

## Yttrande över förslag till föreskrifter om kompletterande tillgänglighetskrav för tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker

### Regelrådets ställningstagande

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

### Motivering till Regelrådets ställningstagande

En aspekt som beskrivits på ett tillräckligt tydligt sätt är överensstämmelsen med EU-rätt och hur förslaget förhåller sig till minimikrav. Det finns tydlighet kring att detta är ett fullharmoniseringsdirektiv som innebär att förslagsställaren uppfattar att begränsat handlingsutrymme finns för många delar av implementeringen. Regelrådet ifrågasätter inte detta, men anser att det hade varit önskvärt att förslagsställaren hade beskrivit hur innehållet i direktivet som begränsar handlingsutrymmet för förslagsställaren. Ingen sådan beskrivning har återfunnits.

Regelrådet finner dock att bristerna i konsekvensutredningen överväger. Dessa är bland annat beskrivningen av kostnader. Det finns en beskrivning av vilka totala investeringskostnader som uppstår för att uppfylla tillgänglighetsdirektivet samt årliga kostnader. För att konsekvensutredningen ska kunna bedömas uppfylla kraven hade en beskrivning av vilka de berörda företagen är, vilka kostnader och vilken påverkan på företagsnivå som uppstår behövt beskrivas. Inte heller de berörda företagens antal och storlek har beskrivits. Sådan information behövs för att få en förståelse av vilka kostnader som uppstår på företagsnivå.

Sammantaget väger de bristfälliga beskrivningarna av berörda företag, kostnader och frånvaron av beskrivning av intäkter över till att konsekvensutredningen inte anses uppfylla kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

### Innehållet i förslaget

Förslaget gäller lagen (2023:254) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet samt förordningen (2023:676) vissa produkters och tjänsters tillgänglighet i kraft. De genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882) om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster. I samband med detta avser Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) att ta fram föreskrifter om kompletterande tillgänglighetskrav för tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker.

För tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker ska följande regler gälla. Säkerställande av att e-böcker som utöver text även innehåller ljud tillhandahåller text och ljud synkroniserat,

av att e-bokens digitala filer inte hindrar tekniska hjälpmedel från att fungera korrekt, av tillgång till innehållet, navigering i filens innehåll och layout, inbegripet dynamisk layout, tillhandahållandet av struktur, flexibilitet och valmöjligheter vid presentationen av innehållet. Möjliggörandet av alternativ återgivning av innehållet och driftskompatibilitet med olika tekniska hjälpmedel på ett sådant sätt att detta är uppfattningsbart, hanterbart, begripligt och robust. E-böcker göras upptäckbara genom tillhandahållande av information om e-bokens tillgänglighetsfunktioner via metadata. Och säkerställande att åtgärder avseende förvaltning av digitala rättigheter inte blockerar tillgänglighetsfunktionerna.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 28 juni 2025.

## Bedömning av delasppekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

Förslagsställarens 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 EU:s tillgänglighetsdirektiv. Då det är ett fullharmoniseringsdirektiv och nationellt handlingsutrymme saknas har förslagsställaren valt att hålla sig så nära direktivets utformning som möjligt. Det anges att förslaget syftar till att bidra till en välfungerande inre marknad för e-bokstjänster och ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Av remissen framgår att tillgänglighetslagens bestämmelser som gäller tjänsteleverantörer även för den som ansvarar för innehållet i en e-bok, med undantag för bestämmelserna om sanktionsavgifter. 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. 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. De mindre förlagen kan bli ansvariga för att uppfylla direktivets krav om det till exempel finns ett avtal mellan författare och förlag. Därutöver omfattas den programvara som hör till e-boken av de krav som ställs i tillgänglighetslagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen både innehåller information om vilka formella krav som avses uppfyllas med att genomföra förslaget och att det framgår vilket övergripande syfte som finns med regelverket som helhet.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syfte är godtagbar.

### Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Förslagsställaren beskriver att direktivet 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.

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

## Alternativa lösningar

Av konsekvensutredningen framgår att inget utrymme finns på nationell nivå för att utforma alternativa lösningar och åtgärder för att begränsa kostnader. Detta beror enligt förslagsställaren på att det direktiv som ska tillämpas är ett fullharmoniseringsdirektiv.

Regelrådet ser inte någon anledning att ifrågasätta denna uppgift i detta sammanhang.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

## Berörda företag

I konsekvensutredningen beskrivs att de företag som berörs tillhandahåller tjänster av e-böcker" samt företag som tillhandahåller ändamålsenlig programvara.

Regelrådet finner att det inte beskrivs någon uppdelning av företag efter storlek (mikro, små, medelstora, stora). Det görs ingen beskrivning av antal aktörer eller vilka som kan förväntas påverkas mest. Förslagsställaren beskriver de ekonomiska aktörerna, men det framgår inte om detta är att likställa med enskilda företag, vilket inte kan förutsättas. För att man ska kunna få en konkret uppfattning om vad en påverkan på företags kostnader och intäkter betyder, behövs det en tydligare beskrivning av berörda företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

## Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Av konsekvensutredningen framgår att de kostnadsmässiga konsekvenserna av genomförandet av tillgänglighetsdirektivet har utretts av företaget Analysys Mason, vilket är den källa där förslagsställaren hämtar uppgifter om kostnader. Av denna information framgår att 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 förslagsställaren anser medför att investeringskostnaderna för e-böcker borde minskas i motsvarande mån. Mer exakta uträkningar presenterades inte, men förslagsställaren uppger att med anledning av inflationen behöver kostnaderna räknas upp något.

Regelrådet gör följande bedömning. Den beskrivning av kostnader som tillhandahålls är övergripande och behandlar inte föreskrifterna annat än som en del av totalkostnaden i förhållande till tillgänglighetsdirektivet. För att kunna förstå effekterna hade kostnaderna till följd av förslaget behövt uppges i förhållande till de specifika föreskrifterna och på företagsnivå.

Ingen beskrivning av om förslaget påverkar företagens intäkter har återfunnits. Om ingen påverkan sker hade detta behövt uppges.

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

## **Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag**

### *Påverkan på konkurrens*

Av konsekvensutredningen framgår att beträffande påverkan på konkurrensförhållandena för berörda ekonomiska aktörer kommer företag som är verksamma i Sverige på grund av grundlagsändringarna inte att ha krav på sig att tillgänglighetanpassa 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 konkurrensfördel 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 föreslagna förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. En beskrivning finns av påverkan på konkurrens. Enligt denna beskrivning finns en övergångsperiod då företag kan välja att implementera föreskrifter eller ej, innan de blir obligatoriska att genomföra. Enligt förslagsställaren innebär det konkurrensfördelar för företag som tidigt anpassar sig till de nya reglerna.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens är godtagbar.

### *Särskilda hänsyn till små och medelstora företag*

Förslagsställaren har beskrivit att förslaget om nya föreskrifter rör genomförandet av ett fullharmoniseringsdirektiv där det saknas nationellt handlingsutrymme och att särskild hänsyn till små företag därför inte kunnat tas. Regelrådet har förståelse för att begränsningen i handlingsutrymme på grund av EU:s fullharmoniseringsdirektiv och tillämpningen av detsamma kan påverka att ingen sådan hänsyn kan tas. Att förslagsställaren klargjort detta bidrar till tydligheten.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag är godtagbar.

## **Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter**

Förslagsställaren uppger att på grund av att tillgänglighetsdirektivet är fullharmoniserat lämnas 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.

Regelrådet finner inte någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens resonemang om hinder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Av konsekvensutredningen framgår att 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.

Gällande vald tidpunkt har MTM beskrivit att föreskrifterna ska träda i kraft samma dag som lagen och förordningen. Det framgår att det finns en övergångsperiod när företag kan välja att implementera de nya kraven eller ej, vilket ger tid för anpassning.

Regelrådet finner att förslagsställaren har publicerat vägledningsmaterial för tillgänglighetsmetadata och verktyg för att tillgänglighetstesta e-böcker. Dessa utbildningar finns tillgängliga på myndighetens webbsida. Det framgår inte om denna information är aktuell i förhållande till de förändringar som företag behöver göra med anledning av de nya kraven i föreskrifterna. Myndigheten planerar att skicka ut artiklar till branschen för att vägleda om tillgänglighetsdirektivets krav. Detta tolkar Regelrådet så att det även innefattar föreskrifterna, då dessa är en konsekvens av direktivets implementering.

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

## **Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas**

Förslagsställaren uppger att myndigheten har kontinuerliga möten med andra berörda myndigheter som också kommer att bedriva tillsyn i enlighet med lagstiftningen. Att träffas inom ramen för denna myndighetssamverkan uppges vara 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 enligt förslagsställaren också vara behjälpliga i detta arbete. Den europeiska kommissionen ska

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.

Förslagsställaren konstaterar vidare att 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.

Regelrådet finner att förslagsställaren har redogjort för att utvärdering kommer att ske, vilka frågeställningar som ska följas upp och att dialog kommer att föras med andra myndigheter, intresseorganisationer, målgrupper och vetenskapliga råd. Förslagsställaren har också redogjort för tidpunkten och när arbetet kan starta.

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**

MTM uppger att det inte finns 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 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. 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.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit vilken överensstämmelse förslaget har i förhållande till EU-rätten och att förslaget varken över- eller understiger minimikravet.

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 finns att anföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 april 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