



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.

Deres ref.

Dato:

09/1402-29-MBA

28.11.2011

Ruter bryter ikke plikten til universell utforming av billettautomater

Norges Blindeforbund klaget på at det er vanskelig for blinde og svaksynte å bruke touchscreen teknologien på Ruter billettautomater i Oslo (ca 180 automater)

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har en egen bestemmelse om universell utforming av IKT i dtl § 11. Ombudet håndhever ikke denne bestemmelsen, men kan likevel vurdere forholdet etter den generelle bestemmelsen om universell utforming i dtl § 9.

Ombudet fant at billettautomatene er en del av Ruters hovedløsning, og at automatene ikke er universelt utformet.

Ombudet uttalte at det å utbedre automatene vil være et egnet tiltak som vil gjøre at blinde og svaksynte kan bruke automatene. Ombudet fant likevel at det vil være uforholdsmessig byrdefullt for Ruter å skifte ut eller utbedre alle billettautomatene på nåværende tidspunkt. Ombudet viste til lovens § 11 og det at det ikke finnes forskrifter om IKT enda gjør at man må gjøre en innskrenket forholdsmessighetsvurdering. Det er snakk om nærmere 200 automater. Kostnadene til utbedring er anslått av Standard Norge og Ruter for å være på nærmere 50 millioner kroner. Ombudet mente dette vil være uforholdsmessig byrdefullt for Ruter.

Ombudet mente også det ville være uforholdsmessig byrdefullt for Ruter å legge inn talebeskjeder i automatene. Ombudet uttalte at heller ikke dette vil være et mindre tiltak som kan pålegges etter §9. Ombudet viste til at Ruter nå er i gang med en skrittvis tilnærming til problemet ved at de planlegger å lansere en mer tilgjengelig automat sommeren 2012. På bakgrunn av en helhetsvurdering fant ombudet at Ruter ikke bryter plikten til universell utforming nå.

Saksnummer: 09/1402

Dato: 28. november 2011

Lovanvendelse: 0.

UTTALELSE I KLAGESAK - SPØRSMÅL OM UNIVERSELL UTFORMING AV RUTERS BILLETTAUTOMATER

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til klage fra Norges Blindforbund på Ruters billettautomater av 18. juni 2009. Blindforbundet mener Ruters billettautomater ikke oppfyller kravet til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 etter at det ble innført elektronisk billettsystem i Oslo i april 2009. Blindforbundet viser til at dette systemet ikke kan brukes av synshemmede fordi kjøp av billett via automat betinger at man kan bruke berørings skjerm, noe som er vanskelig for mange synshemmede.

Ombudet har vurdert saken, og konkluderer med at Ruter ikke bryter plikten til å sikre universell utforming av billettautomatene etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd.

Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda innen tre uker fra det tidspunkt Norges Blindforbund mottar ombudets brev, se vedlagte orientering.

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

Selskapet Ruter AS ble operativt 1. januar 2008. I april 2009 innførte selskapet elektronisk billettsystem, Flexus i Oslo. Etter en første testperiode med en gruppe pilotkunder ble abonnementsordningen for månedsreisekort konvertert til elektroniske reisekort.

Det elektroniske billettsystemet har Ruter videreført etter forgjengerselskapene i Oslo og Akershus, som hver for seg hadde skaffet systemer fra ulike leverandører. Billettautomatene som er i bruk nå ble levert til Oslo Sporveier av et fransk firma i 2005. De 180 billettautomatene er hovedsaklig utplassering på t-banestasjonene. Det elektroniske billettsystemet består av billettautomater for kjøp og salg av billetter og valideringsautomater for kontroll og elektroniske reisekort. De elektroniske reisekortene må kjøpes over disk hos en av de 21 kommisjonærene som ble operative i løpet av høsten 2009. Dette er Trafikanten, de betjente bussterminalene og de betjente jernbanestasjonene i Oslo og Akershus. Reisekortene kan også bestilles på internett. Billettautomatene er et selvbetjeningstilbud for senere opplasting av billettprodukter i kortet ved fornyelse av periodebillett eller opplasting av reisepenger i kortet.

Saken har av flere grunner tatt tid. Fra sommeren 2010 til februar 2011 var det lite bevegelse i saken. Årsaken til dette var blant annet at Ruter og Blindeforbundet innledet et samarbeid om saken og at Blindeforbundet på bakgrunn av dette vurderte om de skulle trekke klagen. Ved brev fra Blindeforbundet til ombudet av 1. februar 2011 informerte Blindeforbundet om at de hadde oppnådd god kontakt med Ruter og hadde stor tro på videre samarbeid. De ønsket likevel å opprettholde klagen, idet de mener at synshemmede diskrimineres i møte med Ruters billettsystem.

Norges Blindeforbund anfører at synshemmede ikke kan bruke billettautomatene fordi kjøp via automat betinger at du kan bruke berøringsskjerm ("touchscreen"). Dette er ifølge Blindeforbundet umulig for både blinde og mange svaksynte.

Blindeforbundet viser til at det ikke er så relevant at man kan kjøpe billetter hos kommisjonærer, både fordi det flere steder ikke er tilgjengelige kommisjonærer og fordi det er vanskelig for mange synshemmede å finne frem til kommisjonærene.

Blindeforbundet mener det også finnes alternative løsninger ved at det er mulig å utstyre de nåværende billettautomatene med syntetisk tale. Blindeforbundet viser til at Nordeas minibanker har dette, og at det ikke har vært så kostbart. Blindeforbundet mener også det finnes løsninger når det gjelder taktilt tastatur som kan implementeres i billettautomatene.

Blindeforbundet viser til at Ruter er det eneste selskapet som tilbyr offentlig transport i Oslo og Akershus. Selskapet er i en monopolsituasjon, og har en særlig plikt til å sikre universell utforming av sine tjenester.

Ruter AS erkjenner at billettautomatene ikke er universelt utformet, men viser til at da automatene ble levert tilfredsstilte de alle de formelle krav til tilgjengelighet og brukervennlighet som gjaldt. Automatene har en forventet levetid på ca 10 år. Det vises til at en utskifting av alle automatene vil gi en kostnad på 44 millioner kroner. I dette beløpet inngår anskaffelse av alle automatene (180 stk) og nødvendige tilpasninger. Ruter mener dette er en betydelig kostnad som ikke kan pålegges selskapet på nåværende tidspunkt.

Ruter har likevel sett på muligheten for alternativ utbedring ved utvikling av funksjon for forstørrelse av displaytaster og utvikling av definerte talebeskjeder. Leverandør av automatene har anslått at en tilpasning og implementering av disse funksjonene vil gi en total kostnad for Ruter på ca 3,2 millioner kroner. Ruter ønsket å involvere Norges Blindeforbund i dette arbeidet, og det ble derfor arrangert et møte mellom partene.

Etter møtet har Ruter gjennomført grep i programvaren som medfører at bedre kontraster og bedre "front" vil bli implementert. Dette vil skje gjennom prosjektet "Ny pris og sonestruktur" som ble satt i produksjon første helgen i oktober 2011. Utvikling av lydspor har stått i ro grunnet manglende tilbakemelding fra leverandøren. Etter dialog med leverandøren er det kommet frem at det ikke finnes noen standard løsning for programvare i dagens løsning som oppfyller kravene til universell utforming. Alle endringer må spesifiseres spesifikt. Dette er kostbart fordi det krever utvikling av løsninger som kun brukes av en kunde.

Ruter presiserer at selv om synshemmede ikke kan bruke billettautomatene er billetter tilgjengelig i andre salgskanaler. Det finnes 251 kommisjonærer som selger elektroniske

billetter. (Narvesen, MIX, 7-Eleven og Shell) Når alle kommisjonærer og salgssteder har fått det nødvendige utstyret, vil ca 300 betjente salgssteder være tilgjengelig for å utføre salg og service. Oslo bussterminal og Lillestrøm bussterminal, samt alle betjente NSB stasjoner er også salgssteder med full service til kundene.

Ruter har ikke gått til anskaffelse av nye automater enda. Anskaffelse av nye automater skal bli satt ut på anbud i løpet av denne høsten, og et av kriteriene for anskaffelsen vil være krav om universell utforming. I denne sammenheng har Ruter en dialog med Blindeforbundet om å bruke deres kompetanse for å sikre kvaliteten på spesifikasjonen. Ruter vil i 2012 igangsette et prosjekt hvor de vil prøve ut mer tilgjengelige billettautomater. Disse automatene vil bli et supplement til de allerede eksisterende automatene.

Rettslig grunnlag

Ombudet har kompetanse til å gi uttalelse om et forhold er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 3.

Denne saken reiser spørsmål om virksomheters plikt til å sikre universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens (dtl) § 9. Dtl § 9 tredje ledd pålegger offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Med universell utforming menes tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig, jf. dtl § 9 andre ledd. Dette betyr at virksomhetens fysiske fasiliteter, som skal benyttes av allmennheten (kundene), skal tilrettelegges på en slik måte at flest mulig får tilgang til de tjenester virksomheten tilbyr. Det er hovedløsningen som skal være gjenstand for tilrettelegging. Det vil derfor være i strid med bestemmelsen at det lages egne systemer eller lignende for bestemte grupper.

Plikten til universell utforming rekker så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, se § 9 tredje ledd. Ved den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen vil den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen måtte veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører.

Dersom ombudet kommer til at det er en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming, betyr ikke det at virksomheten kan la være å foreta seg noe. Virksomheten er uansett forpliktet til å jobbe for best mulig tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) omfattes av de fysiske forholdene som skal tilrettelegges. Dette følger direkte av dtl § 9 andre ledd. Dtl § 11 inneholder imidlertid en egen bestemmelse om universell utforming av IKT. Det følger av denne bestemmelsens andre ledd at nye IKT-løsninger som et utgangspunkt skal være universelt utformet fra og med 1. juli 2011, mens eksisterende IKT-løsninger skal være universelt utformet fra 1. januar 2021.

Det er gitt klare anvisninger i lovens forarbeider på at dtl § 9 skal anvendes ved siden av dtl § 11 når det gjelder IKT. Det følger av forarbeidene at LDO kan få til vurdering klager om brudd på plikten til generell tilrettelegging etter § 9 også når det gjelder IKT rettet mot allmennheten. Slik klager kan komme både før og etter at tidsfristene etter § 11 er gjort gjeldende gjennom forskrifter og standarder. En slik klage skal ombudet behandle på samme måte som andre klager om brudd på diskrimineringsbestemmelsen innenfor ombudets myndighet etter diskrimineringsombudsloven, jf. Ot.prp nr. 44 (2007-2008) punkt 10.5.6.5 s. 174.

Det er så langt ikke gitt forskrifter om universell utforming av IKT, men Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har varslet at det skal komme forskrifter om universell utforming blant annet av billettautomater i 2013. I første omgang vil forskriften gjelde nye nettløsninger og billettautomater. Eksempler på løsninger som vil bli er omfattet er i følge DIFI billettautomater, minibanker, nettsider for internetthandel, nettsider som gir informasjon til allmennheten og lignende.

Ombudet legger til grunn at dtl § 11 og bakgrunnen for denne bestemmelsen innebærer at rekkevidden av plikten etter § 9 er begrenset for eksisterende IKT løsninger. Så lenge det ikke er gitt forskrifter for universell utforming av

IKT finner ombudet at det ved anvendelsen av § 9 må foretas en noe innskrenket forholdsmessighetsvurdering.

Ombudets vurdering

Det presiseres at ombudet kun har vurdert om billettautomatene i seg selv er universelt utformet. Ombudet har ikke vurdert tilgangen til billettautomatene og stasjonene generelt, noe som også har vært berørt i saken.

Ruters alminnelige funksjon er å transportere passasjerer.

En grunnleggende forutsetning for at passasjerer skal kunne benytte Ruters transporttilbud er at passasjerer kan kjøpe billetter. Selv om billetter også kan kjøpes hos kommisjonærer, har Ruter lagt opp til et system hvor passasjerer i stor utstrekning skal kunne kjøpe billetter via billettautomatene. Kjøp av billetter via billettautomatene utgjør således en del av hovedløsningen.

Ruters billettautomater er en del av *dagens* hovedløsning. For spørsmålet om billettautomatene i utgangspunktet omfattes av kravet om universell utforming i dtl § 9, er det derfor ikke relevant at billettautomatene ble kjøpt inn i 2005, fire år før diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft

Billettautomatene, med sin IKT-løsning, utgjør fysiske forhold ved en del av hovedløsningen. Dtl § 9 stiller dermed i utgangspunktet et krav om at billettautomatene skal være universelt utformet.

Det er enighet mellom partene om at Ruters billettautomater ikke er universelt utformet. Fordi samtlige automater har "touchscreen", kan blinde og svaksynte ha vanskeligheter med å bruke billettautomatene. Ombudet legger på bakgrunn av dette til grunn at Ruters billettautomater i Oslo og Akershus ikke er universelt utformet, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Uforholdsmessig byrdefullt

Ombudet skal vurdere om det vil medføre en uforholdsmessig byrde for Ruter å sikre universell utforming av billettautomatene. Det er Ruter som har bevisbyrden for at det vil være en uforholdsmessig byrde å gjennomføre dette, jf. dtl § 13.

Ombudet har til hjelp for denne saken innhentet prosjektrapporten "Tilgjengelighetsløsninger for minibanker og billettautomater" fra Standard Norge. Målet med rapporten har vært å

utrede hvilke eksisterende tekniske løsninger som vil kunne benyttes for å oppgradere billettautomatene med touchscreen teknologi.

En av konklusjonene i rapporten er at det ligger betydelige samfunnsgevinster i å innføre lettforståelige tilgjengelige billettssystemer som alle kan bruke. Dette gjelder ikke bare for blinde og svaksynte, men også for personer med kognitive funksjonsnedsettelse, eldre med aldersrelaterte funksjonsnedsettelse og andre.

Det følger av loven at det ved uforholdsmessighetsvurderingen særlig skal legges vekt på følgende: tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer (nytte vs kostnad), om virksomhetens funksjon er av offentlig art, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Listen med momenter utelukker ikke at det også kan legges vekt på andre relevante hensyn, jf. Ot.prp. nr. 44 Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (2007-2008) s. 261.

Ombudet er av den oppfatning at effekten av å plassere tilgjengelige billettautomater blant annet på t-banestasjoner, trikkeholdeplasser i Oslo og Akershus vil bli stor, fordi det vil komme samtlige passasjerer til gode, ikke bare synshemmede. Ruter er dessuten i en monopolsituasjon når det gjelder transporttilbud i Oslo. Dette gjør det særlig viktig å sørge for at deres tilbud er tilgjengelig for alle kunder, uavhengig av nedsatt funksjonsevne.

Ruter har imidlertid vist til at det vil medføre omfattende kostnader både å kjøpe inn nye universelt utformede billettautomater som synshemmede kan benytte, og å utbedre de billettautomatene som allerede er utplassert i Oslo og Akershus. Det vises til at en utskifting av alle automatene til Ruter (180 automater) vil gi en kostnad på 44 millioner kroner, herunder en kostnad på ca. 500 000 kroner per automat.

Standard Norge har i sin rapport stipulert kostnader for en ny touchscreen automat til 436 000 kroner for en maskin plassert innendørs, og 471.200 kroner for en maskin plassert utendørs. Standard Norge oppsummerer sin rapport med at investering i nye automater vil gi noe rimeligere og mer universelt utformede automater enn utbedring av eksisterende automater. Både utskifting av samtlige automater og utbedring av eksisterende automater vil uansett være svært kostbart.

Ombudet tar utgangspunkt i at lovgiver har lagt opp til en skrittvis oppfyllelse av kravet til universell utforming for IKT-systemer. Så lenge det ikke er gitt forskrifter for universell utforming av eksisterende IKT finner ombudet, som ovenfor presisert, at det må foretas en noe innskrenket forholdsmessighetsvurdering ved anvendelsen av § 9.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har i sin praksis lagt til grunn at før forskrifter til standardlovgivning foreligger er det kun mindre tiltak som kan pålegges etter § 9. I sak 40/2010 uttaler nemnda at "... Nemnda finner at det vil stride mot lovens system og klare anvisninger i forarbeidene dersom Nemnda i en slik mellomperiode skal foreta de prioriteringer som er tenkt å tillegge, og også bør tilligge andre organer." Selv om dette var en sak som gjaldt universell utforming av bygg mener ombudet at samme tilnærming må legges til grunn for saker som gjelder IKT.

Med dette som utgangspunktet har ombudet kommet til at vi står overfor tiltak som vil være så omfattende at de vanskelig kan anses som tiltak som i dag kan pålegges etter dtl § 9. Både innkjøp av nye automater og utbedring av eksisterende automater vil bli svært omfattende og kostbart.

Ruter har gjort rede for at selv om synshemmede ikke kan kjøpe billetter via bilettautomatene, så kan de fortsatt kjøpe billetter hos salgskommisjonærene. Disse opplyses å være lokalisert på mange stasjoner i Oslo og Akershus.

Ruter har også redegjort for at anskaffelse av nye bilettautomater skal bli satt ut på anbud. Et av kriteriene for anskaffelsen vil være et krav om universell utforming. Det vil i 2012 bli igangsatt et arbeid hvor mer tilgjengelige bilettautomater vil bli prøvd ut som et supplement til de eksisterende automatene.

Etter en helhetsvurdering av saken har ombudet kommet til at Ruter har sannsynliggjort at det på nåværende tidspunkt vil være en uforholdsmessig byrde for selskapet å skifte ut alle selskapets bilettautomater med nye universelt utformede automater i Oslo og Akershus. Det vil også være uforholdsmessig byrdefullt for Ruter å utbedre alle de eksisterende automatene slik at de blir universelt utformet på nåværende tidspunkt.

Selv om det vil være uforholdsmessig byrdefullt for virksomheten å gjennomføre bestemte tiltak, er virksomheten forpliktet til å jobbe for best mulig tilgjengelighet for personer med

nedsatt funksjonsevne. En særløsning kan være diskriminerende, dersom en bedre alternativ løsning kunne vært valgt, jf ot.prp. nr. 44 (2007-2008) s. 261.

Ruter har vært i kontakt med Blindeforbundet for å diskutere hvordan dagens billettautomater kan gjøres mest mulig tilgjengelig for synshemmede. Det har vært arrangert møter mellom partene om dette underveis i saken. Ruter har etter dette gjennomført grep i programvaren som medfører at bedre kontraster og bedre "front" vil bli implementert.

Ruter har også vurdert en alternativ utbedring av automatene med utvikling av forstørrelse av displaytester og definerte talebeskjeder. Leverandør av automatene har anslått at en tilpasning og implementering av disse funksjonene vil gi en total kostnad for Ruter på ca 3,2 millioner kroner. Norges Blindeforbund har anført at de ikke forstår denne estimerte kostnaden, og mener at denne løsningen kan gjennomføres uten store kostnader. Blindeforbundet har brukt Nordeas minibanker som eksempel på at dette ikke behøver å være vanskelig, men har ikke utdypet dette ytterligere.

Ombudet mener det er sannsynlig at også implementering av talebeskjeder i Ruters billettautomater vil medføre en ikke ubetydelig kostnad. Ombudet legger videre vekt på at Ruter har gjennomført bedre kontraster og bedre front på automatene, og at selskapet har utgitt tilgjengelighetsstrategi for universell utforming i Ruterrapport 2009:9. Selskapet har også en plan for gradvis utskifting av dagens billettautomater med mer tilgjengelige automater. Arbeidet skal ifølge Ruter settes i gang i 2012. Nye supplerende automater forventes å være klar til bruk sommeren 2012. Ruter har gitt ombudet tilbakemelding om at de vil involvere organisasjoner for synshemmede i planleggingen av nye automater. Etter en totalvurdering har ombudet kommet til at utbedring av eksisterende billettautomater med talebeskjeder også vil være en uforholdsmessig byrde for Ruter.

Konklusjon

Ombudet konkluderer ut i fra dette med at Ruter ikke bryter plikten til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Selv om ombudet har konkludert med at Ruter ikke bryter plikten til universell utforming på nåværende tidspunkt, mener ombudet det er viktig at Ruter så snart som mulig gjennomfører utbyggingen av eksisterende billettautomater med automater som er universelt utformet.

Ombudet oppfordrer Ruter til å fortsette samarbeidet med Norges Blindforbund og andre organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne i denne saken. Ombudet mener det er viktig at Ruter går strategisk frem ved utskiftingen av billettautomater. Etter ombudets mening bør Ruter prioritere automatene på de mest trafikkerte stasjonene i Oslo og Akershus først, slik at tilgjengelige automater så snart som mulig kommer flest mulig passasjerer til gode. Ombudet ber om å bli holdt orientert om fremdriften i arbeidet med å skifte ut billettautomatene i Oslo og Akershus.

Oslo 28.november 2011

Sunniva Ørstavik

likestillings- og diskrimineringsombud09/1

Vedlegg: Orientering om at uttalelsen kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Kopi: Norges Blindforbund ved Stian Larsen, Postboks 5900 Majorstuen, 0308 Oslo

Saksbehandler: Marte Bauge