

Yttrande över förslag till föreskrifter om tillgänglighetskrav för tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet har granskat remissen av Mediemyndighetens förslag till föreskrifter angående tillgänglighet för audiovisuella medietjänster. Det är tydligt att konsekvensanalysen har både styrkor och svagheter. En styrka är att förslaget redovisar de ekonomiska effekterna av att anpassa digital-tv-aktörers webbplatser och applikationer, med en uppskattad kostnad som tydligt framgår. Detta ger en konkret bild av vad olika aktörerna kan förvänta sig i kostnader, vilket är avgörande för företag som planerar sina investeringar. Dock beskriver inte förslagsställaren hur kostnader påverkar på företagsnivå utan nämner huvudsakligen kostnader i förhållande till olika tekniska lösningar. Det hade varit behövt att kostnaderna kopplades till företagsnivå och då med en beskrivning av hur större och mindre företag i branschen påverkas och även hur många företag som påverkas i olika utsträckning.

Framför allt hade det varit behövt att beskriva hur särskilt mindre aktörer, kan påverkas av de föreslagna kostnaderna. En bristande analys av de möjliga negativa effekterna på konkurrens och marknadsdynamik kan bidra till att mindre aktörer inte kan anpassa sig till de nya kraven. Dessutom skulle en djupare diskussion om alternativa lösningar som kan mildra kostnaderna för företag vara behövlig.

Mot bakgrund av dessa observationer anser Regelrådet att konsekvensutredningen som helhet inte helt uppfyller kraven. Även om de ekonomiska aspekterna till viss del är belysta, krävs en mer utvecklad bedömning av hur förslaget påverkar företag, särskilt mindre aktörer, för att uppfylla de ställda kraven på en fullständig och balanserad konsekvensutredning.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster ska uppfylla följande kompletterande tillgänglighetskrav.

Förslaget innebär att det ställs krav på att elektroniska programguider ska tillhandahållas av företag som levererar audiovisuella medietjänster. Krav ställs på att guiderna ska vara tydliga, robusta och begripliga. Krav ställs också på dessa leverantörer av audiovisuella

tjänster att tillhandahålla undertexter för döva och hörselskadade, syntolkning, talad textning och teckenspråkstolkning. Denna överföring ska enligt föreskrifterna ske med adekvat kvalitet och korrekt visning som är synkroniserad med ljud och video. Det ställs också krav på att användarna ska kunna kontrollera navigering och visning av dessa hjälpmedel.

Förslaget planeras att tas i kraft den 28 juni 2025.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

År 2019 antog Europaparlamentet ett direktiv gällande tillgänglighet till produkter och tjänster inom media. Direktivet ska säkerställa att produkter och tjänster är tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Direktivet är känt som tillgänglighetsdirektivet. Det syftar till att undanröja hinder på den inre marknaden genom att införa gemensamma tillgänglighetskrav för alla medlemsstater. Tillgänglighetsdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att produkter och tjänster som uppfyller direktivets tillgänglighetskrav får tillhandahållas på den svenska marknaden utan att hindras av andra nationella tillgänglighetskrav. De delar av tillgänglighetsdirektivet som inte genomförs genom lag eller förordning ska genomföras genom myndighetsföreskrifter.

Direktivet påverkar leverantörer av audiovisuella medietjänster. Dessa tjänster tillhandahålls av medialeverantörer som tillhandahåller tjänster som linjära (tablålagda) tv-sändningar och beställ-tv.

Av konsekvensutredningen framgår att kraven omfattar leverantörer som är etablerade i Sverige. För den verksamhet som finansieras med public service-avgift fattar regeringen beslut om tillgänglighetskraven, och i övriga fall fattas de av Mediemyndigheten. Regeringen har ställt upp tillgänglighetskrav för tv-sändningar och beställ-tv för public service-företagen Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. I enlighet med tillgänglighetsdirektivet ställs nu också krav på att de tillgänglighetstekniker som leverantörer tillhandahåller ska hålla adekvat kvalitet för en korrekt visning. Kvalitetskrav innebär att tjänsterna ska vara synkroniserade med ljud och video. Användaren ska kunna kontrollera visningen och användningen av dem. Mediemyndighetens beslut om tillgänglighetskrav gäller för omkring 300 linjära tv-tjänster och beställ-tv. Vidare ställs vissa krav på att elektroniska programguider ska tillhandahållas. Syftet med detta krav är att göra det lätt för en blind person att hitta bland programmen.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit att Sverige i enlighet med EU-rätten ska genomföra ett fullharmoniseringsdirektiv och att detta direktiv kan implementeras via lagar och föreskrifter. Av beskrivningen framgår att kraven är lika för alla medlemsstater och att reglerna syftar till att göra medietjänster tillgängliga och begripliga för personer med funktionshinder av olika slag.

Regelrådet finner att beskrivning av problem och syfte är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

De föreskrifter som nu föreslås saknar motsvarighet i befintlig reglering. Tillgänglighetslagen och tillgänglighetsförordningen innehåller inte samtliga av tillgänglighetsdirektivets krav. De föreslagna föreskrifterna behövs för att genomföra tillgänglighetsdirektivet (som är ett fullharmoniseringsdirektiv). Därmed skriver förslagsställaren, finns det inte något alternativ för

till att föreslå nya föreskrifter på området. Om så inte sker kommer inte Sverige att anses fullt ut ha genomfört direktivet enligt EU-rätten.

Regelrådet förstår att föreskrifterna utför krav som ställs i ett fullharmoniseringsdirektiv och att detta är krav som Sverige genom sitt medlemskap i EU har skyldighet att följa. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Att genomföra tillgänglighetsdirektivet förutsätter att kraven i direktivet implementeras genom föreskrifter. Förslagsställaren uppger att det därmed inte finns något alternativ till att föreslå nya föreskrifter på området.

Regelrådet finner att förslagsställaren uppger att det finns begränsat utrymme att föreslå alternativa lösningar. Detta finner inte Regelrådet anledning att ifrågasätta. Därmed förstår Regelrådet det så att Mediemyndigheten och andra berörda myndigheter måste hålla sig nära direktivets utformning för att säkerställa att kraven uppfylls exakt som föreskrivet. Så som Regelrådet uppfattar förslagsställarens ram finns inte mycket flexibilitet när det gäller att utforma alternativa lösningar utanför de ramar som direktivet fastställer.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att de som berörs är tjänsteleverantörer. Dessa är enligt förslagsställaren en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en tjänst på unionsmarknaden eller som erbjuder sig att tillhandahålla en sådan tjänst till konsumenter i unionen. Begreppet tjänsteleverantör som används i tillgänglighetsdirektivet gäller både den som ursprungligen är tjänsteleverantör, det vill säga den ekonomiska aktör som ger tjänsten dess utformning, och den som saluför tjänsten till konsumenten. Det är inte ovanligt att flera leverantörer som faller under definitionen tjänsteleverantör ingår i en produktions- eller distributionskedja skriver förslagsställaren.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att de största aktörerna inom betal-tv-marknaden utgörs av telekom-bolag så som exempelvis Tele2 AB, Telia Sverige AB, Telenor ASA och Allente Sverige AB. Dessa företag har totalt över 95 % av alla betal-tv-abonnemang uppger förslagsställaren. Vidare beskriver förslagsställaren att detta är stora företag med omfattande verksamhet inom telekom och mediebranschen. I övrigt beskrivs att mikroföretag undantas från kraven. Detta är företag med färre än tio anställda och en årsomsättning eller årlig balansomslutning som inte överstiger 2 miljoner euro. Förslagsställaren tydliggör i konsekvensutredningen att företag i denna storlek undantas från kraven.

Den beskrivning som förslagsställaren gör av berörda företag kommer ifrån en utredning av konsultföretaget Analysys Mason AB. Detta företag redovisar att cirka 350 tjänster omfattas av tillgänglighetskraven.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har inte tillhandahållit en detaljerad beskrivning av antalet företag, deras storlek eller vilken bransch de verkar inom. Detta kan göra det svårt att bedöma den exakta påverkan av förslaget på marknaden och de olika aktörerna.

Det hade varit fördelaktigt om förslagsställaren hade inkluderat en analys av de berörda företagen, med uppgifter om hur många som finns i varje kategori (stora, medelstora och små företag) samt en översikt över branscherna de representerar. Utan denna information är det svårt att fullt ut förstå vilka konsekvenser förslaget kan få och hur olika företag kan påverkas

Regelrådet finner dock att företagens branscher är väl beskrivna.

Gällande mikroföretag med färre än 10 anställda och en omsättning under 2 miljoner euro beskriver förslagsställaren att dessa företag är undantagna kraven.

Regelrådet finner att i konsekvensutredningen tar förslagsställaren endast upp hur många tjänster som omfattas av kraven, men inte hur många företag som påverkas. Det finns heller ingen beskrivning av hur många företag som finns i olika storleksklasser eller deras antal.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Enligt förslagsställaren kan åtkomsten till de audiovisuella medietjänsterna ske på olika enheter med olika gränssnitt. En streamingtjänst kan exempelvis tas emot i en webbversion, smartphone-app, smart-tv-app, digital box-app och streamingbox-app (till exempel Apple TV). Dessa tjänster är, som beskrivs i remissen, i sin tur baserade på olika operativsystem, tekniker och kodspråk. En komplicerande omständighet avseende kostnadsuppskattningen är det stora antalet versioner och generationer av teknikerna, uppger förslagsställaren. Med hänsyn till detta anges det i dagsläget vara svårt att bedöma omfattningen av hur medieleverantörernas tjänster påverkas uppger förslagsställaren och anger att det därmed är svårt att uppges kostnader. Förslagsställaren citerar i remissen ett överslag av kostnaderna och som grundade sig på de beräkningar och uppskattningar som konsultföretaget Analysys Mason AB tagit fram på uppdrag av utredningen.

Av konsekvensutredningen framgår att konsulten har förklarat vilka kostnader som uppstår. Konsulten uppger att kostnaden för att tillgängliggöra digital-tv-aktörers webbplatser och mobilapplikationer samt den digitala tv-plattformen med tillhörande kanalpaket, applikationer och elektroniska programguider (EPG) uppskattas av branschaktörer kosta cirka 3 miljoner kronor per aktör. Aktörerna menar också att anpassningen bland annat skulle innebära uppdatering av gränssnitt, alt-taggingar och hantering av metadata. För beställ-tv-aktörerna beräknas kostnaderna relaterade till tillgängliggörandet av webbplatser, gränssnitt och mobilapplikationer till en uppskattad kostnad mellan cirka 0,15 - 1,4 miljoner kronor per webbplats. För mobilapplikationer uppger förslagsställaren att Analysys Mason har kommit fram till ett påslag om 50 procent jämfört med motsvarande webbplatser, vilket resulterar i en uppskattad kostnad mellan 0,23 - 2,1 miljoner kronor per mobilapplikation. Den totala uppskattade investeringskostnaden för att tillgängliggöra digital-tv- och beställ-tv-tjänster uppgår därmed till cirka 43 miljoner kronor enligt uppgifter från konsekvensutredningen. Löpande kostnader för hantering av metadata och alt-tagging av det omfattande bildmaterialet för digital-tv- och beställ-tv-aktörernas webbplatser, tv-plattformar och mobilapplikationer uppskattas av experter till cirka 1 miljon kronor per aktör för de större aktörerna och 300 000 kronor för de mindre. De löpande kostnaderna i form av design och utveckling av en mindre beställ-tv-aktörs mobilapplikation uppskattas vara 15 procent av investeringskostnaden. Den totala uppskattade löpande kostnaden för att tillgängliggöra digital-tv- och beställ-tv-tjänster uppgår därmed cirka 26 miljoner kronor.

Av konsekvensutredningen framgår olika kostnader som uppstår till följd av förslaget. Kostnaderna är kopplade till vilka kostnader som uppträder per webbplats och mobilapplikation. I övrigt kopplas kostnaderna till det som i konsekvensutredningen som benämns som aktörer. Det framgår att löpande årliga kostnader kommer att uppgå till 26 miljoner kronor.

Regelrådet konstaterar dock att de beskrivna kostnaderna i förslagsställarens text inte kopplas till företag. Därmed kan konsekvenser av hur kostnaderna påverkar på företagsnivå inte utläsas. I stället framgår att förslagsställaren lutar sig mot en konsultrapport för att beskriva kostnaderna. I denna rapport kopplas kostnader till det som benämns som aktörer. Om aktörerna är att likställa med företag är inte självklart och framgår inte av beskrivningen. För att kunna bedöma vad detta innebär för olika typer av företag som påverkas av förslaget hade det varit behövt att dessa kostnader hade kopplats till företag. Det framgår heller inte om kostnaderna varierar med storleken på företagen eller hur de påverkar olika typer av företag.

Ingen beskrivning av om förslaget har påverkan på företagets intäkter har återfunnits i konsekvensutredningen, vilket är behövt.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagets kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag

Påverkan på konkurrens

Ingen beskrivning av påverkan på konkurrens har återfunnits.

Regelrådet gör följande bedömning. Av gällande förordning om konsekvensutredning framgår inte att påverkan på konkurrensförhållanden ska beskrivas. Däremot finns en bestämmelse om att andra relevanta konsekvenser ska beskrivas. När ett förslag berör företag bedömer Regelrådet att det kan finnas påverkan på konkurrensförhållanden och att det är motiverat att beskriva detta. Skulle bedömningen vara att påverkan på konkurrens saknas bör i så fall detta anges och förklaras.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag

Ingen beskrivning av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning har återfunnits.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Förslagsställaren beskriver att föreskrifterna endast genomför tillgänglighetsdirektivets bestämmelser och inte går utöver sitt bemyndigande.

Enligt Regelrådet har förslagsställaren inte beskrivit åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter som är möjliga att vidta. Även om förslagsställaren inte har gått utöver bemyndigandet och uppfyller EU-rättens direktiv skulle det ha varit behövt att en

beskrivning kunnat ingå gällande om det finns möjligheter att vidta åtgärder för kostnadsbegränsningar i en nationell kontext. Om några sådana hänsyn har tagits har inte beskrivits, vilket hade varit behövligt.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra effekter är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt konsekvensutredningen ska föreskrifterna träda i kraft den 28 juni 2025 i alla medlemsstater. Förslagsställaren beskriver att ett behov av speciella informationsinsatser finns. Förslagsställaren beskriver att tillgänglighetsreglerna är nya, komplexa och ger upphov till frågor. Frågorna rör bland annat hur kraven förhåller sig till mediegrundlagarna. Av konsekvensutredningen framgår att Mediemyndigheten löpande publicerar information om kraven på sin webbplats. Förslagsställaren beskriver också att myndigheten länkar till den information som andra berörda tillsynsmyndigheter har publicerat på sina respektive webbplatser. Därutöver planerar myndigheten att sprida kunskap om kraven genom informationsmöten och andra kommunikationsinsatser med bland annat branschen och relevanta intresseorganisationer under 2025.

Regelrådet finner att förslagsställaren har förståelse för att frågor kan uppstå till följd av de nya reglerna och att det planeras en kommunikationsinsats för att besvara frågorna. Det framgår också av vilka skäl som tidpunkten för ikraftträdande har valts.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Förslagsställaren beskriver att uppföljningsarbete planeras ske i kontinuerligt i samråd med aktörer och andra intressegrupper. Som förslagsställaren beskrivit det är tillgänglighetsdirektivet ett fullharmoniseringsdirektiv och i föreskrifterna får varken ställas högre eller lägre krav än vad direktivet anger. Därmed, konstaterar förslagsställaren, kan en utvärdering inte leda till att föreskrifterna ändras, om inte direktivet i sig ändras.

Europeiska kommissionen ska senast den 28 juni 2030 överlämna en rapport till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om tillämpningen av tillgänglighetsdirektivet. Rapporten kommer bland annat att innehålla en utvärdering av direktivets effekter för ekonomiska aktörer och personer med funktionsnedsättning. Vid uppföljningen kommer myndigheten även att kunna utreda om myndighetens information är tydlig och riktar sig till rätt grupper och i vilken utsträckning berörda aktörer förstår och följer föreskrifternas krav. Ett sätt att följa arbetet är också att anlita användargrupper för att testa och utvärdera funktionalitet och tillgänglighet på de tjänster som ska ge åtkomst till linjär tv och beställ-tv. Mediemyndigheten har även kontinuerliga möten med andra berörda myndigheter som också kommer att bedriva tillsynsarbete med avseende på tillgänglighetsdirektivets krav. Forumet är ett bra sätt att utbyta information om hur de ekonomiska aktörerna berörs av de olika reglerna och tolkningsfrågor.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit hur utvärderingen kan ske och att det ska innebära utvärdering på såväl EU-nivå som på nationell nivå. Det hade varit önskvärt att en beskrivning av när utvärderingen på nationell nivå skulle kunna anges.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren har beskrivit att direktivets krav på tillgänglighet är obligatoriska och att något utrymme för nationella särlösningar inte finns. Av direktivet följer, enligt förslagsställaren, att medlemsstaterna ska anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv och att staterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 28 juni 2025. Förslaget till föreskrifter överensstämmer ordagrant med de skyldigheter som följer av direktivets bilaga. Föreskrifterna överensstämmer alltså med bestämmelserna i det aktuella EU-direktivet och går inte utöver minimikraven, skriver förslagsställaren.

Regelrådet finner av förslagsställarens beskrivning att Sveriges implementering av tillgänglighetsdirektivet inte har överstigit EU:s minimikrav. Förslagsställaren beskriver i konsekvensutredningen att eftersom direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv, kan Sverige inte ställa högre eller lägre krav än vad direktivet anger. Regelrådet finner inte någon anledning att ifrågasätta denna slutsats. Förslagsställaren uppger att förslaget utformats för hålla sig så nära direktivets utformning som möjligt för att säkerställa att kraven inte överträder direktivets specifikationer.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt av relevans för Regelrådets bedömning har noterats. Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande