

ANALYSENOTAT

Tilgængelighedsdirektivet kan koste e-handlen millioner

▼ AF CHEFKONSULENT MALTHER MUNKØE & ANALYSEMEDARBEJDER RASMUS SAND

EU-systemet er i færd med at behandle et forslag fra EU-Kommissionen til ”indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser”, det såkaldte Tilgængelighedsdirektiv. Det vil efter alt at dømme indebære betragtelige omkostninger for danske virksomheder at efterleve bestemmelserne i direktivets nuværende form, hvis det implementeres i dansk lov.

Tilgængelighedsdirektivet vil overordnet set stille en række krav om, at virksomheders produkter og tjenesteydelser er tilgængelige for personer med synshandicap, hørehandicap og andre funktionsnedsættelser. For at opnå dette er det blandt andre krav nødvendigt at information på både fysiske produkter og i digitale løsninger kan tilgås gennem mere end én sensorisk kanal (eksempelvis har svagtsende svært ved at få informationer ud af et billede, hvorfor billedet skal ledsages af en tekstbeskrivelse). Det gælder i forbindelse med e-handel i en webshop, brug af en pengeautomat eller anvendelse af en smartphone, der kan være vanskeligt for personer med eksempelvis synsnedsættelse. Det samme gælder for de brugsvejledninger eller advarsler mv., der følger med som manuel til mange produkter eller forbrugere på anden vis kan få adgang til. Direktivet stiller således krav til erhvervslivet på følgende områder:

- Webshops/e-handelsvirksomheder
- Computerhardware og operativsystemer
- Pengeautomater, billetautomater og selvbetjeningsautomater til check-in
- Smartphones – både hardware og brugersystem.
- Audiovisuelle medietjenester og relateret udstyr
- Fly-, bus-, tog- og søpassagertransport (informations- og billetsystemer)
- Banktjenester
- E-bøger

Det er vanskeligt at gøre de samlede omkostninger op. Transportministeriet har forsøgt i et notat til folketingets Europaudvalg¹, og konstaterer betydelige udgifter over disse mange områder. Hvad angår e-handlen konstateres det dog blot, at ”Forslaget forventes at have konsekvenser for erhvervslivet for at disse kan leve op til direktivets foreslåede krav”. I dette notat forsøger vi at betragte nærmere, hvilke omkostninger der må forventes for den danske e-handel.

Det tyske Statistisches Bundesamt – som svarer til Danmarks Statistik - har dog forsøgt at opgøre omkostningerne **for e-handlen alene**. Dette notat lægger sig i forlængelse af disse beregninger og betragter altså alene de negative konsekvenser for e-handlen.

Det svenske Myndigheten för Delaktighet under det svenske Socialdepartement har

EU-systemet er i færd med at behandle et nyt tilgængelighedsdirektiv

Formålet er at sikre, at personer med funktionsnedsættelse har lovkrav på lige adgang til en række produkter

En lang række områder vil blive omfattet

ligeledes forsøgt at opgøre konsekvenserne. Den svenske rapport er dog forbeholden over for de tyske estimater, som vurderes at være baseret på et urealistisk højt tidsforbrug. Det konkluderes desuden, at det er ikke på nuværende tidspunkt lader sig gøre at opgøre omkostningerne med større sikkerhed og det svenske studie afholder sig således fra at komme med et alternativt estimat.

På denne baggrund afholder Dansk Erhverv sig ligeledes fra at opstille et bud på omkostningernes omfang. Grundlæggende kan vi ikke på nuværende tidspunkt give et estimat, da direktivet ikke er klart nok til at man præcist kan vurdere hvilke følger det vil have (hvad der i sig selv kan være problematisk). Men potentielt kan de negative følger blive betydelige for mange brancher.

Vi konstaterer dog, at hvis de tyske beregninger er retvisende, vil det i en dansk sammenhæng svare til omkostninger i forbindelse med omstillingen i omegnen af 340 mio. kr. (jf. nedenstående – dette som en engangsudgift). Hvis de svenske betragtninger er korrekte, dvs. at det faktiske tidsforbrug vil være betydeligt lavere, vil omkostningerne i en dansk sammenhæng ligge i omegnen af 50 mio. kr. (jf. nedenstående – dette som en engangsudgift).

Grundlaget for disse opgørelser og uenigheden mellem det tyske og svenske studie angående omkostningen for virksomheder med e-handel beskrives nærmere i det følgende.

Som nævnt tager dette alene udgangspunkt i e-handlen, idet Dansk Erhverv har ønsket at afsøge mulighederne for at opgøre det omtrentlige omfang af udgifterne for e-handlen i lyset af, at det ikke bliver kvantificeret nærmere i Transportministeriets redegørelse til Europaudvalget over forventede udgifter forbundet med direktivet. Det konstateres dog som nævnt, at det er en vanskelig øvelse.

Omkostningsopgørelse fra det tyske Statistisches Bundesamt

I en tysk sammenhæng opgøres udgiften ved at efterleve direktivet på e-handelsområdet (som det pt. foreligger) til dels en engangsudgift på ca. 653 mio. euro forbundet med at foretage en række tilpasninger af webshops, og dels en ekstra årlig udgift på ca. 22,53 mio. euro, fordi direktivet indebærer forskellige krav, der fremadrettet vil gøre det mere ressourcekrævende hver gang man ønsker at introducere et nyt produkt i en webshop.

Tager man umiddelbart udgangspunkt i de tyske resultater og skalerer dem efter danske forhold ud fra befolkningstal, vil en udgift på 653.350.000 euro (for i alt 82.162.000 tyskere) svare til **ca. 340 mio. kr.**ⁱⁱ (for 5.707.025 danskere). Der er altså tale om en betydelig udgift, hvis direktivets krav skal implementeres af danske webshops.

Dette er en éngangsomkostning. Dertil kommer ifølge Statistisches Bundesamt en årlig omkostning på 22.530.000 euro. Det svarer efter danske forhold til **ca. 12 mio. kr.** hvis det sættes i relation til befolkningstal.

Det tyske Statistisches Bundesamt udregner belastningen for tysk e-handel

Omregnes dette umiddelbart til danske forhold vil det give en omkostning på ca. 340 mio. kr. for dansk e-handel ... og derefter en årlig udgift på 12 millioner

Det er ikke givet, at de tyske omkostninger kan overføres 1:1 til danske forhold. Navnlig vil lønniveau formentlig være en smule højere i en dansk sammenhæng. Det er dog alligevel meget nyttigt at få en umiddelbar indikation på det omtrentlige niveau. Som beskrevet nedenfor er der desuden en meget stor forskel på, hvilke omkostninger det tyske studie fra Statistisches Bundesamt og det svenske Myndighet för Delaktighet forventer. I det lys er det meningsløst at dvæle nærmere ved de mindre forskelle der kan være mellem Danmark og Tyskland.

Denne opgørelse er baseret på, at direktivet vurderes at få seks konsekvenser, som vil indebære omkostninger for e-handelsbutikker:

1) Virksomheder vil opleve en engangsudgift i form af tidsforbrug til at sætte sig ind i de nye regler for tilgængelighed som følge af direktivet. Dertil kommer, at samme person må sætte sig ind i hvordan man rent praktisk kan foretage de tekniske og redaktionelle ændringer som direktivet nødvendiggør.

2) En del virksomheder vil være nødt til at afholde en engangsudgift til at købe en licenstilladelse til ny hjemmesideskabelon, der lever op til kravene i direktivet (bilag 1, afdeling VIII), eftersom en del virksomheder i dag anvender software, der ikke vil kunne efterleve kravene. Blandt andet stilles der krav om at tekststørrelser skal være skalerbare og at farver og kontraster er lette at genkende (bilag 1, del A, stk. 2), så svagtseende og blinde kan få adgang til oplysningerne (evt. via højtæltningssoftware), ligesom hjemmesiden skal være uafhængig af enhed (pc, mobiltelefon, skærmlæser etc. (bilag 1, Afdeling VIII, stk. 1, b)) så personer der har en funktionsnedsættelse og anvender specialsoftware kan tilgå dem uden problemer.

3) Udover at mange virksomheder vil skulle købe en ny licens/software til deres hjemmeside/webshop vil det også være nødvendigt at bruge mange mandetimer på at overføre indhold fra den gamle til den nye hjemmeside/webshop så den nye it-løsning kan tages i anvendelse.

4) Dertil kommer en engangsudgift til at skrive nye produktbeskrivelser, der lever op til direktivets bestemmelser (bilag 1, Afdeling VIII). Blandt andet stiller direktivet krav om, at tekster er enkle, forståelige og letlæselige (bilag 1, del A, stk. 2)), billeder og andre visuelle elementer skal have medfølgende forklarende tekster til blinde eller svagtseende (bilag 1, Afdeling VIII, stk. 1, a, ii)), og generelt skal indholdet være klart struktureret og opsat i et klart hierarki, som gør det lettere at tilgå via software, der læser højt eller forstørrer og øger tekstkontrasten. Dette vurderes i det tyske studie af Statistisches Bundesamt til at tage 30 minutter pr. produkt.

5) Der vil være en ekstra årlig udgift i form af et ekstra tidsforbrug hver gang et nyt produkt skal introduceres, eftersom det vil tage længere tid at leve op til ovenstående krav om enkle, forståelige og letlæselige tekster og om at billeder skal være forsynet med en forklarende tekst til blinde og svagtseende (jf. direktivets bilag 1, afdeling VIII).

6) Virksomheder som beskæftiger under 10 personer, og/eller har en årlig omsætning på under 2 mio. euro, er undtaget af direktivet (jf. direktivets artikel 12, stk. 5). Disse skal dog kunne dokumentere, at de falder under denne grænse, og vil derfor skulle bruge nogle tidsressourcer årligt på at dokumentere antal ansatte og omsætning.

Disse komponenter er opsummeret i tabellen nedenfor:

Tabel 1

Statistisches Bundesamt metode til beregning af omkostninger forbundet med Tilgængelighedsdirektivet (baseret på de tyske tal)

I) Tidsforbrug til at sætte sig ind i de nye regler og krav	Timeløn (30,90€) * Tidsforbrug (8 timer) * Antal virksomheder med 10+ ansatte (60.173)
II) Licens til ny hjemmesideskabelon	Omkostning til køb af licens (120€) * Antal virksomheder med 10+ ansatte (60.173) * Andel virksomheder, som har brug for en ny software til deres webshop/hjemmeside (49%)
III) Konvertering til ny hjemmeside	Timeløn (30,90€) * tidsforbrug (2 timer) * Antal virksomheder med 10+ ansatte (60.173) * Andel virksomheder, som har brug for en ny software til deres webshop/hjemmeside (49%)
IV) Nye produktbeskrivelser	Timeløn (30,90€) * Tidsforbrug (30 min.) * Antal berørte produkter (40.015.238)
V) Årlige redaktionelle tilpasninger	Andel produkter som årligt ændres/tilføjes (2.000.762) * tidsforbrug (20 minutter) * timeløn (30,90€)
VI) Årlige administrative omkostninger	Ét årligt tjek pr. virksomhed * Antal virksomheder med under 10 ansatte (622.000) * tidsforbrug (6 minutter) * timeløn (30,90€)

Kilde: EU-Richtlinie zur Barrierefreiheit im E-Commerce – Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes

Betragtninger fra det svenske Myndighet för Delaktighet

Den svenske Myndigheten för Delaktighetⁱⁱⁱ når dog i deres vurdering af Statistisches Bundesamts beregning frem til, at tyskerne overvurderer den tid, det tager det kræver at tilrette produkter (komponent IV ovenfor) ganske betydeligt. Ifølge det svenske studie vil tidsforbruget snarere end en halv time være 3 minutter per produkt. Det er klart, at der er tale om en meget stor forskel, som vil medføre et langt lavere estimat for de samlede omkostninger. (Opgørelsen af de årlige omkostninger påvirkes ikke).

Den svenske Myndigheten för Delaktighet ønsker som udgangspunkt ikke at give sig i kast med konkrete beregninger, da det vurderes som for vanskeligt at opgøre nærmere beregningsmæssige antagelser ud fra direktivet som det foreligger, fordi det er for uklart hvad der helt præcist ville komme til at gælde mv. Lægger man den tyske metode til grund, men ændrer tidsforbruget per produktbeskrivelse til 3 minutter som det svenske studie foreslår som et mere retvisende estimat, kan omkostningerne dog opgøres på baggrund af den tyske metode tilpasset den svenske vurdering på dette område.

I det tyske studie udgør komponent IV (altså tilpasning af alle eksisterende produktbeskrivelser) omkostninger for 618,2 millioner euro ud af de i alt 653,3 millioner

euro omkostninger, som direktivet i en tysk kontekst vurderes at ville påføre erhvervslivet. Reduceres det gennemsnitslige tidsforbrug fra 30 til blot 3 minutter vil denne komponent indebære en omkostning til en tiendedel, dvs. 61,8 millioner euro, og de samlede omkostninger vil deraf reduceres til 96,9 millioner euro. Hvis dette ligesom ovenfor omregnes til danske kroner og skaleres efter indbyggertal til danske forhold vil det svare til en omkostning på **50,1 mio. kr.**

Både den tyske og svenske rapport understreger besværlighederne i at kvantificere direktivets effekter og deraf lave den endelige vurdering for dansk erhvervsliv. Den store forskel mellem de to estimater (hhv. 50 mio. kr. og 340 mio. kr.) understreger, at det er forbundet med særlig stor usikkerhed at forsøge at opgøre de økonomiske konsekvenser ved direktivet. Derfor har Dansk Erhverv ikke ønsket at pege på et ”rigtigt” eller ”mest sandsynligt” estimat; vi konstaterer blot at der vil være negative, og potentielt store, konsekvenser ved at implementere tilgængelighedsdirektivet i Danmark.

Disse estimater bør selvsagt ses i lyset af, at det som nævnt blot er ét af mange områder, der pålægges nye byrder. Transportministeriets egen opgørelse peger således på byrder, der er vanskelige at gøre helt klart og entydigt op, men tilsammen er betydelige.

Tabel 2

Omkostninger for erhvervslivet forbundet med at tilpasse sig Tilgængelighedsdirektivets krav og regler

Område/branche	Konsekvens	Estimeret omkostning
----------------	------------	----------------------

Det er meget svært at opgøre omkostningerne med nogen præcision.

Men Tilgængelighedsdirektivet vil indebære væsentlige omkostninger for erhvervslivet –

Navnlig når man medtænker de mange andre brancher og områder, som dette notat ikke direkte berører

E-handel	Diverse omkostninger jf. ovenstående, ud fra det tyske studie ved Statistisches Bundesamt	340 mio. kr.
E-handel	Diverse omkostninger jf. ovenstående, ud fra Myndigheten för Delaktighet	50 mio. kr.
Finansielle tjenester	Tilpasninger af pengeautomater	125 mio.
Finansielle tjenester	Tilpasning af mobilbank, netbank mv.	50-75 mio.
Audiovisuelle medietjenester	Tilpasninger af bl.a. on-demand sider som HBO og Netflix	80-90 mio.
Elektroniske kommunikationstjenester	Omstillinger i telebranchen	2 mio.
Elektroniske kommunikationstjenester	Udgifter til tilpasning af hjemmesider	ukendt
Fly-, bus-, tog- og søtransport	Søtransport	ukendt
Fly-, bus-, tog- og søtransport	Bustransport	98-142 mio.
Fly-, bus-, tog- og søtransport	Togtransport	74-80 mio.
Fly-, bus-, tog- og søtransport	Flytransport	ukendt

Kilde: Transportministeriet

Det er klart, at man kan stille spørgsmålstejn ved om det er hensigtsmæssigt og rimeligt at pålægge erhvervslivet så store byrder – og måske navnlig kritisk overveje om det er rimeligt når myndighederne reelt ikke har et godt overblik over, hvor voldsomme byrder der vil være tale om på en lang række erhvervsområder!

Bilag: Tilgængelighedsdirektivet på e-handelsområdet^{iv}

Som nævnt omfatter direktivforslaget en række anvendelsesområder, hvor de tyske og svenske studier kun forholder sig eksplicit til konsekvenserne for e-handlen. Dette vil formentlig vise sig blot at være en mindre del af de samlede omkostninger, men er det vi behandler i dette notat.

E-handlen vil blive påvirket, fordi direktivet stiller krav om at informationer er tilgængelige via mere end én sensorisk kanal, dvs. ikke blot via fx synet som almindelig tekst, men også via fx audio (eksempelvis ved at blinde eller svagtseende kan få tekst læst op af særlig hjælpe-software).

Al tekst på en hjemmeside skal være tilgængelig for svagtseende eller blinde, som bruger hjælpe-software der kan læse tekst op. Derfor forudsætter direktivet, at hjemmesider er overskuelige og ensartede i deres opsætning så svagtseende kan orientere sig eller deres hjælpe-software kan anvendes på siden. Desuden skal teksten og hjemmesiden have nogle tekniske formater, som sådanne hjælpe-software-systemer kan fungere sammen med.

Alt indhold som ikke består af tekst (billeder, lydclip, videoklip mv.) skal ligeledes være tilgængelige i andre former, så døve og blinde også kan få adgang til informationerne. Eksempelvis vil der skulle være en tekstbeskrivelse af billeder, så blinde via deres hjælpe-software kan få læst op hvad der er på billedet.

Desuden skal hjemmesider udformes, så personer med fysisk-motoriske funktionsnedsættelser også kan anvende dem. Eksempelvis kan personer med forskellige typer sygdomme og funktionsnedsættelser have svært ved at betjene en computermus, og derfor skal hjemmesider tilbyde andre muligheder fx ved at man kan skifte mellem elementer ved tabulatorknappen eller lignende.

Det fremgår dog i direktivet, at virksomheder undtages, hvis en ændring vil indebære en grundlæggende forandring af et bestemt produkt eller tjenesteydelse, eller såfremt det vil indebære uforholdsmæssigt store omkostninger at indføre ændringerne. I den forbindelse tages virksomhedens størrelse og omsætning i betragtning, således at fx mindre virksomheder må formodes at blive undtaget bestemmelserne. Det har stor betydning for de faktiske omkostninger, hvor udbredt det bliver at virksomheder kan undtages, men det kan ikke opgøres nærmere da det vil komme an på den praktiske implementering såvel som den praksis der vil dannes. Det understreger usikkerheden omkring de beregninger, som det tyske Statistisches Bundesamt har lagt frem.

Kilde: disse krav fremgår i bilag 1 til Tilgængelighedsdirektivet, se især side 4-7 og side 18 (jf. slutnoter)

▾ OM DETTE NOTAT

"Tilgængelighedsdirektivet kan koste e-handlen millioner" er Dansk Erhvervs analysenotat nummer 18 i 2017. Redaktionen er afsluttet den 22. februar 2017.

▾ OM DANSK ERHVERVS ANALYSENOTATER

Dansk Erhverv udarbejder løbende analyser, som samles i analysenotater. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs analysenotater med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

▾ KVALITETSSIKRING

Troværdigheden af tal og analyser fra Dansk Erhverv er afgørende. Dansk Erhverv gennemfører egne spørgeskemaundersøgelser i overensstemmelse med de internationalt anerkendte guidelines i ICC/ESOMAR, og alle analyser og beregninger gennemgår en kvalitetssikring.

▾ KONTAKT

Henvendelser angående analysens konklusioner kan ske til chefkonsulent Malthe Munkøe på mmm@danskerhverv.dk eller tlf. 3374 6510.

▾ NOTER

ⁱEuropaudvalget 2016-17 Rådsmøde 3507 - beskæftigelse m.v. Bilag 1 Offentligt
<http://www.eu.dk/samling/20161/raadsmoede/560073/bilag/1/1689249/index.htm>
<http://www.ft.dk/samling/20151/almde/tru/bilag/230/1617502.pdf>

ⁱⁱ Der har tidligere i Bruxelles været cirkuleret en 2. udgave af Statistisches Bundesamts beregninger. I den seneste tredjeudgave er omkostningerne meget betragteligt nedskalerede for at tage bedre højde for, at direktivet (artikel 12, 2) udtrykkeligt undtager virksomheder i det omfang, hvor der vil være tale om uforholdsmæssigt store omkostninger. I notatet er antagelsen (i tredjeversionen) ud fra direktivudkastet som det foreligger, at virksomheder med under 10 ansatte eller en årsomsætning under 1 mio. euro ikke omfattes.

ⁱⁱⁱ <http://www.mfd.se/publikationer/rapporter/konsekvensutredning-om-tillganglighetsdirektivet/>

^{iv} Se http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:202aa1e4-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

Bilag 1: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:202aa1e4-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_2&format=PDF

Bilag 2: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:202aa1e4-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_3&format=PDF

Bilag 3: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:202aa1e4-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_4&format=PDF