

**ADVIES**

**over het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn (EU)  
2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17  
april 2019 over toegankelijkheidsvoorschriften voor  
producten en diensten**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
2. Aandachtspunten .....	4
a. Grondbeginselen-check .....	4
b. Rechten-en verplichtingen-check .....	5
c. Coördinatie-check .....	9
3. Ter afsluiting .....	9

## 1. Inleiding

### *Advies op verzoek*

Op 22 december 2021 is het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (hierna: EU Toegankelijkheidsrichtlijn) in consultatie gegaan.<sup>1</sup> Op verzoek van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport adviseert het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) over dit wetsvoorstel. De richtlijn heeft tot doel de voorschriften inzake toegankelijkheid voor bepaalde producten en diensten te harmoniseren. Het gaat onder meer om computerapparatuur, geldautomaten, ticketautomaten en elektronische communicatiediensten.

### *Het VN-verdrag handicap en de WGBH/CZ*

Het College onderschrijft het achterliggend doel van de richtlijn om deze producten en diensten toegankelijker te maken voor personen met een handicap om zo hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie te vergroten. Wel heeft het College een aantal aandachtspunten bij het wetsvoorstel, gelet op het VN-verdrag handicap. Zowel de Europese Unie (EU) als Nederland zijn partij bij dit verdrag en moeten zorgen dat alle wetgeving, beleid en programma's in overeenstemming zijn met de bepalingen van het verdrag. Dit betekent ook dat de (wijze van) implementatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn in overeenstemming moet zijn met het VN-verdrag handicap, en geen afbreuk mag doen aan de normen die hieruit voortvloeien.

In zijn wetgevingsadvisering hanteert het College als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving die uitvoering geeft aan de verplichtingen die uit het VN-verdrag handicap voortvloeien of die anderszins raakt aan de positie van mensen met een beperking. Dit beoordelingskader is driedelig en omvat een grondbeginselen-check, een rechten-en-verplichtingen-check en een coördinatiecheck.<sup>2</sup>

Daarnaast constateert het College dat het conceptwetsvoorstel consequenties heeft voor de rechtsbescherming die het kan bieden vanuit zijn oordelende taak ingevolge de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ). Artikel 12 WGBH/CZ bepaalt dat het College kan onderzoeken of een verboden onderscheid is of wordt gemaakt op grond van de WGBH/CZ en of is gehandeld met artikel 2 van de wet.

Vanuit deze twee perspectieven - het toezicht op de uitvoering van het VN-verdrag handicap en gelet op zijn oordelende taak onder de WGBH/CZ - komt het College tot een

---

<sup>1</sup> Zie < [www.internetconsultatie.nl/implementatiewettoegankelijkheid](http://www.internetconsultatie.nl/implementatiewettoegankelijkheid)>.

<sup>2</sup> College voor de Rechten van de Mens, *Handreiking voor de beoordeling van ontwerpwetgeving ter uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en over aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap*, december 2021. Zie <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/handreiking-maak-als-wetgevingsjurist-en-wetgever-duidelijk-hoe-ontwerpwetgeving-bijdraagt>

aantal kritische opmerkingen en adviseert het de regering om:

- in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken welke goederen en diensten onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Nu is het voor de consument of producent niet altijd duidelijk op wie, wanneer, welke regel van toepassing is, terwijl voor vergelijkbare situaties verschillende regels kunnen komen te gelden;
- de voorgestelde toevoegingen aan artikel 2 van de WGBH/CZ te schrappen, waarin wordt bepaald dat producten en diensten die aan de richtlijn voldoen, ook voldoen aan de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten; en
- met mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties nauw overleg te voeren bij het implementatietraject, de toekomstige uitvoering van de implementatiewet en de evaluatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn en om te expliciteren in de toelichting bij het voorstel wat met hun input gedaan is of wordt.

## 2. Aandachtspunten

### a. Grondbeginselen-check

Het VN-verdrag handicap kent als belangrijke grondbeginselen onder andere persoonlijke autonomie, inclusief de vrijheid zelf keuzes te maken, volledige en daadwerkelijke participatie en toegankelijkheid.<sup>3</sup> Toegankelijkheid (artikel 3, sub f, VN-verdrag, verder uitgewerkt in artikel 9 van het verdrag) wordt gezien als een voorwaarde voor personen met een handicap om volwaardig in de samenleving te kunnen functioneren. Het recht op toegankelijkheid laat duidelijk een omslag in denken zien: het is niet de handicap die toegankelijkheidsproblemen veroorzaakt, maar de wijze waarop de samenleving is ingericht. Toegankelijkheid richt zich op het wegnemen van obstakels en bestrijkt een groot gebied. Het gaat niet alleen over de toegankelijkheid van de fysieke omgeving, maar ook over de toegang tot vervoer, informatie en communicatie en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor of verleend worden aan het publiek (zie artikel 9, eerste lid, VN-verdrag).

In het kader van dit grondbeginsel merkt het College op dat met de implementatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn de toegankelijkheid voor bepaalde producten en diensten wordt vergroot. Met het onderhavige wetsvoorstel worden onder meer wijzigingen doorgevoerd in de Wet op het financieel toezicht, de Telecommunicatiewet en het Burgerlijk Wetboek ter implementatie van de richtlijn. Fabrikanten, importeurs, distributeurs en dienstverleners moeten er straks voor zorgen dat hun informatie- en communicatiediensten voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften, waaronder regels die gelden voor het sluiten van overeenkomsten door consumenten op afstand, via websites. In het rapport over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland over het jaar 2019 gaf het College bijvoorbeeld aan dat de toegankelijkheid van webshops vaak nog een knelpunt is.<sup>4</sup> Producten worden afgebeeld zonder omschrijving of de route naar het afronden van de aankoop is ingewikkeld of werkt alleen door te navigeren met een muis. De online winkel is dan voor mensen met een visuele, een intellectuele of een

<sup>3</sup> Artikel 3, onderdeel a, c en f, VN-verdrag handicap.

<sup>4</sup> College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2019. Toegankelijkheid van goederen en diensten*, december 2019.

motorische beperking niet toegankelijk.

Straks moeten onder meer websites en applicaties waarmee een consument een overeenkomst kan sluiten, voldoen aan de toegankelijkheidseisen uit de richtlijn. Een omgeving waar verschillende informatie en communicatiediensten beter toegankelijk zijn, draagt bij aan de uitvoering van het verdrag en daarmee aan een inclusievere samenleving. Bovendien maakt een dergelijke omgeving het voor personen met een handicap gemakkelijker om zelfstandig te leven. Het voorstel draagt dus in belangrijke mate bij aan de beginselen autonomie, participatie en toegankelijkheid.

## **b. Rechten-en verplichtingen-check**

### *Aandacht voor de drie lagen van toegankelijkheid noodzakelijk bij de implementatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn*

Als naar artikel 9 van het VN-verdrag handicap wordt gekeken, is het belangrijk om te onderstrepen dat er drie lagen zichtbaar zijn die er samen voor zorgen dat een toegankelijke samenleving kan worden gerealiseerd. Het gaat dan om het verbeteren van de algemene toegankelijkheid, het treffen van specifieke maatregelen en het doen van redelijke aanpassingen.

Deze gelaagde toegankelijkheid uit het VN-verdrag handicap ziet het College echter niet duidelijk terug in het wetsvoorstel. Sterker nog, het voorstel werkt de gelaagdheid tegen door de verplichting tot het doen van doeltreffende aanpassingen te ondergraven (zie hieronder ‘Advies om de voorgestelde aanpassing van Artikel 2 WGBH/CZ te schrappen’ en ook onder ‘Het risico van uitholling van rechtsbescherming onder de WGBH/CZ’).

Dit klemt, omdat zowel de EU als Nederland partij zijn bij het VN-verdrag handicap. Het College adviseert de regering dan ook met klem om, naast aan de algemene toegankelijkheid, ook aandacht te besteden aan de andere twee aspecten van toegankelijkheid.

### *Verduidelijking van de reikwijdte van het wetsvoorstel noodzakelijk*

Zoals hierboven al is aangegeven gaat het bij het realiseren van toegankelijkheid niet alleen om de fysieke toegankelijkheid, maar om de toegankelijkheid in brede zin. Dus ook informatie en communicatie en andere diensten, met inbegrip van elektronische diensten en nooddiensten (artikel 9, eerste lid, sub b, VN-verdrag). Voor het College wordt echter niet duidelijk welke goederen en diensten precies onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Hiervoor verwijst de concept-Memorie van Toelichting op pagina 2 (‘toepassingsbereik’) slechts naar de opsomming in artikel 2 van Richtlijn 2019/882. Deze opsomming is echter relatief technisch van aard en het zal voor de burger, consument of producent zonder nadere toelichting niet altijd evident zijn wanneer een product of dienst onder de reikwijdte valt. Verduidelijking op dit punt, bij voorkeur aan de hand van voorbeelden, is van essentieel belang. Dit is in het bijzonder zo aangezien het wetsvoorstel ook voorrangregels bevat in artikelen 2 en 2a WGBH/CZ, in die zin dat producten en diensten die voldoen aan de in Richtlijn 2019/882 gestelde eisen worden geacht te voldoen

aan de meer algemeen en abstract geformuleerde verplichtingen in de WGBH/CZ.

### *Een voorbeeld ontleend aan de WGBH/CZ-oordelenpraktijk*

Een en ander kan worden geïllustreerd aan de hand van de toegankelijkheidsnormen die gelden voor openbaar vervoersdiensten. Daar speelt in het bijzonder de verhouding tussen de toegankelijkheidsvoorschriften die volgen uit de EU Toegankelijkheidsrichtlijn én de voorschriften die volgen uit het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De EU Toegankelijkheidsrichtlijn verklaart de daarin opgenomen normen van toepassing op verschillende elementen van openbaar vervoersdiensten waaronder websites, applicaties voor de mobiele telefoon en zelfbedieningsterminals.<sup>5</sup> Deze voorschriften gaan mogelijk verder dan waar het bepaalde in de huidige artikelen 8 tot en met 10 van het Besluit in voorzien. Niettemin is de richtlijn beperkter qua reikwijdte in die zin dat beperktere toegankelijkheidsregels gelden voor - kort gezegd - (aanbieders van) streekvervoer. Dit maakt het niet eenvoudig om vast te stellen op wie, wanneer, welke regel van toepassing is.<sup>6</sup> In die zin draagt het wetsvoorstel niet bij aan de rechtszekerheid en evenmin aan meer bewustwording bij de burger, consument of producent van de geldende toegankelijkheidsnormen. Het College adviseert dan ook om in de Memorie van Toelichting een nadere uitleg te geven van welke producten en diensten onder de reikwijdte van het voorstel vallen.

### *Advies om de voorgestelde aanpassing van Artikel 2 WGBH/CZ te schrappen*

Een ander aandachtspunt van het College betreft de hiervoor al genoemde voorrangsregels. Het conceptvoorstel wil immers de volgende tekst toevoegen aan het huidig artikel 2 (betreffende de zogenoemde ‘doeltreffende aanpassing’) van de WGBH/CZ:

“Producten en diensten die voldoen aan het bij of krachtens enige wettelijke bepaling ter uitvoering van Richtlijn(EU) 2019/882 gestelde, worden geacht tevens te voldoen aan de in het eerste lid bedoelde verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten.”

De voorgestelde toevoeging aan artikel 2 WGBH/CZ miskent de kern van het bepaalde in dat artikel.<sup>7</sup> De essentie van de doeltreffende aanpassing is om *in een individueel geval* maatwerk te leveren opdat de persoon met een beperking autonoom en op gelijke voet met anderen aan de samenleving kan deelnemen (vgl. ook artikel 9 van het VN-verdrag handicap).<sup>8</sup> Een product dat of een dienst die algemeen toegankelijk is volgens de Richtlijn, zal immers wellicht niet in alle denkbare individuele gevallen voldoen.

<sup>5</sup> Artikel 2, lid 2 onder c Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten.

<sup>6</sup> Zie ter illustratie van het type problematiek dat onder de Richtlijn zou kunnen vallen College voor de Rechten van de Mens, 7 oktober 2019, oordeelnummer 2019-104, <https://mensenrechten.nl/nl/oordeel/2019-104>.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33990, 3, p. 6.

<sup>8</sup> Zie voor een voorbeeld van wat zo een doeltreffende aanpassing zou kunnen inhouden College voor de Rechten van de Mens, 3 oktober 2017, oordeelnummer 2017-107, <https://mensenrechten.nl/nl/oordeel/2017-107>. De vraag van de blinde rekeninghouder om hem toegang te bieden tot een oude versie van de Rabo Bankieren app is een verzoek om het verrichten van een doeltreffende aanpassing.

Bovendien ziet de toets die het College verricht op basis van artikel 2 WGBH/CZ niet louter op de technische kant van het product of de dienst, maar ook op de zorgvuldige bejegening van personen die om een doeltreffende aanpassing voor hun specifieke situatie verzoeken. Dit aspect van artikel 2 WGBH/CZ wordt in het geheel niet bestreken door de toegankelijkheidsrichtlijn. De voorgestelde wijziging van artikel 2 WGBH/CZ zou echter voor alle situaties waarin een product of dienst in technisch opzicht voldoet aan de richtlijn-eisen een gerechtvaardigd beroep op dit artikel uitsluiten. Dit slaat een gat in de werking van artikel 2 WGBH/CZ en leidt tot een per saldo verslechtering van de positie en rechtsbescherming van mensen met een beperking.

Bovendien volgt de voorgestelde wijziging, in tegenstelling tot wat de concept-Memorie van Toelichting suggereert,<sup>9</sup> niet uit de noodzaak tot implementatie van de richtlijn. Artikel 6 van de richtlijn kan niet als een grondslag hiervoor dienen, omdat het daarin bepaalde enkel voorziet in een verbod op (verdergaande) *toegankelijkheidsvoorschriften* die het vrij verkeer kunnen frustreren. Het zegt niets over de mogelijkheid van lidstaten om te voorzien in een plicht tot het verrichten van een doeltreffende aanpassing ten aanzien van de goederen en diensten bestreken door de richtlijn. Deze lezing wordt bevestigd door preambulaire overweging 50 van de richtlijn waarin het volgende vermeld staat:

“(…) Toegankelijkheid mag voorts het aanbrengen van redelijke aanpassingen niet uitsluiten als deze uit hoofde van het Unierecht of het nationale recht vereist zijn.”

Het College adviseert de regering dan ook met klem om de voorgestelde aanpassing van Artikel 2 WGBH/CZ te schrappen uit het wetsvoorstel.

#### *Het risico van uitholling van rechtsbescherming onder de WGBH/CZ*

Bovendien wordt met de voorrangregel opgenomen in artikel 2a WGBH/CZ (algemene toegankelijkheid) de oordelende taak van het College<sup>10</sup> en daarmee de rechtsbescherming van mensen met een beperking mogelijk uitgehoud. Als het voorstel wordt aangenomen, zijn in de toekomst de besluiten van de verschillende toezichthouders via het voorgestelde derde lid van artikel 2a WGBH/CZ leidend voor de vraag of een product of dienst toegankelijk is. Het gevolg is dat het College als oordelende instantie geen eigen oordeel meer kan vormen op dit punt en dat mensen met een beperking geen bescherming meer kunnen ontlenen aan de WGBH/CZ wanneer zij problemen ondervinden met bepaalde producten of diensten, zoals de ondertiteling van televisieprogramma's.<sup>11</sup> Bovendien geldt de voorrangregel slechts voor een deel van de producten en diensten die onder de reikwijdte van de WGBH/CZ kunnen vallen. Daardoor kunnen er verschillende standaarden naast elkaar ontstaan voor vergelijkbare producten en diensten, zonder dat daar een reden voor bestaat anders dan het antwoord op de vraag of ze wel of niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Gelet op het voorgaande wijst het College erop dat

---

<sup>9</sup> Zie pagina 7 concept-MvT.

<sup>10</sup> Artikel 12 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

<sup>11</sup> Zie voor een recent voorbeeld op dit punt van een aangelegenheid die denkbaar onder de Richtlijn valt: College voor de Rechten van de Mens, 9 december 2021, oordeelnummer 2021-148, <https://mensenrechten.nl/nl/oordeel/2021-148>.

het voorstel zoals het nu luidt, op gespannen voet staat met het mandaat van het College en de rechtsbescherming die de wetgever eerder heeft verleend aan mensen met een beperking.

*Nadere uitwerking noodzakelijk van (de organisatie van) het toezicht en de bijbehorende procedures*

Verder merkt het College met zorg op dat het wetsvoorstel nog weinig duidelijkheid biedt over de organisatie van het toezicht op de naleving van de geïmplementeerde EU Toegankelijkheidsrichtlijn en de procedures die gelden als mensen met een beperking in de praktijk aanlopen tegen ontoegankelijke goederen en diensten. Op pagina 8 van de concept-Memorie van Toelichting staat bijvoorbeeld te lezen:

“Wat betreft het toezicht inzake de verplichtingen die voortvloeien uit de voorliggende wet, vindt ten tijde van de implementatie van deze wet overleg plaats met de potentiële toezichthouder om te bezien op welke wijze het toezicht kan worden georganiseerd.”

Dit punt verdient nadere uitwerking. Het College beveelt de regering aan om in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting verder uit te werken wat de verantwoordelijkheden, de identiteit en de werkzaamheden van de toezichthouders zijn, en hoe de besluiten van toezichthouders tot stand zullen komen.

Van belang is dat toezicht dat wordt opgezet ter uitvoering van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn niet alleen ziet op de technische aspecten van toegankelijkheid, maar op de eerder genoemde toegankelijkheid in brede zin (gelaagde toegankelijkheid). Tot slot moet het voor mensen met een beperking duidelijk zijn waar en op welke manier zij een melding kunnen maken of een klacht kunnen indienen over de (non-)conformiteit van producten en diensten.

*Zichtbare betrokkenheid van mensen met een beperking bij de implementatie, uitvoering en evaluatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn*

Uit artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap vloeit een algemene verplichting voort voor overheden om nauw overleg te voeren mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties bij de totstandkoming en implementatie van nieuwe wetgeving en beleid die het verdrag uitvoeren of hen betreffen dan wel mede voor hen relevant zijn. Het College merkt op dat dit nauw overleg op basis van het VN-verdrag handicap aanmerkelijk verder gaat dan periodiek aan tafel zitten met belangenorganisaties.<sup>12</sup> Het gaat er om dat mensen met een beperking, al dan niet via hun representatieve organisaties, vanuit hun ervaringsdeskundigheid input kunnen leveren in iedere fase van het wetgevingsproces. De verplichting tot nauw overleg brengt met zich dat zichtbaar wordt dat en hoe de gegeven inbreng is meegenomen. Uit de concept Memorie van Toelichting wordt echter nog niet duidelijk of, en zo ja, op welke manier

---

<sup>12</sup> College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020. Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid*, december 2020.



mensen met een beperking betrokken zijn bij de ontwikkeling en de implementatie van dit wetsvoorstel. Het College adviseert de regering om dit alsnog te doen en expliciet te reflecteren op de input die in de consultatieronde en tijdens het implementatieproces door mensen met een beperking en hun organisaties wordt gegeven.

### c. Coördinatie-check

Voor de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel ter implementatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn is relevant hoe het zich verhoudt tot andere (voorgenomen) maatregelen van de regering die uitvoering geven aan het VN-verdrag handicap in Nederland of relevant zijn voor mensen met een beperking. Het College adviseert om te verduidelijken hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot andere maatregelen die een impuls geven aan de toegankelijkheid van verschillende goederen en diensten, zoals de vernieuwingsagenda ‘Iedereen onderweg’<sup>13</sup> waarin de regering heeft uitgesproken dat mensen met een beperking zo zelfstandig mogelijk met het OV moeten kunnen reizen.

## 3. Ter afsluiting

Het College onderschrijft het achterliggend doel van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn om bepaalde producten en diensten toegankelijker te maken voor personen met een handicap om zo hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie te vergroten. Niettemin heeft het College in dit advies aandacht gevraagd voor punten waarop spanning met het VN-verdrag handicap kan ontstaan en die afbreuk lijken te doen aan zijn oordelende taak ingevolge de WGBH/CZ en daarmee de rechtsbescherming.

Vanuit zijn rol als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland en zijn oordelende taak komt het College tot een aantal kritische opmerkingen. Het is volgens het College allereerst van belang om bij in de toelichting bij het wetsvoorstel aandacht te besteden aan alle lagen waarop toegankelijkheid gelet op het VN-verdrag handicap (waarbij de EU en Nederland partij zijn) moet worden gerealiseerd. Het gaat zowel om het verbeteren van de algemene toegankelijkheid, als om het treffen van specifieke maatregelen en het doen van redelijke aanpassingen.

Daarnaast vindt het College het belangrijk dat de organisatie van het toezicht en de bijbehorende procedures nader worden uitgewerkt in het wetsvoorstel en de concept-Memorie van Toelichting.

Ook moet de regering voorkomen dat de oordelende taak van het College en daarmee de rechtsbescherming van mensen met een beperking, worden uitgehold. Meer in het bijzonder adviseert het College de regering om:

- in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken welke goederen en diensten onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Nu is het voor de consument of producent niet altijd duidelijk op wie, wanneer, welke regel van toepassing is, terwijl voor vergelijkbare situaties verschillende regels kunnen komen te gelden;

---

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 24 170, nr. 239.*

- de voorgestelde toevoegingen aan artikel 2 van de WGBH/CZ te schrappen, waarin wordt bepaald dat producten en diensten die aan de richtlijn voldoen, ook voldoen aan de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten; en
- met mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties nauw overleg te voeren bij het implementatietraject, de toekomstige uitvoering van de implementatiewet en de evaluatie van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn en om te expliciteren in de toelichting bij het voorstel wat met hun input gedaan is of wordt.