

Konsekvensutredning av Myndigheten för tillgängliga mediers förslag till föreskrifter om kompletterande tillgänglighetskrav för tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker

Bakgrund

Tillgänglighetsdirektivet och dess genomförande i svensk rätt

Den 17 april 2019 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet), vars bestämmelser ska börja tillämpas i medlemsstaterna från och med den 28 juni 2025. Tillgänglighetsdirektivet är ett så kallat fullharmoniseringsdirektiv och syftet är att undanröja hinder på den inre marknaden genom att skapa gemensamma tillgänglighetskrav för alla medlemsstater. Detta möjliggör för ekonomiska aktörer¹ att konkurrera på lika villkor inom hela EU, men också att personer med funktionsnedsättning kan delta i samhället på lika villkor. Tillgänglighetskraven är obligatoriska och medlemsstaterna får varken behålla eller införa åtgärder som går utöver eller är mindre ingripande än de krav som uppställs i tillgänglighetsdirektivet.

I Sverige har tillgänglighetsdirektivet huvudsakligen genomförts genom lagen (2023:254) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet (tillgänglighetslagen) och förordningen (2023:676) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet (tillgänglighetsförordningen), vilka träder i kraft den 28 juni 2025. De delar av tillgänglighetsdirektivet som inte genomförts genom lag eller förordning genomförs genom myndighetsföreskrifter. Genom Myndigheten för tillgängliga mediers (MTM) förslag till föreskrifter ställs kompletterande tillgänglighetskrav på tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker (nedan e-bokstjänster).

Förutom bemyndigandet enligt 7 § 5 tillgänglighetsförordningen att meddela ytterligare föreskrifter om tillgänglighetskrav för e-bokstjänster, har regeringen utsett MTM till tillsynsmyndighet för e-bokstjänster enligt 30 § samma förordning. MTM:s tillsyn syftar till att kontrollera att e-bokstjänster uppfyller tillgänglighetskraven samt att de krav som i övrigt framgår av lag, förordning och andra myndighetsföreskrifter uppfylls. Övriga tjänster som omfattas av tillgänglighetslagstiftningen är elektroniska kommunikationstjänster, e-handelstjänster, banktjänster, tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster samt vissa passagerartransporttjänster. För dessa tjänster har Post- och styrelsen, Konsumentverket, Transportstyrelsen och Mediemyndigheten fått tillsynsansvar och föreskriftsrätt. Därtill har Post- och telestyrelsen utsetts till marknadskontrollmyndighet för de produkter som omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Utöver det har Post- och telestyrelsen även fått en samordnande roll i den kommande tillämpningen av lagstiftningen.

¹ Tillgänglighetsdirektivet använder begreppet ekonomisk aktör, se artikel 3.21. Samma begrepp används i denna konsekvensutredning.

Hur tillgänglighetsdirektivet förhåller sig till grundlagarna

För e-böcker uppmärksammandes redan i betänkandet Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44) att de kunde komma att omfattas av antingen tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, och att det därmed kunde strida mot etableringsfriheten i de så kallade mediegrundlagarna att ställa tillgänglighetskrav på e-böcker. Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet bedömde därför att det skulle krävas grundlagsändringar för att kunna genomföra tillgänglighetsdirektivet fullt ut.² Mot denna bakgrund konstaterade regeringen att bestämmelserna i tillgänglighetslagen inte skulle tillämpas i den utsträckning de stred mot bestämmelserna om etableringsfrihet i mediegrundlagarna.³ Med anledning av detta gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera hur tillgänglighetsdirektivets krav förhåller sig till mediegrundlagarna samt att bedöma och redovisa vilka ändringar i mediegrundlagarna som behöver göras för att tillgänglighetskraven i direktivet ska kunna ställas på e-bokstjänster på det grundlagsskyddade området.⁴

Utredningen om mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier anger i sitt betänkande Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96) att e-böcker som har en tryckt förlaga omfattas av tryckfrihetsförordningens skydd om förutsättningarna för att omfattas av den så kallade bilageregeln är uppfyllda. E-böcker som inte omfattas av bilageregeln omfattas i stället av yttrandefrihetsgrundlagens skydd om utgivaren har automatiskt grundlagsskydd. För övriga utgivare krävs utgivningsbevis. Programvara som tillhandahålls av en ekonomisk aktör som har ett automatiskt grundlagsskydd, företrädesvis ett bokförlag, omfattas också av yttrandefrihetsgrundlagens skydd.⁵

För att tillgänglighetsdirektivet ska kunna genomföras fullt ut krävs således ändringar i mediegrundlagarna, vilket sker genom så kallade delegationsbestämmelser. Enligt betänkandet Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96) förutsätter de föreslagna delegationsbestämmelserna att föreskrifter meddelas i lag. Något utrymme för riksdagen att bemyndiga regeringen eller en myndighet som riksdagen eller regeringen bestämmer att meddela föreskrifter ges, som brukligt när det kommer till mediegrundlagarna, inte. Det innebär enligt betänkandet att den reglering som redan har beslutats och som ska genomföra tillgänglighetsdirektivet behöver ses över. Det rör frågan om vilka delar som bör regleras på lagnivå och vad som kan föreskrivas i förordning och i tillämpningsföreskrifter.⁶

Betänkandet Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96) bereds inom Regeringskansliet och grundlagsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. MTM har inte fått någon annan information än att utgå ifrån vad tillgänglighetslagen reglerar och det bemyndigande MTM har fått enligt 7 § 5 tillgänglighetsförordningen att meddela ytterligare föreskrifter om tillgänglighetskrav för e-bokstjänster.

² SOU 2021:44 s. 210.

³ Prop. 2022/23:42 s. 38 och 92.

⁴ Dir. 2024:19.

⁵ SOU 2024:96 s. 136 ff.

⁶ SOU 2024:96 s. 175.

Konsekvensutredningens omfattning

En konsekvensutredning ska stå i proportion till förslagets omfattning och effekter. De föreslagna föreskrifterna är ett led i genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt. Då direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv finns det inte något handlingsutrymme för MTM att påverka utformningen av bestämmelserna, utan de ska genomföras oavsett vilka kostnader eller andra konsekvenser de medför. Därtill utgör de föreslagna föreskrifterna en komplettering till bestämmelserna i tillgänglighetslagen och tillgänglighetsförordningen. Dessa utgångspunkter påverkar omfattningen av konsekvensutredningen.

Tillgänglighetsdirektivets genomförande har utretts i sin helhet inom ramen för Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. Konsekvensanalysen i betänkandet Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44) baseras på en analys gjord år 2021 av konsultföretaget Analysys Mason och omfattar vilka konsekvenser de nya reglerna får för svenska ekonomiska aktörer.

Redogörelse för det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas

Syftet med tillgänglighetsdirektivet är att harmonisera tillgänglighetskraven för vissa produkter och tjänster genom att undanröja och förebygga hinder för den fria rörligheten. Skillnaderna mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar med avseende på produkters och tjänsters tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning skapar hinder för den fria rörligheten och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Detta kan leda till att ekonomiska aktörer endast verkar på den inhemska marknaden och hindras från att verka i andra medlemsstater.

De delar av tillgänglighetsdirektivet som inte genomförs genom lag eller förordning genomförs genom myndighetsföreskrifter. Föreskriftsansvaret är fördelat på flera myndigheter och förutom MTM är det Post- och telestyrelsen, Konsumentverket, Transportstyrelsen och Mediemyndigheten. MTM:s föreskriftsförslag innebär att tillgänglighetsdirektivet genomförs i de delar som varken tillgänglighetslagen eller tillgänglighetsförordningen reglerar och som rör kompletterande sektorsspecifika krav för e-bokstjänster. Dessa krav återfinns i tillgänglighetsdirektivets bilaga I avsnitt IV f. Då det är ett fullharmoniseringsdirektiv och nationellt handlingsutrymme saknas har MTM valt att hålla sig så nära direktivets utformning som möjligt. MTM verkar härigenom för att bidra till en välfungerande inre marknad för e-bokstjänster och ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Redogörelse för vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

Av artikel 6 i tillgänglighetsdirektivet framgår att det är ett fullharmoniseringsdirektiv. Principen om fullharmonisering gäller även för myndighetsföreskrifter och MTM har därför inte något handlingsutrymme till alternativa bestämmelser. MTM har bemyndigats att meddela föreskrifter om tillgänglighetsdirektivets specifika krav på e-bokstjänster. Varken tillgänglighetslagen eller tillgänglighetsförordningen reglerar dessa krav och om MTM inte föreskriver om dem kommer inte

Sverige fullt ut ha genomfört tillgänglighetsdirektivet. Samma bedömningar har gjorts av Post- och telestyrelsen samt Mediemyndigheten i sina respektive konsekvensutredningar.

Redogörelse för de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som finns med dessa

För att uppnå förändringen finns det inga alternativ till att besluta om bindande föreskrifter. De föreslagna föreskrifterna saknar motsvarighet i befintlig reglering och är nödvändiga för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt EU-rätten. Tillgänglighetskraven är obligatoriska för de berörda ekonomiska aktörerna. En fördel med att utfärda bindande föreskrifter är att det blir enklare att uppnå målet med att undanröja hinder på den inre marknaden och att säkerställa ökad tillgänglighet för e-bokstjänster i medlemsländerna.

Att i stället besluta om exempelvis icke bindande allmänna råd är därför inte tillräckligt för att direktivet i de delar som MTM ansvarar för ska genomföras i svensk rätt. Att ta fram allmänna råd som kompletterar de nu föreslagna föreskrifterna kommer dock att vara viktigt för den framtida tillämpningen av lagstiftningen och vara till hjälp för de ekonomiska aktörerna.

Redogörelse för de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl

Varje medlemsstat är förpliktad att genomföra tillgänglighetsdirektivet. Den reglering som redan har beslutats och som ska genomföra tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt förutsätter att tillgänglighetsdirektivets krav i den del som avser e-bokstjänster genomförs genom föreskrifter. Det finns inga alternativ till att utfärda föreskrifter enligt regeringens bemyndigande. Om MTM inte utfärdar föreskrifter kommer Sverige inte att uppfylla sina skyldigheter som medlem i EU.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Tillgänglighetsdirektivets krav på tillgänglighet är obligatoriska och det finns inget utrymme för nationella särlösningar i enlighet med principen om fullharmonisering. De föreslagna föreskrifterna överensstämmer enligt MTM med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, då de genomför bestämmelserna i bilaga I avsnitt IV f i tillgänglighetsdirektivet. Bestämmelserna i föreskriftsförslaget är inte mer långtgående än vad som krävs för att genomföra tillgänglighetsdirektivet. Det genomförande av direktivet som sker genom de föreslagna föreskrifterna är ett strikt genomförande av harmoniserad EU-lagstiftning.

Underrättelse för anmälan till Europeiska kommissionen

Enligt 6 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighet som avser att fatta beslut om en teknisk regel som ska anmälas till Europeiska kommissionen eller WTO-sekretariatet i god tid underrätta Kommerskollegium om det förslag som har utarbetats. Enligt 11 § samma förordning behöver en anmälan till Europeiska kommissionen inte göras om underrättelsen till

Kommerskollegium avser bland annat förslag till regler som enbart genomför bindande EU-rättsakter. Detta gäller endast för direktiv som inte lämnar något utrymme för att anta nationella särregler.

Av artikel 6 i tillgänglighetsdirektivet framgår att det är ett fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att det inte får förhindras att produkter och tjänster som uppfyller direktivets tillgänglighetskrav tillhandahålls på den svenska marknaden. Tillgänglighetskraven är obligatoriska och något utrymme för nationella särlösningar finns således inte. Det är MTM:s bedömning att de föreslagna föreskrifterna är sådana att de enbart genomför en bindande EU-rättsakt. Föreskriftsförslaget är därför undantaget från anmälningsskyldighet till Europeiska kommissionen och någon underrättelse till Kommerskollegium behöver inte göras.

Vidare anser MTM att det varken föreligger någon anmälningsskyldighet enligt lagen (2009:1079) och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet), eller enligt WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet).

Bemyndigandet som MTM:s beslutanderätt grundar sig på

MTM:s beslutanderätt avseende de föreslagna föreskrifterna grundar sig på bemyndigandet i 7 § första stycket 5 tillgänglighetsförordningen, där det anges att MTM får meddela ytterligare föreskrifter om tillgänglighetskrav för tjänster enligt 4 § första stycket 6 tillgänglighetslagen.

Beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda

Konsekvenser för företag

De kostnadsmässiga konsekvenserna av genomförandet av tillgänglighetsdirektivet har på uppdrag av Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet utretts av företaget Analys Mason och presenterades i betänkandet Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44). Enligt utredningen verkade den metod som Analys Mason använt vara den mest ändamålsenliga för att göra en uppskattning av hur tillgänglighetsdirektivet skulle kunna komma att påverka svenska ekonomiska aktörer. Regeringen delade utredningens bedömning och MTM har ingen anledning att ifrågasätta den analys och de bedömningar som gjorts av de troliga investeringskostnaderna och årliga kostnaderna för de ekonomiska aktörerna för att uppfylla tillgänglighetskraven. Investeringskostnaderna för e-böcker uppskattades år 2021 till 207 miljoner kronor, medan de årliga kostnaderna uppskattades till en miljon kronor. Utredningen ansåg att redan publicerade böcker inte omfattades av tillgänglighetsdirektivets krav, vilket medför att investeringskostnaderna för e-böcker borde minska i motsvarande mån.⁷ Mer exakta uträkningar presenterades inte, men med anledning av inflationen behöver kostnaderna räknas upp något.

⁷ SOU 2021:44 s. 436. Beträffande redan publicerade böcker konstaterade regeringen att tillgänglighetsdirektivet inte gör något undantag för e-böcker publicerade före ett visst datum bortsett från att

Som ekonomisk aktör identifierar tillgänglighetsdirektivet tjänsteleverantören. När det gäller e-böcker utvecklas dock begreppet tjänsteleverantör något och skulle kunna inbegripa utgivare och andra ekonomiska aktörer. Formuleringen öppnar därmed för att någon annan än tjänsteleverantören kan göras ansvarig för att e-boken lever upp till direktivets krav. Av tillgänglighetslagen följer att ansvaret för att tillgänglighetskraven för e-böcker uppfylls ligger hos den som ansvarar för e-bokens innehåll, även om denna inte är tjänsteleverantör. Med en sådan skrivning får bestämmelsen ett mer allmängiltigt innehåll och kan tillämpas på de skiftande fall av ansvar som kan föreligga vid bokutgivning, såsom författaransvar, förläggars ansvar och utgivaransvar.⁸ Tillgänglighetslagens bestämmelser som gäller tjänsteleverantörer gäller alltså även för den som ansvarar för innehållet i en e-bok, med undantag för bestämmelserna om sanktionsavgifter.⁹ Om den som ansvarar för innehållet i en e-bok, till exempel utgivaren, själv tillhandahåller e-bokstjänsten, omfattas denne däremot av tillgänglighetsdirektivets definition av tjänsteleverantör.¹⁰

Det sagda innebär att den som ansvarar för innehållet i en e-bok i förekommande fall kan åberopa undantag från tillgänglighetskraven, exempelvis om tillgänglighetskravet innebär en större förändring av e-bokens grundläggande karaktär eller om det medför en oproportionerligt stor börda. Även undantaget som gäller för mikroföretag som tillhandahåller tjänster kan åberopas.

E-böcker omfattas förutom av tillgänglighetsdirektivet även av andra regelverk, såsom tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen pekar i första hand ut författaren eller utgivaren som ansvarig för innehållet – författaren om boken omfattas av tryckfrihetsförordningens bilageregler och utgivaren om boken omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd.¹¹ Om en författare kan betraktas som en ekonomisk aktör i tillgänglighetsdirektivets mening torde han eller hon omfattas av undantaget för mikroföretag. Detsamma gäller flera av de mindre förlagen, vilka kan bli ansvariga för att uppfylla direktivets krav om det till exempel finns ett avtal mellan författare och förlag.¹²

Därutöver omfattas den programvara som hör till e-boken av de krav som ställs i tillgänglighetslagen.¹³ Enligt förarbetena bör den som levererar e-boken till konsumenten ansvara för att programvaran uppfyller kraven. Ofta är det dock någon annan som ger ut e-boken och då har den aktören ansvaret. Det innebär att ansvaret för att e-boken har rätt format och lever upp till kraven enligt tillgänglighetsdirektivet åvilar den som ger ut den. Ansvaret för att programvaran, som används för att tillhandahålla den tillgängliga e-boken, stöder formatet åvilar däremot den som levererar boken till konsumenten, även om det skulle vara någon annan än utgivaren.¹⁴

böcker som är utgivna i ett visst format omfattas av undantaget för filformat för dokument som offentliggjorts före den 28 juni 2025; se prop. 2022/23:42 s. 132.

⁸ Prop. 2022/23:43 s. 91.

⁹ Jfr 27 § tillgänglighetslagen.

¹⁰ Jfr skäl 41 i tillgänglighetsdirektivets ingress. Se även prop. 2022/23:42 s. 91.

¹¹ Prop. 2022/23:43 s. 91.

¹² SOU 2024:96 s. 161.

¹³ I tillgänglighetsdirektivet benämns denna som den ändamålsenliga programvaran, se artikel 3.41.

¹⁴ Prop. 2022/23:42 s. 92.

Konsekvenser för enskilda

De föreslagna föreskrifterna, vilka genomför en del av tillgänglighetsdirektivet, är ett viktigt steg mot universell utformning och likvärdig läsning. Personer med funktionsnedsättning definieras som personer som har någon varaktig fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning som i samspel med olika hinder kan hindra dem från att fullt ut och effektivt delta i samhället på lika villkor som andra.¹⁵ Utöver denna personkrets väntas direktivets krav på tillgänglighet och rekommendationer om universell utformning även gynna andra personer med funktionsbegränsningar, såsom äldre och personer med tillfälligt nedsatt funktionsförmåga.¹⁶ Detta framgår av tillgänglighetsdirektivets ingress, där det också betonas att tillgänglighet bör uppnås genom ett systematiskt undanröjande och förebyggande av hinder, främst genom universell utformning och design för alla.¹⁷ Syftet är att utformningen av produkter och tjänster ska ske så att de ska kunna användas av alla, utan behov av anpassning eller specialutformning. Då är det viktigt att göra rätt från början i tillgänglighetsarbetet, utan att utesluta enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning som har behov av hjälpmedel.

Som MTM framfört till Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet kan däremot genomförandet av tillgänglighetsdirektivet medföra att de personer som har behov av att läsa böcker i ett tillgängligt format blir hänvisade till den kommersiella marknaden för att hitta tillgängliga e-böcker. Mer ansvar läggs då på dessa personer att själva skaffa tillgängliga e-böcker, vilket kan leda till att det blir både dyrare och svårare för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig litteratur. MTM har vidare framhållit att många personer med funktionsnedsättning har låga inkomster och står utanför arbetsmarknaden i högre utsträckning, vilket kan påverka både möjligheten att köpa utrustning i form av en smart telefon, surf- eller läsplatta och att betala för abonnemangstjänster. Om mer ansvar läggs på en ekonomiskt utsatt grupp som redan befinner sig i ett digitalt utanförskap riskerar den digitala ojämlikheten att öka ytterligare.

MTM har ett övergripande ansvar för tillgänglig läsning genom att producera, distribuera och i samverkan med biblioteken förmedla tillgängliga böcker. Därför är det viktigt att fastställa i vilken omfattning låntagare med behov av tillgänglig litteratur även i framtiden kommer att få likvärdig tillgång till sådan litteratur som bibliotekens övriga läsare. En ökad hänvisning till kommersiella alternativ kan inte ses som likvärdig tillgång och MTM ser därför ett behov av samordning av nationella bibliotekstjänster för utlån av e-böcker. Med en nationell digital bibliotekstjänst finns det stora möjligheter att effektivisera komplicerade e-bokslösningar och jämna ut skillnader i tillgång för låntagare över landet. Utan en sådan tjänst riskerar förutsättningarna för att få tillgång till litteratur via biblioteken att försämrats avsevärt eftersom utbudet av e-böcker varierar kraftigt beroende på vilket bibliotek läsaren vänder sig till.

Konsekvenser för staten

Beträffande de kostnadsmässiga konsekvenserna för staten instämmer MTM i den analys som Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet har gjort och har inget att tillägga

¹⁵ Artikel 3.1 i tillgänglighetsdirektivet. Jfr även definitionen i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning av den 13 december 2006.

¹⁶ Skäl 4 i tillgänglighetsdirektivets ingress.

¹⁷ Skäl 50 i tillgänglighetsdirektivets ingress.

gällande uppskattad tillsynskostnad för MTM. Däremot finns det flera osäkerhetsfaktorer när det gäller att bedöma hur tillgänglighetsdirektivets krav på tillgängliga e-böcker kommer att påverka MTM:s uppdrag. En del läsare behöver en högre grad av tillgänglighet än de krav som direktivet ställer och för dem kommer MTM:s produktion av litteratur i tillgängliga format att spela en fortsatt avgörande roll. Det är till exempel personer inom gruppen dövblinda, personer med hörselnedsättning som har stora individuella behov, personer med funktionsnedsättning som är it-ovana samt personer som nyligen fått exempelvis afasi eller en synnedsättning. Ytterligare en grupp som kan vara i behov av särlösningar då deras behov sannolikt riskerar att inte tillgodoses utifrån de krav som direktivet ställer är personer med kognitiva och intellektuella funktionsnedsättningar. Personer med en NPF-diagnos, till exempel autism, kan vara väldigt känsliga för dålig talsyntes. Dagens talsyntesröster har till exempel svårt för omfattande bildbeskrivningar. Ett annat exempel är en monoton röst utan inlevelse och med felaktig betoning, vilken kan vara svår att tolka för vissa personer.

Hur stor påverkan blir på MTM:s produktion är svårt att bedöma och beror på flera faktorer; i vilken utsträckning den kommersiella marknaden kan tillgodose alla varierade läsarebehov, hur stort utbudet av tillgängliga e-böcker blir samt hur infrastrukturen och ansvarsfrågan för tillgängliga e-böcker kommer att lösas. Vad tillgänglighetsanpassningarna får för konsekvenser för den kommersiella e-bokproduktionen, och hur detta kommer att påverka MTM, går inte att förutse i dagsläget. Det troliga är att förlagen, i takt med att de ställer om till mer tillgängliga e-böcker, börjar med de böcker som har lägst produktionskostnad. Dessa böcker är alltså de som MTM inte längre kommer att anpassa, om de inte efterfrågas av läsare med större tillgänglighetsbehov.

När förmedlingen av tillgängliga medier blir mer diversifierad stärks MTM:s roll som kunskapscentrum för tillgänglig läsning. Det kommer finnas behov av att guida biblioteken till olika tjänster som kan tillgodose behovet av tillgänglig läsning. Som ett led i att förhålla sig till marknads universellt utformade titlar kommer MTM också att behöva ha god kunskap om tillgängligheten i dessa produktioner, vilket kommer medföra ökade resurser och kostnader för myndigheten. Nämnas kan till exempel att MTM:s produktionskostnad är densamma oavsett hur många läsare som tar del av en anpassad bok. Även om en majoritet av läsarna kommer att kunna läsa de kommersiella förlagens böcker, och MTM därmed får färre läsare per bok, räcker det alltså att en person har långtgående behov av tillgänglighet för att MTM ska producera.

Biblioteken på högskolor och universitet kommer liksom de kommunala biblioteken att behöva ta ett större ansvar för beståndet av tillgängliga e-böcker, då dessa i allt större utsträckning kommer att finnas utanför MTM:s katalog. Universitets- och högskolebiblioteken kommer själva att behöva säkra tillgången till tillgängliga medier genom egna inköp av e-bokslicenser, vilket kommer att medföra ökade kostnader för dem. Hur stora kostnaderna blir beror på ett flertal faktorer, bland annat prissättningen av e-bokslicenser och bibliotekens tillgång till dessa. Högskole- och universitetsbiblioteken kan också komma att få lägga mer resurser på att förmedla tillgänglig litteratur, bland annat genom att vägleda studenter med tillgänglighetsbehov att hitta och läsa litteratur i ett flertal olika tjänster i stället för i MTM:s digitala bibliotek Legimus.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Den nya regleringen kommer sannolikt att medföra ökade kostnader för den kommunala biblioteksverksamheten, där folkbiblioteken kommer att behöva ta ett större ansvar för inköp och utlån av tillgängliga e-böcker. Investeringar i tillgängliga plattformar kommer också leda till ökade kostnader för folkbiblioteken. Mer tillgängliga e-böcker kan alltså leda till mindre tillgänglighet och utbud för låntagare med särskilda behov. Idag är e-böcker dyra att köpa in för biblioteken, som saknar möjlighet att inneha stora bestånd. Det finns därmed en risk att de som är i behov av tillgängliga e-böcker istället kommer att bli hänvisade till den kommersiella marknaden i större utsträckning, vilket leder till en ojämlikhet i jämförelse med de som kan låna tryckt litteratur på biblioteken. En ökad hänvisning till kommersiella alternativ kan därmed inte ses som likvärdig tillgång.

Tillgången till e-böcker och möjligheterna att låna e-böcker via bibliotek skiljer sig åt mellan biblioteken i Sverige. Det finns därför ett stort behov av att säkerställa en likvärdig tillgång till e-böcker över hela landet. Ett sätt att jämna ut skillnader i tillgång för låntagare är att införa en nationell digital bibliotekstjänst för tillgänglig litteratur, ett slags samordnat nationellt system för att förmedla litteratur i ett tillgängligt format för personer med syn- och andra funktionsnedsättningar. Utan nationella strukturer finns det en risk för stora lokala skillnader vad gäller tillgång till litteratur i tillgängligt format. Detta kommer bli särskilt tydligt när det inte bara är MTM utan även de kommersiella förlagen som producerar tillgänglig litteratur.

Beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än de som listas i punkten ovan

Eftersom tillgänglighetskrav sannolikt inte kommer att kunna ställas på hela e-bokstjänsten då det kan strida mot etableringsfriheten i mediegrundlagarna, kommer tillgänglighetsdirektivets krav på tillgänglighet inte att genomföras fullt ut för e-böcker innan nödvändiga grundlagsändringar har genomförts. Den reglering som redan har beslutats och som ska genomföra tillgänglighetsdirektivet kan behöva ses över och detta kommer inte bara medföra ändringar i mediegrundlagarna utan även i de författningar som genomför tillgänglighetsdirektivet.¹⁸

Beträffande påverkan på konkurrensförhållandena för berörda ekonomiska aktörer kommer de som är verksamma i Sverige på grund av grundlagsändringarna inte att ha krav på sig att tillgänglighetsanpassa sina e-bokstjänster samtidigt som ekonomiska aktörer i resten av EU. De ekonomiska aktörer som däremot väljer att göra den delen av e-bokstjänsten som åtnjuter grundlagsskydd tillgänglig redan innan grundlagsändringarna genomförts kommer troligen få en konkurrens fördel jämfört med de ekonomiska aktörer som väntar tills tillgänglighetskraven kan ställas. Därtill bör tilläggas att förslaget om nya föreskrifter rör genomförandet av ett fullharmoniseringsdirektiv där det saknas nationellt handlingsutrymme. Utöver de hänsyn till små företag som tas i tillgänglighetsdirektivet, särskilt mikroföretag som är undantagna från skyldigheten att uppfylla kraven på tillgänglighet, saknar MTM handlingsutrymme att reglera detta ytterligare i föreskriftsförslaget.

¹⁸ SOU 2024:96 s. 175.

Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

Tillgänglighetsdirektivet är fullharmoniserat och lämnar inte något utrymme för nationella särlösningar. MTM har därför inte någon möjlighet att vidta några åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. De föreslagna föreskrifterna genomför tillgänglighetsdirektivets bestämmelser om e-böcker och MTM går inte utöver sitt bemyndigande.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Tillgänglighetsdirektivets bestämmelser ska enligt artikel 31 tillämpas från och med den 28 juni 2025. Tillgänglighetslagen och tillgänglighetsförordningen kommer därför att träda i kraft samma dag. För att tillgänglighetsdirektivet i den del som reglerar e-bokstjänster ska genomföras fullt ut i svensk rätt behöver även de föreslagna föreskrifterna träda i kraft vid samma tidpunkt. MTM utgår ifrån det bemyndigande som getts i 7 § 5 tillgänglighetsförordningen och beslutar om föreskrifter som ska träda i kraft den 28 juni 2025.

I tillgänglighetsdirektivet finns även övergångsbestämmelser. Enligt punkt 2 andra strecksatsen i övergångsbestämmelserna till tillgänglighetslagen ska lagen inte tillämpas på innehåll på webbplatser och mobila applikationer som avser filformat för dokument som har offentliggjorts före ikraftträdandet. Filformat för dokument beskrivs inte i tillgänglighetsdirektivet, men däremot i webbtillgänglighetsdirektivet¹⁹. Av skäl 26 i webbtillgänglighetsdirektivets ingress framgår att filformat för dokument bör anses utgöra dokument som inte i första hand är avsedda för användning på nätet men som ingår i webbsidor, till exempel Adobe Portable Document Format (pdf), Microsoft Office-dokument eller format med öppen källkod som är likvärdiga med dessa. Definitionen bör tillämpas även i förhållande till tillgänglighetsdirektivet. I den mån dokument i nämnda eller liknande filformat offentliggjorts före den 28 juni 2025 ska de alltså inte omfattas av tillgänglighetskraven. Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet bedömde att e-böcker utgivna i visst format omfattas av undantaget för filformat för dokument som offentliggjorts före den 28 juni 2025 och regeringen delade den bedömningen.²⁰

Enligt punkt 4 i övergångsbestämmelserna får en tjänsteleverantör fortsätta att tillhandahålla sina tjänster med hjälp av produkter som före ikraftträdandet lagligen användes av tjänsteleverantören för att tillhandahålla liknande tjänster, dock längst till och med den 27 juni 2030. Vidare får en tjänsteleverantör, som vid tidpunkten för lagens ikraftträdande tillhandahåller tjänster enligt ett avtal som har ingåtts före ikraftträdandet, fortsätta att tillhandahålla tjänsterna till dess att avtalstiden

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

²⁰ Prop. 2022/23:42 s. 131.

löper ut, dock längst till och med den 27 juni 2030, även om tjänsterna i fråga inte får tillhandahållas enligt 6 § tillgänghetslagen.

Beträffande informationsinsatser så har MTM väl upparbetade kanaler som uppdateras löpande. Dessutom arrangeras kontinuerligt konferenser och webinarier. För åren 2023 och 2024 fick MTM ett regeringsuppdrag att främja universell utformning av e-böcker i enlighet med kraven i tillgänglighetsdirektivet. Fokus enligt uppdraget skulle ligga på att följa och medverka i det europeiska arbetet med framtagande av standarder för universell utformning av e-bokstjänster, att genom dialog med bok- och förlagsbranschen analysera behovet av främjande insatser samt att inleda sådana insatser. Under 2024 arrangerade MTM bland annat webinarier om tillgänglig programvara för e-böcker, om tillgänglighetsmetadata samt om verktyg för att tillgänglighetstesta e-böcker. Samtliga går att ta del av i efterhand på MTM:s webbplats.

Vidare har MTM en sida om lagkrav på sin webbplats. Förutom information om lagstiftningen ges där inspiration och vägledning till tillgänglig bokproduktion och -distribution. I samband med ikraftträdandet planerar MTM att uppdatera webbplatsen med bland annat rättslig vägledning. Därutöver skickar MTM kontinuerligt ut nyhetsbrev med uppdateringar om lagstiftningen till bokbranschen. Utöver nyhetsbrevet når MTM ut till de ekonomiska aktörerna genom artiklar på webbplatsen, där MTM kommer att fortsätta informera och vägleda ekonomiska aktörer om tillgänglighetsdirektivets krav.

Allmänheten, bibliotek och ekonomiska aktörer har möjlighet att kontakta MTM på e-postadressen info@mtm.se för frågor om lagstiftningen och tillsynsverksamheten som är under uppbyggnad.

Beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

MTM är utsedd tillsynsmyndighet för e-bokstjänster och har därigenom möjlighet att utöva tillsyn över hur de ekonomiska aktörerna lever upp till tillgänglighetskraven. Inom ramen för tillsynsarbetet kommer MTM att uppmärksamma de fall där bristande efterlevnad beror på svårigheter att tillämpa reglerna och vilka behov av förtydliganden som då kan finnas. Tillsynsarbetet kan dock endast bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till nuvarande grundlagsreglering. För MTM:s del innebär det att granskningen av e-bokstjänster inledningsvis kommer att omfatta den ändamålsenliga programvaran, det vill säga den programvara som hör till e-boken. Granskningen av själva e-boksfilen kommer troligen att kunna inledas först den 1 januari 2027, efter nödvändiga grundlagsändringar. Med anledning av detta kommer det därför dröja innan MTM kan följa upp och utvärdera vilka effekter den nya lagstiftningen får för berörda ekonomiska aktörer på marknaden, i vilken utsträckning de förstår och följer tillgänglighetskraven samt vilka förändringar de har vidtagit efter genomförandet liksom vilka utmaningar de har ställts inför.

MTM har även kontinuerliga möten med andra berörda myndigheter som också kommer att bedriva tillsyn i enlighet med lagstiftningen. Att träffas inom ramen för denna myndighetssamverkan är ett bra sätt att utbyta information om hur de ekonomiska aktörerna berörs av de olika reglerna, om tolkningsfrågor med mera.

För att utvärdera vilka nyttor den nya lagstiftningen kommer att medföra har MTM också möjlighet att ta hjälp av myndighetens brukarråd, som är ett rådgivande organ knutet till myndigheten som ska främja kontakter med målgrupper, intresseorganisationer och förmedlare. MTM:s vetenskapliga råd,

som ska bevaka och sprida forskning om tillgängliga medier och deras målgrupper, liksom referensgruppen för högskolefrågor kan också vara behjälpliga i detta arbete.

Senast den 28 juni 2030, och därefter vart femte år, ska den Europeiska kommissionen överlämna en rapport om tillämpningen av tillgänglighetsdirektivet till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Rapporten kommer bland annat att innehålla en utvärdering av direktivets effekt för ekonomiska aktörer och personer med funktionsnedsättning. MTM kommer att analysera rapporten för att bedöma vilka konsekvenser tillgänglighetsdirektivet har fått, särskilt med beaktande av vilken tillgång personer med funktionsnedsättning har till tillgängliga e-böcker.

Inhämtande av yttrande

MTM lämnar förslaget till föreskrifter tillsammans med denna konsekvensutredning och författningskommentarerna till Regelrådet för yttrande. Samtidigt ges andra myndigheter, ekonomiska aktörer och organisationer tillfälle att yttra sig. Därutöver kommer föreskriftsförslaget, författningskommentarerna och konsekvensutredningen att publiceras på myndighetens webbplats, vilket också ger övriga intresserade möjlighet att yttra sig.

Kontakt

Sophie Kulevska, Tillsynsansvarig MTM

Telefon (växel): 040-653 27 00

Besöksadress: Hans Michelsensgatan 2, 211 20 Malmö / Postadress: Box 51, 201 20 Malmö