ny lagstiftning om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster utan att gå in på detaljerna i förslaget. Svaret ska därför inte ses som uttömmande utan Svenskt Näringsliv vill ta tillfället som ges att uppmärksamma Socialdepartementet, inför vidare förhandlingar i rådet, på några av de svårigheter och utmaningar vi ser med förslaget.

Svenskt Näringsliv ifrågasätter naturligtvis inte syftet med FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning eller EU-kommissionens vilja att verka för dessa personers tillgång till vissa produkter och tjänster på likvärdiga villkor som personer utan funktionsnedsättning. Däremot ställer sig Svenskt Näringsliv frågande till behovet av europeisk lagstiftning på området tillgänglighet för produkter och tjänster och till att lagstiftning av det slag som föreslås är rätt väg att gå för att uppnå målet.

SAMMANFATTNING

Förslaget saknar i Svenskt Näringslivs mening ett komplett beslutsunderlag. Den konsekvensutredning som upprättats saknar i alltför stor utsträckning den information och analys som den borde innehålla för att vara övertygande om behovet av ny lagstiftning.

Syftet med förslaget är otydligt och dess tillämpningsområde är alldeles för brett och oklart. Svenskt Näringslivs förståelse av förslaget är att EU-kommissionens avsikt är en heltäckande lagstiftning med onyanserade och vaga krav på de produkter och tjänster som ska omfattas. Svenskt Näringsliv ifrågasätter om det är efterfrågat att EU-kommissionen ska hjälpa medlemsstaterna att genomföra konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vi är även av uppfattningen att den föreslagna lagstiftningen

antagligen skulle få motsatt effekt på den inre marknaden jämfört med vad EU-kommissionen påstår att den ska uppnå.

Dessutom är det troligt att EU-kommissionens förslag i praktiken skulle leda till rättsosäkerhet, svårigheter och höga kostnader för företag för att efterleva kraven som ställs samt stora utmaningar för genomförande och tillsyn för medlemsstater och deras myndigheter.

Svenskt Näringsliv anser att förslaget bör omarbetas och ges ett tydligare syfte som har sin grund i en komplett konsekvensutredning. Även alternativ 1 och 2 i den befintliga konsekvensutredningen bör övervägas på nytt.

En ny konsekvensutredning bör innehålla:

- En analys av behovet och efterfrågan av ny lagstiftning.
- En proportionalitetsbedömning av det ingrepp i en existerande marknad som föreslås som lösning på det problem som ska åtgärdas.
- En uppskattning av kostnader för företag och myndigheter av det praktiska genomförandet och anpassningen till de nya kraven särskilt givet det stora tolkningsutrymme av olika begrepp och definitioner som lagstiftningen lämnar åt ekonomiska aktörer och myndigheter.
- En noggrann utredning av konsekvenserna av en utvidgning av betydelsen av CE-märket till att även omfatta tillgänglighet och till att appliceras på tjänster.

Svenskt Näringsliv anser även att lagförslagets omfattning bör begränsas så att det blir tydligt vilka produkter och tjänster som faktiskt omfattas och till vilka typer och nivåer av funktionsbegränsningar och funktionsnedsättningar dessa ska anpassas.

GENERELLA SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGET

EU-kommissionen uppger två huvudsakliga syften med sitt förslag. Det ena är att det hjälper medlemsstaterna att uppfylla sina skyldigheter enligt FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning när det gäller tillgänglighet. Konventionen är sådan att stater som undertecknar den själva beslutar om hur den genomförs och hur målsättningarna i den ska uppnås på nationell nivå. I EU-sammanhang blir detta alltså även en fråga om beaktande av subsidiaritetsprincipen. EU-kommissionen verkar dock vilja förekomma att medlemsstater eventuellt använder sig av lagstiftning för att uppfylla sina åtaganden i FN-konventionen även om få medlemsstater har gjort det hittills. EU-kommissionen avser alltså att lagstifta bort ett problem innan det har uppstått och som kanske aldrig uppstår.

Svenskt Näringslivs förståelse är även att FN-konventionen endast omfattar rättigheter för personer med funktionsnedsättning och inte, som EU-kommissionens förslag, även de behov som en åldrande befolkning i EU kan komma att ha. Svenskt Näringsliv ser två huvudsakliga problem med detta. EU-kommissionen breddar på ett betydande sätt lagstiftningens omfattning i relation med vilka åtaganden stater har som skrivit under konventionen. EU-kommissionen bygger också en lagstiftning kring behov av tillgänglighet som eventuellt kan komma att uppstå hos en åldrande befolkning i framtiden. Det finns stor risk att lagstiftningen ställer upp krav, som för med sig höga kostnader för företag som måste anpassa sig till dem, som sedan måste ändras när de verkliga behoven hos en åldrande befolkning faktiskt uppstår. Vilket för med sig ytterligare kostnader för företag då de ska anpassa sig till nya krav.

Det andra syftet med lagstiftningen uppges vara att förbättra och effektivisera EU:s inre marknad. I konsekvensutredningen uppges att ett specifikt mål med lagstiftningen är att ta bort handelshinder på den inre marknaden. Svenskt Näringsliv har framförallt två kommentarer till detta.

För det första har det svenska och europeiska näringslivet under flera år bedrivit ett omfattande arbete med att ta fram exempel på handelshinder på den inre marknaden. Gränsöverskridande handel med produkter och tjänster anpassade för personer med funktionsnedsättning har hittills inte figurerat bland de mest citerade handelshindren för Svenskt Näringslivs medlemmar. Vi efterfrågar därför en mer noggrann analys av efterfrågan från näringslivet för EU-kommissionens förslag. EU-kommissionens siffror visar att tillfrågade organisationer anser att eventuella EU-standarder för tillgänglighet i linje med internationella standarder skulle underlätta tillhandahållandet av tillgängliga produkter och tjänster. Det bör inte tolkas som att ny lagstiftning efterfrågas, eftersom standarder måste vara frivilliga och utarbetade i samråd med näringslivet. Endast en dryg femtedel av de tillfrågade i undersökningen från Eurobarometer, som citeras i konsekvensutredningen, uppger att lagstiftning är det mest relevanta sättet att hantera frågan om tillgänglighet.

För det andra kan det snarare skapa nya handelshinder om en lagstiftning kommer på plats som lämnar stort tolkningsutrymme till både medlemsstater och företag vad gäller tekniska krav och lösningar som ska användas för att uppfylla de brett definierade funktionella krav som uttalas i förslaget. Detta tolkningsutrymme kommer sannolikt att leda till splittring på den inre marknaden samt till anpassningsarbete för de medlemsstater som redan har påbörjat det praktiska genomförandearbetet vad gäller åtagandena i FN-konventionen.

Artikel 9 i FN-konventionen stipulerar att medlemsstater som parter i konventionen ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa tillgänglighet för personer med funktionshinder på samma villkor ("on an equal basis" i den engelska versionen) som personer utan funktionshinder. Dessa begrepp lämnar stort tolkningsutrymme och EU-kommissionen har inte fyllt det. Det är stor skillnad på att kräva likvärdig tillgång för alla till produkter och tjänster och att kräva att alla ska ha samma tillgång till alla produkter och tjänster som omfattas av lagstiftningen. Sådana tolkningsfrågor kommer att komplicera genomförandet av den föreslagna lagstiftningen. EU-kommissionen är även tydlig med att för att respektera proportionalitetsprincipen lämnar den upp till medlemsstaterna att definiera hur gemensamma målsättningar om tillgänglighet ska uppnås.

Ur denna aspekt borde en analys även göras av vilken roll principen om ömsesidigt erkännande kommer att spela för produkter. En produkt som godkänts i en medlemsstat ska kunna marknadsföras i en annan medlemsstat enligt principen. Det arbete som pågår från EU-kommissionens sida att stärka tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande borde också tas i beaktande vid bedömningen av behovet av den föreslagna lagstiftningen.

Listan på produkter och tjänster som ska omfattas av den nya lagstiftningen är inte lång men varje produkt- och tjänstekategori är bred och omfattar många olika produkter och tjänster, som till exempel "e-handel", och berör därför många företag.

Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att skilja på produkter och tjänster som tillhandahålls av det offentliga och sådana som säljs och köps på den öppna marknaden när avgränsningar görs för vilka produkter och tjänster som ska omfattas av vilka krav. Att

medborgare ska ha tillgång på "samma villkor" till offentliga produkter och tjänster är en helt annan sak än att kräva att detta för produkter och tjänster i omlopp på en marknad där utbud styrs av efterfrågan.

Konsekvensutredningen uppger att förslaget ska leda till besparingar för företag. Det verkar dock ytterst osannolikt eftersom förslaget innehåller nya regelkrav som företag ska anpassa sig efter. Konsekvensutredningen verkar inte ha tagit i beaktande de faktiska kostnader som det skulle innebära för företag att i praktiken anpassa sina produkter och tjänster efter de nya kraven. Det är en stor brist i utredningen som behöver åtgärdas.

Dessutom riskerar den föreslagna lagstiftningen att hämma innovation och hindra leverantörer att inrikta sig på specifika produkter och tjänster med tillgänglighet för vissa typer av funktionsnedsättningar. Det borde vara självklart att det är i stort sett omöjligt och dessutom mycket kostsamt att leverera produkter och tjänster som ska tillgodose behoven hos personer med "någon fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning, åldersrelaterad funktionsnedsättning eller annan nedsättning på grund av kroppens funktion, varaktig eller tillfällig", vilket är definitionen av för vilka produkter och tjänster ska anpassas i artikel 2 i förslaget. Därutöver är tillgänglighetskraven i bilaga 1 mycket vaga, till exempel ska information om användning av vissa produkter vara "begriplig" och "tydlig". Det skapar stor rättsosäkerhet när skyldigheter som åläggs företag är så otydliga och oförutsägbara.

Det är också oklart om kraven i den nya lagstiftningen ska gälla retroaktivt på produkter och tjänster som redan finns på marknaden.

Klart är att den föreslagna lagstiftningen med stor sannolikhet skulle leda till ett mer begränsat utbud av produkter och tjänster och till högre pris för alla konsumenter, både med och utan funktionsbegränsningar.

Siffror som Svenskt Näringsliv har tagit del av genom BUSINESSEUROPE visar att det redan finns en stor marknad, värd omkring 30 miljarder euro, för hjälpmedel; innovativa produkter och tjänster som särskilt riktar sig till personer med funktionsbegränsningar. Alltså görs redan mycket för att erbjuda tillgängliga produkter och tjänster. Detta sker genom konkurrens på en marknad som anpassar utbud efter efterfrågan. Ytterligare en stor brist i EU-kommissionens konsekvensutredning är att den saknar en proportionalitetsbedömning av storleken på det problem som EU-kommissionen vill åtgärda i relation till det ingrepp på den existerande marknaden som föreslås som lösning.

De undantag som föreslås ger inte heller någon riktig proportionalitet och bidrar snarare till osäkerhet eftersom bevisbördan för ett beslut fortfarande ligger hos företagen som tillhandahåller en produkt eller tjänst. En ekonomisk aktör må genom artikel 12 i förslaget ges möjlighet att avgöra om de uppställda tillgänglighetskraven leder till "en större förändring i någon av en produkts eller tjänsts egenskaper, vilken innebär en förändring av dess grundläggande karaktär", eller om de innebär en "oproportionerligt stor börda". I sådana fall undantas produkten eller tjänsten från tillgänglighetskraven. Den ekonomiska aktörer är sannolikt den mest lämpade att göra den här bedömningen. Emellertid ges även här stort utrymme till tolkning av begrepp som "större förändring" och "oproportionerligt stor börda". Det blir ett problem då förslaget inte anger vad som händer om det uppstår oenighet mellan en ekonomisk aktör och en tillsynsmyndighet, eller mellan olika tillsynsmyndigheter, om tolkningen av begreppen. Dessutom borde dessa undantag gälla för alla företag, inte bara små och medelstora, för att säkerställa konkurrens på lika villkor på den inre marknaden.

Enligt lagförslaget ska de produkter och tjänster som omfattas CE-märkas. I dag garanterar en tillverkare, genom CE-märket, att den produkt som sätts på marknaden uppfyller krav på skydd för hälsa, miljö och säkerhet. Att utöka detta till att gälla även tillgänglighet skulle innebära en rad nya krav på tillverkare, importörer och distributörer och orsaka osäkerhet kring vad CE-märket står för. Att även tjänster ska omfattas är helt nytt och det är mycket oklart hur principerna bakom en märkning utvecklad för produkter ska kunna överföras till tjänster och vilka konsekvenser det skulle få.

Lagförslaget ställer inte bara nya krav på företag utan även på myndigheter. En effektiv marknadskontroll är nödvändig för att säkerställa att alla produkter som omfattas av lagen verkligen lever upp till de krav som ställs. Kraven på myndigheternas kunskap och förmåga att göra korrekta och rättvisa bedömningar är mycket högt ställda och de vaga begrepp och breda definitioner som kommer att leda till svårigheter för företag kommer också ge upphov till många svåra tolkningsfrågor för myndigheter.

Berörda marknadskontrollmyndigheter kommer att behöva tillräckliga resurser i form av pengar, vägledning och utbildning för att säkerställa att en ny lagstiftning införs på ett enhetligt och rättssäkert sätt i hela EU.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Göran Norén
Avdelningschef Näringspolitik

Karin Atthoff
Expert inre marknadsfrågor