

36 380 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 (Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten)

Nr. 5 VERSLAG
Vastgesteld 15 september 2023

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

- 1. Algemeen**
- 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel en verhouding tot de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte**
- 3. Uitvoeringsaspecten**
- 4. Consultatie en advies**

1. ALGEMEEN

De leden van de **VVD-fractie** danken de regering voor het wetsvoorstel 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: het wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven het doel van deze richtlijn en hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de **PVV-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Genoemde leden vinden het belangrijk dat mensen met een handicap zo gewoon mogelijk deel kunnen nemen aan het dagelijks leven; de uniformering van uiteenlopende nationale toegankelijkheidsvoorschriften draagt hieraan bij. Wat deze leden betreft is het uitgangspunt: ‘gewoon waar het kan, anders als het moet.’

De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van de onderhavige stukken. Deze leden willen benadrukken dat ze het doel van het wetsvoorstel, namelijk het vergroten van de maatschappelijke deelname van personen met een beperking, uiteraard van harte ondersteunen. Genoemde leden vinden het daarom belangrijk dat deze implementatiewet zodanig wordt vormgegeven dat dit er bij de uitwerking toe leidt dat genoemd doel zoveel mogelijk daadwerkelijk in de praktijk bereikt wordt.

De leden van de **BBB-fractie** hebben kennisgenomen van de voorgenomen implementatie van EU Richtlijn 2019/882 inzake toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten. Deze leden onderschrijven het doel om de maatschappelijke participatie voor personen met een handicap te vergroten.

1.1 Inleiding

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de richtlijn de uitvoering van het EU-verdrag met gemeenschappelijke EU-regels faciliteert en er voorts aan bijdraagt dat de lidstaten hun nationale afspraken en hun verplichtingen uit hoofde van het verdrag in verband met toegankelijkheid op geharmoniseerde wijze nakomen. Gelet op het toepassingsgebied van de richtlijn draagt deze ook bij aan een inclusievere samenleving en maakt de richtlijn het voor personen met een beperking gemakkelijker om zelfstandig te leven en diensten en producten af te nemen. Deze leden zijn wel van mening dat de uitvoering van deze richtlijn ingewikkeld is vanwege de vele uitzonderingen. Daarnaast menen zij dat het soms onduidelijk is en blijft welke diensten of producten eronder vallen en om welke reden. Is de regering het hiermee eens?

Wat kan de regering doen om dit duidelijker te maken, met name voor mensen met een handicap zelf? Zij moeten toch weten wat ze kunnen verwachten? Voor die doelgroep dient deze EU-richtlijn immers soelaas te bieden. Daarnaast vragen deze leden specifiek aandacht voor de groep mensen die laaggeletterd is. Kan de regering toelichten in hoeverre dit wetsvoorstel hieraan tegemoetkomt?

De leden van de CDA-fractie delen de zorg van de afdeling Advisering van de Raad van State over de rol die mensen met een handicap zelf hebben. Hoe borgt de regering dat mensen met een handicap en hun vertegenwoordigende organisaties, structureel en op de verschillende beleidsterreinen worden betrokken bij implementatie, uitvoering, monitoring en (ontwikkeling van) toezicht van de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn?

1.2 Achtergrond van de richtlijn

De leden van de **VVD-fractie** lezen dat zowel in stedelijke als in landelijke gebieden er dezelfde maatregelen moeten worden genomen en dezelfde ontwikkelingen plaats dienen te vinden om de toegankelijkheid van de samenleving voor mensen na te streven. Hoe reëel acht de regering het dat deze gebieden een gelijkwaardig niveau bereiken? Vooral als het gaat om mobiliteitsvoorzieningen, zo vragen deze leden.

1.3 Hoofdpijnen van de richtlijn

De leden van de **VVD-fractie** zijn blij om te lezen dat de regering ook uitzonderingen in ogenschouw heeft genomen. Deze worden omschreven in artikel 14 van de richtlijn. Het is goed om te lezen dat marktdeelnemers naar eigen oordeel gebruik kunnen maken van deze uitzonderingen. Ook is het goed dat kleine ondernemingen zich niet aan deze regels hoeven te houden.

De leden van de **D66-fractie** zouden graag duidelijkheid krijgen over de vraag wat de gehanteerde definitie van micro-ondernemingen wordt en welke ondersteuning de regering wel biedt aan deze partijen.

Wat deze leden betreft is het van belang dat er op een redelijke termijn duidelijkheid wordt geboden aan de marktdeelnemers. Welke streefdatum hanteert de regering hiervoor?

De leden van de **PVV-fractie** informeren of er al aanbieders van producten en diensten zijn die volledig voldoen aan de EU-richtlijn en alle specifieke voorschriften, eisen en voorwaarden. Zij ontvangen graag voorbeelden per afdeling en bijlage. Zijn er al fabrikanten die hun producten ontwerpen en vervaardigen overeenkomstig de van toepassing zijnde toegankelijkheidsvoorschriften? Zo ja, welke?

Voorts vragen deze leden hoe importeurs ervoor zullen zorgen dat er uitsluitend producten die conform zijn aan de EU-richtlijn in de handel gebracht worden. Hoe gaan zij erop toezien dat het product de conformiteitsbeoordeling heeft doorlopen, dat het product vergezeld gaat van de noodzakelijke technische documentatie, met inbegrip van instructies in een taal die de gebruikers gemakkelijk kunnen begrijpen, en dat het product voorzien is van de CE-markering? Wat is op dit moment de werkwijze en hoe wordt de werkwijze na de implementatie van de EU-richtlijn?

Hoe dienen distributeurs zich ervan te vergewissen, voordat zij producten op de markt aanbieden, dat het product van de vereiste CE-markering is voorzien en dat het product vergezeld gaat van de vereiste documenten? Wat is op dit moment de werkwijze en hoe wordt dat na de implementatie van de richtlijn?

Welke maatregelen moeten fabrikanten, importeurs en distributeurs maar ook dienstverleners nemen als zij ontdekken dat het product niet aan de EU-richtlijn voldoet? Op welke manier moeten zij procedures volgen om aan de toegankelijkheidsvoorschriften van de richtlijn te voldoen? Wie controleert dit?

Kan de regering enkele concrete voorbeelden geven van marktdeelnemers die gebruik kunnen maken van de uitzonderingen die de richtlijn biedt?

Op welke manier is de regering van plan uitvoering te geven aan de verplichting dat lidstaten dienen te zorgen voor handhaving van de bepalingen uit de richtlijn?

Kan de regering aangeven welke producten uit de handel kunnen worden genomen of waarvan het aanbieden kan worden beperkt of verboden als het product niet aan de richtlijn voldoet?

De leden van de **CDA-fractie** begrijpen dat de richtlijn gaat gelden voor nieuwe producten en diensten die na 28 juni 2025 in de handel worden gebracht? Gaat deze datum voor alle Europese lidstaten gelden, of is deze in elke lidstaat anders? Indien de datum voor elke lidstaat verschillend is, waarom is dan in Nederland voor deze datum gekozen? Kan de regering duiden hoe de omliggende Europese landen deze richtlijn gaan toepassen of uitvoeren?

Uitzonderingen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor marktdeelnemers om een beoordeling uit te voeren om te kunnen bepalen of het naleven van de toegankelijkheidsvoorschriften tot een fundamentele wijziging leidt of dat deze een onevenredige last oplevert. Enerzijds kunnen deze leden dit volgen, anderzijds is dit niet altijd duidelijk. Wat voor de ene partij een onevenredige last is, is dat voor een andere partij niet. Wat is de opvatting van de regering over het zogenaamde “schemergebied”? Wordt er

gewerkt met goede en geslaagde voorbeelden om voor marktdeelnemers inzichtelijk te maken wat hieronder kan “vallen”? Hoe zorgt de regering ervoor dat proportionaliteit van onevenredige lasten en fundamentele wijzigingen doelmatig en rechtvaardig kunnen worden beoordeeld?

Vervolgens lezen de leden van de CDA-fractie namelijk dat marktdeelnemers naar eigen beoordeling kunnen bepalen of ze gebruik maken van de uitzonderingen die de richtlijn biedt. Waarom wordt dit overgelaten aan de eigen beoordeling? Het kan dan immers voorkomen dat bij hetzelfde product of dezelfde dienst, marktdeelnemers verschillende keuzes maken bij de beoordeling van de vraag of het om een uitzondering op de richtlijn gaat. Hoe weegt de regering dit?

Hoe wordt toezicht gehouden als in de toelichting staat dat de beoordeling gedocumenteerd moet worden en overhandigd indien de toezichthouder hierom vraagt? Zijn met de toezichthouders afspraken gemaakt hoeveel en hoe vaak er uitgevraagd wordt? Wordt überhaupt gehandhaafd of wordt er risicogericht toezicht gehouden? Hoe gaat dit in de praktijk werken? Worden mensen met een handicap betrokken bij het toezicht? Zij moeten hier immers baat bij hebben.

Micro-ondernemingen

Een categorie die vrijgesteld is van de toegankelijkheidsvoorschriften en van elke verplichting in verband met de naleving van die voorschriften, betreft micro-ondernemingen die diensten aanbieden (artikel 4 van de EU-richtlijn), zo lezen de leden van de CDA-fractie in de memorie van toelichting. De EU-richtlijn definieert een micro-onderneming als een onderneming met minder dan 10 werknemers en een jaaromzet of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste 2 miljoen euro. Kan de regering uitleggen waarom gekozen is voor de grens van minder dan 10 werknemers en een jaaromzet of jaarlijkse balanstotaal van ten hoogste 2 miljoen euro? Is die norm voor elke Europese lidstaat hetzelfde, zo vragen genoemde leden. Dit zou voor deze micro-ondernemingen een onevenredige last vormen. Enerzijds begrijpen de leden van de CDA-fractie dit, anderzijds vinden zij het een gemiste kans. Waarom is er niet voor gekozen om micro-ondernemingen langer de tijd te geven om in te groeien in deze richtlijn, zodat zij gezamenlijk op kunnen trekken om uitvoering aan de richtlijn te geven? De regering wil deze micro-ondernemingen echter wel aanmoedigen en er dienen instrumenten en richtsnoeren te komen, ontwikkeld met mensen met een handicap zelf. Hoe zorgt de regering er echter voor dat micro-ondernemingen daadwerkelijk actief aan de slag gaan met toegankelijkheid? Gezien het bovenstaande vinden deze leden een tijdspad over de vraag wanneer micro-ondernemingen ook aan de richtlijn moeten voldoen een belangrijke stip op de horizon om naar toe te werken. Hoe weegt de regering dit punt van de leden van de CDA-fractie?

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL EN VERHOUDING TOT DE WET GELIJKE BEHANDELING OP GROND VAN HANDICAP OF CHRONISCHE ZIEKTE

2.1 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat op grond van artikel 4, vierde lid van de EU-richtlijn een facultatieve mogelijkheid voor de lidstaten is opgenomen om regels te stellen met betrekking tot de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving overeenkomstig bijlage III van de richtlijn. De regering stelt vervolgens dat dit niet nodig is omdat er al aangesloten wordt bij

het doel van dit facultatieve artikel via bestaande nationale regelgeving en beleid. Kan de regering hier wat dieper op ingaan en dat nader uiteenzetten, want deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het gaat om een vrijwillige (NEN) norm. Dat is toch iets anders dan nadere regels stellen?

2.2 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)

De leden van de **PVV-fractie** steunen (vrijwillige) initiatieven die obstakels wegnemen voor personen met een handicap om gemakkelijker zelfstandig in de samenleving te participeren. Genoemde leden willen beter in beeld hebben wat de gevolgen van deze wetswijziging en de implementatie van de EU-richtlijn zijn voor de aanbieders van producten en diensten. Deze leden vrezen dat de voorgestelde toegankelijkheidsvoorschriften ingrijpende gevolgen zullen hebben voor deze aanbieders. Zij ontvangen hierover graag een reactie van de regering. Aan welke voorschriften moet men voldoen? Welke kosten zijn ermee gemoeid? In hoeverre is dit afdwingbaar? Wat zijn de consequenties indien niet (op tijd) aan de richtlijn voldaan wordt?

De leden van de **SP-fractie** lezen in het wetsvoorstel dat betreffende uitzonderingen op het naleven van de toegankelijkheidsvoorschriften van de EU-richtlijn door marktdeelnemers gebruik is gemaakt van de uitzonderingsgronden zoals die beschreven zijn in artikel 14 van de EU-richtlijn. Genoemde leden zijn kritisch over het feit dat volgens dit artikel marktdeelnemers naar eigen beoordeling gebruik kunnen maken van de uitzonderingen die de richtlijn biedt, dat zij niet actief om toestemming hoeven te vragen en dat zij enkel hun beoordeling behoeven te documenteren. Genoemde leden vrezen dat een deel van de marktdeelnemers deze uitzonderingsgronden zal misbruiken. Klopt het dat het wetsvoorstel meegaat in deze lijn en geen strengere eisen stelt? Is de regering bereid om hierin van de richtlijn af te wijken en bijvoorbeeld de beoordeling van eventuele uitzonderingen aan de toezichthouders over te laten in plaats van aan de marktdeelnemer?

2.3 Aanpassingswetgeving

De leden van de **VVD-fractie** begrijpen uit de toelichting dat de instructies beschikbaar gesteld moeten worden via meer dan één zintuiglijk kanaal. Wordt hier ook een mogelijkheid geboden om te kiezen voor een manier die geschikt is voor laaggeletterde mensen?

3. UITVOERINGSASPECTEN

3.1 Toezicht

De leden van de **VVD-fractie** lezen dat de desbetreffende toezichthouders een bestuurlijke boete kunnen uitdelen. Wordt hier de grootte van de onderneming ook in meegenomen, teneinde onevenredige financiële gevolgen te voorkomen? Genoemde leden vinden het goed om te lezen dat consumenten met vragen en klachten terecht kunnen bij de betreffende toezichthouder via een pagina van de Rijksoverheid. Wordt dit ook duidelijk en bij voorbaat actief gecommuniceerd aan belangen- en beroepsgroepen?

De leden van de **D66 fractie** constateren dat er veel vragen zijn over de vraag hoe het toezicht op de implementatie van deze EU-richtlijn wordt geregeld. Specifiek zijn er vragen gesteld over het toezicht op het naleven van de nieuwe regels. Kan de regering hier duidelijkheid over verschaffen? Voorts vragen deze leden hoe de regering ervoor zorgt dat de toezichthouders over voldoende vakdeskundigheid beschikken. Tevens vragen deze leden of het niet

overzichtelijker is voor de consument als deze zich tot één centrale (coördinerende) toezichthouder kan verhouden, in plaats van tot allerlei verschillende, die hoogstwaarschijnlijk ieder eigen procedures volgen.

Het is voor de leden van de D66 fractie niet helder aan welke toegankelijkheidsvoorschriften de dienstverleners moeten voldoen. Kan de regering dit toelichten? Genoemde leden constateren tenslotte dat er in de sancties bij overtreding van de richtlijnen nog geen onderscheid wordt gemaakt in de mate van 'niet-naleving'. Kan de regering toelichten in hoeverre dit wel onderdeel wordt van het wetsvoorstel?

De leden van de **CDA-fractie** lezen verder dat de regering zich inzet om het toezicht door de verschillende toezichthouders waar mogelijk te uniformeren en verschillen in interpretaties zoveel mogelijk te voorkomen door afstemming tussen toezichthouders in een werkgroep te stimuleren. Genoemde leden geloven dat de regering zich hiervoor in zal zetten, maar uiteindelijk maken de toezichthouders een zelfstandige keuze of ze uniformeren of niet. Dat geldt ook voor sanctionering. Waarom kiest de regering er niet voor om op dit punt wat meer regie te nemen en bijvoorbeeld na overleg met het veld met een algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling te komen over uniformering en sanctionering? Is de regering niet van mening dat dit een gemiste kans is, nu dit wetsvoorstel bij de Kamer in behandeling is?

De leden van de **BBB-fractie** zijn van mening dat om het doel te bereiken om de maatschappelijke participatie voor personen met een handicap te vergroten, het nodig is dat het middel werkt. Verschillende adviseurs benoemen om die reden het uitvoeringsaspect en het toezicht op de naleving. De Afdeling advisering van de Raad van State benadrukt de noodzaak van het opnemen van uitvoeringstoetsen en afstemming en uniformering van het toezicht door de toezichthouders. De regering onderkent het nut hiervan. Genoemde leden vinden het waardevol dat ervaringsdeskundigen en hun organisaties bij het uitwerken van de wet- en regelgeving worden betrokken. Deze leden vragen echter meteen aandacht voor het feit dat goed bedoelde voornemens te vaak stranden op een gebrekkige uitvoering.

3.2 Overige uitvoeringsaspecten

De leden van de **VVD-fractie** lezen dat de regering de kosten voor het aanleveren van informatie over de toegankelijkheid van producten en diensten aan consumenten en toezichthouders schat op 144–1.440 euro per bedrijf en per type product en dienst. Deelt de regering de angst dat hierdoor producten en diensten duurder zullen worden waardoor de toegankelijkheid juist afneemt? Juist bij het midden- en kleinbedrijf (mkb) kunnen producten hierdoor duurder worden.

De leden van de **D66-fractie** constateren dat meerdere partijen opmerken dat de geplande overgangstermijn ambitieus is. In hoeverre is de voorgestelde datum onderbouwd haalbaar en realistisch? Is de regering bereid om hiervan af te wijken? Deze leden vragen voorts of er ook een rol is in de uitvoering voor de coördinator ouderenzorg, die ambtelijk is belegd bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

4. CONSULTATIE EN ADVIES

De leden van de **PVV-fractie** vragen waarom het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) dit wetsvoorstel niet heeft geselecteerd voor advies. Is de regering bereid dit nogmaals aan het ATR te vragen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de **CDA-fractie** lezen tenslotte in de toelichting dat de Stichting Drempelvrij constateert dat voor micro-ondernemingen een uitzondering wordt gemaakt. Op grond van informatie van het CBS (01-01-2022) stelt de stichting dat er in Nederland in totaal 2.082.700 bedrijven zijn waarvan de conclusie gerechtvaardigd lijkt dat qua omvang de grootste groep bedrijven (96%) niet onder deze implementatiewetgeving valt. Kan de regering reflecteren op de cijfers zoals Stichting Drempelvrij ze hier schetst? Heeft de regering cijfers waarmee iets anders wordt aangetoond? Graag ontvangen deze leden meer duidelijkheid van de regering voor hoeveel bedrijven deze wet nu gaat gelden.

De leden van de **BBB-fractie** constateren met enige zorg dat de regering, ondanks vragen die breed leven over hoe de implementatie straks zal uitwerken, desondanks niet van plan is een evaluatiebepaling in de wet op te nemen. Deze leden vragen op welke manier het mogelijk is om de Europese Commissie de richtlijn zinvol te laten evalueren (voor het eerst uiterlijk in 2030) als op het niveau van de lidstaten geen evaluatie van de implementatiewetgeving van deze richtlijn plaatsvindt. Zij vragen de regering te overwegen op welke wijze op een praktische manier, dus ontdaan van bureaucratische ballast, informatie kan worden verzameld en gebundeld, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan een doordacht inzicht ten behoeve van een evaluatie.

Een andere vraag met betrekking tot de uitvoering is de indruk bij de leden van de BBB-fractie dat er nog veel begrippen zijn waarvan ongeveer duidelijk is welke richting wordt bedoeld, maar die onvoldoende aanknopingspunten bieden om als harde norm te kunnen fungeren. Voorbeelden zijn ‘op gepaste wijze’, ‘uitvoerig’ en ‘relevante resultaten’. Graag ontvangen deze leden meer informatie over de vraag welke stok de regering achter de deur heeft om ervoor te zorgen dat de in te stellen werkgroep vage voorschriften rond toegankelijkheid concreet verheldert.

Voorts vragen de leden van de BBB-fractie over de uitvoering met betrekking tot vragen en klachten van consumenten. De regering stelt dat consumenten terecht kunnen bij de desbetreffende toezichthouder. Dat zal ongetwijfeld waar zijn, maar de beleving van consumenten is een heel andere dan die van deskundigen. De laatsten kennen de materie, weten wie de toezichthouders zijn en over welke terreinen hun werkzaamheden zich uitstrekken. Zij kunnen de weg vinden. Voor gewone mensen ligt dat toch echt anders. Genoemde leden vragen de regering de centrale plek op de pagina van de rijksoverheid vindbaar en toegankelijk in te richten zodat mensen niet worden gehinderd door de inrichting van het stelsel.

Vanuit verschillende invalshoeken heeft de regering advies ontvangen over de implementatie. Daarbij komt ook de reikwijdte van de aanpassingen aan de orde. Wat is mogelijk en wat niet, zo vragen de leden van de BBB-fractie. Volgens sommige vertegenwoordigers van belangengroepen kan er meer worden gedaan. Zo vinden de Koninklijke Visio en Bartimeus dat de toegankelijkheid van (digitale) leermiddelen onvoldoende wordt geborgd. Genoemde leden vragen waar de regering de grootste obstakels ziet om producten en diensten daadwerkelijk toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Daarnaast vragen zij of er volgens de regering een grens te trekken valt over de vraag waar in alle redelijkheid toegankelijkheid van producten en diensten niet voor iedereen kan worden geborgd. Indien dat het geval zou zijn, hoe vindt de afweging plaats over datgene wat als redelijke aanpassingen conform art. 2 VN-verdrag handicap kunnen worden aangemerkt? De leden van de BBB-fractie vragen dit ook in het licht van de overweging in de memorie van toelichting met betrekking tot de positie van micro-ondernemingen. Volgens de toelichting kunnen begrippen als onevenredige last en fundamentele wijziging van wezenlijke aard niet in algemene zin worden omschreven. Wanneer kostenoverwegingen, daarop zal het uiteindelijk

neerkomen, een onoverkomelijke drempel vormen, hoe kan er dan voor worden gezorgd dat de druk op de ketel blijft om mogelijk stap voor stap alsnog tot de gewenste toegankelijkheid te komen?

De voorzitter van de commissie,
Smals

Adjunct-griffier van de commissie,
Krijger