

Vergaderjaar 2022–2023

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 april 2023 en het nader rapport d.d. 9 juni 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Langdurige Zorg en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 januari 2023, no. 2023000017, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 april 2023, No. W13.23.00011/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 5 januari 2023, no. 2023000017, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Langdurige Zorg en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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 (Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot de wijziging van meerdere wetten ter uitvoering van de Europese Richtlijn betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (hierna: richtlijn)².

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat een goede beoordeling van het voorgestelde systeem van toezicht en handhaving

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, Pb EU 2019, L 151.

niet goed mogelijk is, nu een inhoudelijke reactie op de uitvoeringstoetsen van de aangewezen toezichthouders ontbreekt. De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen. Daarnaast adviseert de Afdeling nader in te gaan op de wijze waarop de betrokkenheid van relevante belanghebbenden bij de totstandkoming van richtsnoeren en instrumenten wordt gewaarborgd. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond

De richtlijn heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het goed functioneren van de interne markt door de toegankelijkheidsvoorschriften van lidstaten voor bepaalde producten en diensten voor personen met een handicap te harmoniseren.³ De richtlijn heeft ook als doel deze producten en diensten toegankelijker te maken voor personen met een handicap om zo hun maatschappelijke participatie te vergroten. Op grond van deze richtlijn zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het beschikbaar maken van passende en doeltreffende middelen om te waarborgen dat de bepalingen van deze richtlijn worden nageleefd⁴.

Het wetsvoorstel regelt een gedeeltelijke implementatie van de richtlijn in onder andere de Warenwet (producten), het Burgerlijk Wetboek (e-handelsdiensten), Wet op het financieel toezicht (bankdiensten), Telecommunicatiewet (elektronische communicatiediensten) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en creëert onder andere grondslagen om voor de overige producten en diensten eisen te stellen op lager niveau.

2. Toezicht

In de toelichting wordt vermeld dat het toezicht en de handhaving van de nieuwe regels bij bestaande toezichthouders van de verschillende sectoren wordt belegd.⁵ Door middel van dit wetsvoorstel krijgen de aangewezen toezichthouders meerdere taken toebedeeld voor de handhaving van de verplichtingen die voortvloeien uit het bij of krachtens het wetsvoorstel bepaalde. Aan de uitoefening van het toezicht op de naleving kan op verschillende manieren door de toezichthouders invulling worden gegeven, aldus de toelichting⁶.

De Afdeling merkt op dat de aangewezen toezichthouders een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets hebben uitgebracht. De toelichting gaat echter inhoudelijk enkel in op de reactie van de Autoriteit Consument & Markt. De toelichting vermeldt dat de resultaten van de overige toetsen worden verwerkt in de diverse algemene maatregelen van bestuur die in het kader van de implementatie van de richtlijn zijn of worden gemaakt⁷.

Nu een reactie op deze uitvoeringstoetsen in de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt, is een goede beoordeling van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel niet goed mogelijk. Dit klemmt te meer nu de betrokken toezichthouders in hun uitvoeringstoetsen

³ Het gaat om personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die in hun interactie te kampen hebben met diverse drempels die hen kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen in de samenleving te participeren. Zie artikel 3 van de richtlijn.

⁴ Zie artikel 29 van de richtlijn.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁶ Idem.

⁷ Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.

ingaan op de vormgeving van het toezicht als zodanig.⁸ Verschillende aangewezen toezichthouders uiten daarin hun zorgen over het verdeelde toezicht. Tevens benadrukken zij dat de toezichtstaak op het gebied van toegankelijkheidsvereisten een nieuw toezichtsterrein is.⁹ Het stimuleren van afstemming tussen toezichthouders door de regering in een werkgroep om het toezicht waar mogelijk te uniformeren¹⁰, lijkt daardoor des te belangrijker.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op alle uitvoeringstoetsen van de aangewezen toezichthouders en daarbij met name aandacht te besteden aan de wijze waarop het toezicht wordt afgestemd en geüniformeerd.

Naar aanleiding van opmerking van de Afdeling zijn de ontbrekende uitvoeringstoetsen en de reactie van de regering daarop opgenomen in de memorie van toelichting. Voorts is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de afstemming en uniformering van het toezicht. Het kabinet wijst er daarbij op eraan te hechten dat het toezicht onderling tussen de verschillende toezichthouders wordt afgestemd en geüniformeerd. Derhalve is er onder voorzitterschap van het Ministerie van VWS een werkgroep van voornoemde toezichthouders ingesteld. Deze werkgroep komt periodiek bijeen, en behandelt vragen en onderwerpen die zich in het kader van de implementatie en de uitvoering van het toezicht voordoen. Daarbij valt te denken aan onderwerpen als de hoogte van boetebedragen, en vragen over de interpretatie van bepalingen en begrippen uit de richtlijn. Waar nodig kunnen vragen die tijdens deze overleggen rijzen onderling worden besproken en, indien nodig, worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Ook kunnen de toezichthouders, naar aanleiding van vragen die tijdens dit overleg ontstaan, contact zoeken met hun collega-toezichthouders in andere lidstaten.

3. Richtsnoeren en instrumenten micro-ondernemingen

De Afdeling vraagt aandacht voor de positie van personen met een handicap die op voet van gelijkheid met anderen de toegang dienen te verkrijgen tot producten en diensten. Het is de bedoeling dat de nieuwe regels – gelet op de geformuleerde ambitie uit de richtlijn¹¹ – ervoor gaan zorgen dat veelgebruikte producten en diensten tegemoetkomen aan de specifieke behoeften van deze personen. De vraag is echter hoe dit gewaarborgd wordt bij de ontwikkeling van instrumenten voor micro-ondernemingen.

Hoewel sommige micro-ondernemingen zijn vrijgesteld van de toegankelijkheidsvoorschriften uit de richtlijn, dienen lidstaten aan micro-ondernemingen richtsnoeren en instrumenten te geven ten behoeve van de toepassing van de nationale maatregelen ter omzetting van de richtlijn. Dit dient in samenspraak met relevante belanghebbenden en vertegenwoordigers van personen met een handicap te gebeuren.¹² Het is daarmee de bedoeling om deze ondernemingen, ook die zijn vrijgesteld, aan te moedigen te voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften van de richtlijn.¹³

⁸ Autoriteit Consument & Markt, advies 18 november 2022; Inspectie Leefomgeving en Transport, advies van 28 juli 2022 en 6 oktober 2022.

⁹ Idem en Autoriteit Financiële Markten, advies 14 oktober 2022.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

¹¹ Richtlijn, considerans, onderdeel 3.

¹² Artikel 4, lid 5 en 6 van de richtlijn. Voor wat betreft de relevante belanghebbenden, noemt de richtlijn personen met een handicap en organisaties die hen vertegenwoordigen (considerans, overweging 96).

¹³ Richtlijn, considerans, overweging 72.

De afzonderlijke departementen bezien of het nodig is om te bepalen welke richtsnoeren en instrumenten als effectief gezien worden om de micro-ondernemingen te ondersteunen. Voorts meldt de toelichting dat er samenwerking zal zijn wat betreft de totstandkoming van richtsnoeren met MKB-Nederland en VNO-NCW.¹⁴ De toelichting maakt echter niet duidelijk op welke wijze de samenwerking met relevante belanghebbenden en vertegenwoordigers van personen met een handicap zal worden gewaarborgd bij de ontwikkeling van instrumenten. Het betrekken van diverse partijen in de implementatie van de richtlijn in onderhavige wet- en regelgeving is niet voldoende, nu het geven van de nodige richtsnoeren en instrumenten geen deel uitmaakt van dit implementatietraject.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en daarbij nader te motiveren hoe wordt gewaarborgd dat relevante belanghebbenden worden betrokken bij het ontwikkelen van de nodige richtsnoeren en instrumenten voor micro-ondernemingen.

Naar aanleiding van voornoemd advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangepast.

Het kabinet hecht eraan om de belanghebbenden te betrekken bij de totstandkoming van de nodige richtsnoeren en instrumenten voor micro-ondernemingen. Het Ministerie van VWS heeft, als coördinerend departement, in het kader van de implementatie contact met zowel marktdeelnemers en organisaties die hen vertegenwoordigen als met organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen. Deze belanghebbenden organiseren, samen met de betreffende ministeries, informatiesessies voor marktdeelnemers waarin onder andere een vertaalslag wordt gemaakt van de criteria in de richtlijn naar de producten en diensten. Dit vormt vervolgens de basis voor de ontwikkeling van richtsnoeren en instrumenten voor micro-ondernemingen. De ontwikkeling van deze richtsnoeren en instrumenten wordt samen met de betreffende vertegenwoordigende organisaties en ministeries nader ingevuld.

Het Ministerie van VWS heeft vanwege zijn beleidsverantwoordelijkheid voorafgaand en gedurende het implementatietraject regulier overleg met ieder(in) om de betrokkenheid van personen met een handicap en hen vertegenwoordigende organisaties tijdens de implementatie te waarborgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen voor wat betreft de wijziging van de Warenwet. De delegatiegrondslag die regelt dat de boetebedragen voor de op grond van de Warenwet op te leggen bestuurlijke boetes in de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde bijlage opgenomen worden, komt te vervallen. Het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat in plaats daarvan wordt geregeld dat een bestuurlijke boete ter hoogte van maximaal hetzelfde bedrag als vastgesteld is voor de vijfde categorie in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, mag worden opgelegd.

¹⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder