

NOTAT

Vedr.: Forsyningerne og ny lov om offentlige organers websteders tilgængelighed (webtilgængelighed)

Efter Folketingets behandling af lovforslag L126, har vi nu fået lov om tilgængelighed af offentlige organers websteder og mobilapplikationer, se lov nr. 692 af 08.06.2018.

Da vandselskaber og almene vandforsyninger i øvrigt ofte er omfattet af de samme regler som den offentlige forvaltning – er det oplagte spørgsmål, om loven angår disse forsyninger.

Lovforslagets formål er at gøre offentlige organers websteder og mobilapplikationer mere tilgængelige for brugere, navnlig, men ikke udelukkende, for personer med handicap. Med lovforslaget skal de offentlige organer opfylde tilgængelighedskrav i opbygningen og driften af deres websteder og senere deres mobilapplikationer. Som eksempel kan nævnes behovet for, at videoer tekstes af hensyn til døve og hørehæmmede, og at det skal være muligt at navigere på et websted uden brug af computermus, da dette kan være vanskeligt for nogle med visse fysiske handicaps.

Det er på nuværende tidspunkt ikke defineret klart, hvad de offentlige organer skal gøre konkret mhp., at deres websteder og mobilapplikationer bliver mere tilgængelige. Ministeren for offentlig innovation har en bemyndigelse til at angive dette i bekendtgørelsesform.

Det skal også bemærkes, at et offentligt organ kan vurdere, at overholdelse af krav om tilgængelighed vil medføre en uforholdsmæssig stor byrde og dermed undlade at følge kravene, se § 3.

Grundet krav i det bagvedliggende EU direktiv, 2016/2106, træder loven i kraft 23.09.2018 – og der er forskellige anvendelsestidspunkter; reglerne finder således først anvendelse fra 23.09.2020 på offentlige organers websteder, der er offentliggjort før lovens ikrafttræden.

Formål

Det skal primært afdækkes om kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyningsselskaber samt almene vandforsyninger i øvrigt er omfattet af lov nr. 692/2018.

Afslutningsvis i notatet vil der være en kort præsentation af forpligtigelserne for vandselskaber og en oversigt over anvendelsestidspunkter.

Det korte svar

De kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyninger er omfattet af loven, da de må anses som værende et offentligt organ i nærværende sammenhæng.

Offentlige organer omfatter ud over myndigheder også offentligretlige organer, som de er defineret i EU reguleringen (udbudsdirektivet) og gengivet i loven. De kommunalt ejede forsyninger vurderes at være omfattet af begrebet offentligretligt organ, da de er juridiske personer, der varetager opgaver, der dækker almenhedens behov – og dertil kommer, at de har en bestyrelse, hvor mere end halvdelen er udpeget af kommunen.

I forhold til de øvrige almene vandforsyninger, typisk ejet af forbrugerne og organiseret som andelselskaber, er der heller ingen tvivl om, at de er juridiske selskaber, der dækker almenhedens behov. Det springende punkt kan være, om tredje betingelse i § 2 litra c (kontrol-/finansieringselementet) er opfyldt.

Danske Vandværker er blevet kontaktet, og Danske Vandværker har påtaget sig at afdække den juridiske situation for de forbrugerejede, almene vandforsyninger.

Vurdering

Loven finder anvendelse på offentlige organers websteder og mobilapplikationer, se § 1. Begrebet "offentlig organ" er defineret i § 2 nr. 1:

"Statslige, regionale og kommunale myndigheder, offentligretlige organer og sammenslutninger af en eller flere af sådanne myndigheder eller en eller flere af sådanne offentligretlige organer, hvis disse sammenslutninger er oprettet specifikt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter."

De centrale bliver for forsyningernes vedkommende derefter begrebet "offentligretlige organer", der i § 2 nr. 2 er defineret således:

"Organer, der

- a) er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter,
- b) er juridiske personer, og
- c) for mere end halvdelen vedkommende finansieres af staten, regionale eller kommunale myndigheder eller af andre offentligretlige organer eller er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer eller har en bestyrelse eller direktion eller et tilsynsråd, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller kommunale myndigheder eller andre offentligretlige organer."

Denne definition er lig det begreb, der anvendes i Udbudsdirektivet, se artikel 2 nr. 4 i direktiv nr. 2014/24. Det vil sige, at begrebet ikke er koblet op på den danske offentlighedslov, som ville have været oplagt, og som eksempelvis er tilfældet for Persondataforordningen.

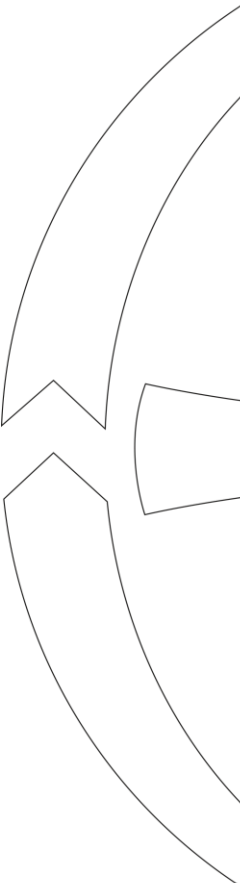
Det tre ovenstående betingelser er kumulative, og de skal dermed alle være opfyldt, førend der er tale om et offentligretligt organ.

Den første betingelse er, at forsyningen er oprettet med henblik på at imødekomme almenhedens behov. I den forbindelse er det afgørende, om der er tale om en virksomhed, som tilsigter at varetage samfundsmæssige interesser, i modsætning til virksomhed, som fokuserer på enkeltes eller enkelte gruppers individuelle og særlige – eventuelt kommercielle – interesser, se hertil EU udbudsretten 3. udgave, Jakobsen, Peter Stig m.fl. 2016 s. 83-84

Det er uden betydning for vurderingen, at der også udøves kommercielle aktiviteter i selskabet.

Der er ingen tvivl om, at vandselskaber (vand- og spildevandsforsyninger der håndterer mere end 200.000 m³) varetager almenhedens behov i forhold til sundheds- og miljømæssig kvalitet, se vandsektorloven, VSL, § 1. De øvrige almene vandforsyninger (forbrugerejede forsyninger) skal på samme vis varetage almenhedens behov, se omtalen af menneskers sundhed i §1 i vandforsyningsloven (VFL).

I og med at forsyningerne ikke har til formål at skabe indtjening – tværtimod er de underlagt et hvile-i-sig-selv-princip – og idet de i det hele taget ikke fungerer på markeds-mæssige vilkår – så er der ikke tale om et behov af kommerciel eller industriel, hvorfor forsyningerne kan siges at honorere betingelse nævnt under litra a, se betragtning 10 til udbudsdirektivet.



Den anden betingelse er, at forsyningen er en juridisk person, hvilket er tilfældet for såvel vandselskaber, der grundet vandsektorloven er organiseret som kapital-selskaber (typisk aktieselskab), som øvrige almene vandforsyninger typisk organiseret som andels-selskaber eller interessentselskaber. I nærværende sammenhæng er det uden betydning, at interessentselskaber beskattes principielt hos interessenterne.

Den tredje betingelse er, at det offentligretlige organ enten

- for mere end halvdelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller kommunale myndigheder eller af andre offentligretlige organer eller
- er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer eller
- har en bestyrelse eller direktion eller et tilsynsråd, hvor mere end halvdel af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller kommunale myndigheder eller andre offentligretlige organer.

Når perspektivet er de kommunalt ejede forsyninger, er situationen den, at kommunen gennem sit ejerskab på generalforsamlingen udpeger mere end halvdel af bestyrelsesmedlemmerne i forsyningen bestyrelse. Dette er et krav i selskabslovens § 120 stk. 1. Allerede derfor kan disse forsyninger siges at honorere den tredje betingelse.

Sammenfattende forholder det sig således, at kriterierne i § 2 nr. 2 for at være et offentligretligt organ er opfyldte af det kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyningsselskaber.

Når indfaldsvinklen er forbrugerejede, almene vandforsyninger, er der behov for at vurdere på kontrol og/eller finansieringselementet som fremgår tredje betingelse, litra c.

Disse forbrugerejede forsyninger omfattet af VSL eller alene VFL finansieres igennem brugerbetaling fra forbrugerne som den altovervejende indtægtskilde. Der modtages derfor ikke en direkte finansiering fra offentlige myndigheder.

Finansieringskriteriet kan dog også opfyldes igennem direkte betalinger fra borgerne, se EU udbudsretten s. 93. Her er det dog et krav, at betalingerne ikke udgør betaling for en modydelse. I denne forbindelse er det DANVAs vurdering, at der er tale om en modydelse (vandforsyning), som tilmed er kendetegnet ved, at betalingen afspejler princippet om fuld-omkostningsdækning (fuld forbrugerfinansiering).

Det offentlige har en vis kontrollerende indflydelse på de øvrige almene vandselskaber igennem fastsættelse af økonomisk ramme, takstgodkendelse under hensyntagen til hvile-sig-selv, forsyningspligt i visse områder (ej vælge sine egne forbrugere), kvalitetskrav om vandkvalitet og lignende. Det afgørende er dog, om denne kontrol vedrører selskabets afgørelser på området for offentlige kontrakter; altså om hvilke leverandører der får kontrakterne samt deres størrelse og art.

EU-domstolen har fastslået¹ at kontrolkriteriet er opfyldt, når der er en tilknytning til det offentlige, der er sammenlignelig med tilfælde, hvor det offentlige finansierer driften eller udpeger ledelsen.

DANVA hælder til at vurdere, at forsyningssekretariatets og kommunernes indflydelse over de forbrugerejede, almene vandforsyningers takster generelt udgør den nødvendige kontrol i forhold til udbudslovens kontroldefinition, idet de offentlige indkøb må tilpasses de af kommunalbestyrelsen godkendte takster – der for selskaber omfattet af VSL skal tage hensyn til den økonomiske ramme.

Dette er dog usikkert. Kommunens kontrol er formel og kan derfor ikke effektivt bruges til kontrol over indkøbene i alle tilfælde.

¹ Sag C-237/99 Kommissionen mod Frankrig præmis 49

Konklusionen i forhold til de forbrugerejede forsyninger er, at det er usikkert, om de er omfattet af begrebet offentligretligt organ. Men den omfattende offentligretlige regulering af bl.a. økonomien synes at pege i retning af, at der er så megen kontrol af de forbrugerejede forsyninger, at de også i nærværende sammenhæng anses som en offentligretligt organ – og dermed omfattet af lov nr. 692/2018.

Kort præsentation af forpligtelserne for vandselskaberne

Vandselskaberne skal indrette deres hjemmesider og mobilapplikationer efter reglerne i §§3-5 i loven. Det vil betyde, at vandselskabernes websteder skal ændres frem mod reglernes ikrafttræden, se § 3, stk. 1

De specifikke krav til indholdet og opbygningen er ikke fastlagt endnu.

Vurderer det offentlige organ, at overholdelse af krav om tilgængelighed i stk. 1 vil medføre en uforholdsmæssig stor byrde, kan det offentlige organ vælge at undlade at overholde kravene. Det offentlige organ skal ved vurderingen tage hensyn til

- 1) det offentlige organs størrelse, ressourcer og art og
- 2) de anslåede omkostninger og fordele for det offentlige organ i forhold til de anslåede fordele for personer med handicap under hensyntagen til hyppigheden og varigheden af brugen af det specifikke websted eller den specifikke mobilapplikation.

Denne undtagelse vurderer DANVA kan anvendes af mindre forbrugerejede forsyninger, hvis de standarder, der offentliggøres bliver særligt udførlige og detaljerede. I dette tilfælde er det vigtigt, at det indføres i tilgængelighedserklæringen efter § 4.

Der skal under alle omstændigheder udarbejdes en tilgængelighedserklæring efter § 4. Denne skal indeholde oplysninger om selskabets overholdelse af loven, og eventuelt at visse dele er fraveget efter § 3, stk. 2.

Denne skal offentliggøres på vandselskabets hjemmeside.

Ministerens for offentlig innovation kan fastsætte krav og standarder til webstedernes opbygning, tilgængelighedserklæringens indhold og stille krav til en yderligere indrapportering. På tidspunktet for notatets udarbejdelse er der ikke bekendtgørelser der fastsætter regler herom. Der er ingen tvivl om, at styrelsen vil være kraftig inspireret af den internationale tilgængelighedsstandard WCAG, der siden 2008 har været gældende i Danmark, og ved EU direktivet nu gøres obligatorisk for alle offentlige myndigheder m.fl. i EU's medlemslande.

Digitaliseringsstyrelsen fører tilsyn med loven.

Oversigt og ikrafttrædelsestidspunkter

Der er forskellige frister for implementering af loven i § 7, der er gengivet her

§ 7. Loven træder i kraft den 23. september 2018.

Stk. 2. Loven finder anvendelse fra den 23. september 2019 på offentlige organers websteder, der offentliggøres efter lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Loven finder anvendelse fra den 23. september 2020 på offentlige organers websteder, der er offentliggjort før lovens ikrafttræden.

Stk. 4. Loven finder anvendelse fra den 23. juni 2021 på offentlige organers mobilapplikationer.

Troels Heebøll Vinderslev, stud.jur.
Susanne Vangsgård, cand.jur

