

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Per email: dbo-stas@minienw.nl

Onderwerp
Adviesaanvraag Wijzigingsbesluit
toegankelijkheid van het OV

Uw brief van
2 augustus 2022
Uw kenmerk
IENW/BSK-
2022/180767

Datum
23 augustus 2022
Ons kenmerk
2022/0041/JG/KY/RG

Geachte staatssecretaris Heijnen,

Bij brief van 25 februari 2022 heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) op verzoek van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport advies uitgebracht 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 (de implementatiewet van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn). Vanuit zijn rol als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (artikel 33, tweede lid, VN-verdrag handicap) in Nederland en zijn oordelende taak ingevolge artikel 12 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) adviseerde het College de regering onder meer om te verduidelijken welke goederen en diensten onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, de voorgestelde wijziging van artikel 2 WGBH/CZ te schrappen en de organisatie van het toezicht en de bijbehorende procedures nader uit te werken.

Bij brief van dinsdag 14 juni 2022 heeft het College op verzoek van Waarnemend Directeur Maritieme Zaken Adriaan Zeillemaker tevens advies uitgebracht over het ontwerpbesluit Toegankelijkheid personenvervoer per vliegtuig en over water.¹ Dat ontwerpbesluit beoogt de toegankelijkheidsvereisten die voortvloeien uit de EU Toegankelijkheidsrichtlijn met betrekking tot personenvervoer per vliegtuig en over water te implementeren.

¹ Zie College voor de Rechten van de Mens, *Advies Besluit toegankelijkheid personenvervoer per vliegtuig en over water*, 14 juni 2022.

Ten aanzien van dit ontwerpbesluit adviseerde het College onder meer om de gevolgen van een geslaagd beroep op onevenredige last te verduidelijken in de nota van toelichting en de betekenis van een fundamentele wijziging van de aard van een dienst te verduidelijken aan de hand van voorbeelden.

Bij brief van 2 augustus 2022 heeft Directeur Openbaar Vervoer en Spoor Ir. W.H.B. Aarnink het College verzocht om eveneens advies uit te brengen over het voorstel tot wijziging van het besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Het voorgelegde wijzigingsbesluit beoogt de toegankelijkheidsvereisten die voortvloeien uit de EU Toegankelijkheidsrichtlijn met betrekking tot het openbaar vervoer te implementeren. Van de geboden gelegenheid maakt het College gebruik door in aanvulling op het advies over de implementatiewet en in lijn met het advies over het conceptbesluit toegankelijkheid personenvervoer per vliegtuig en over water het volgende op te merken.

Toepassingsgebied

Anders dan de ontwerp-implementatiewet verduidelijkt het voorgestelde wijzigingsbesluit welke goederen en diensten onder het besluit vallen, zonder daarbij slechts te verwijzen naar de tekst van de EU Toegankelijkheidsrichtlijn (zie voorgesteld artikel 10b). Dat komt tegemoet aan het advies van het College over de implementatiewet en stemt het College dan ook positief.

Gevolgen beroep op ‘onevenredige last’ en ‘fundamentele wijziging’

Voorgesteld artikel 10f bevat de uitzonderingsgrond voor de gevallen waarin sprake is van een ‘fundamentele wijziging’ of een ‘onevenredige last’. Het voorgestelde artikel bepaalt dat de toegankelijkheidsvoorschriften uitsluitend van toepassing zijn voor zover de naleving ervan geen ingrijpende wijziging van een dienst vereist die resulteert in een fundamentele wijziging van de wezenlijke aard ervan, en geen onevenredige last voor de betrokken dienstverlener oplevert. In de nota van toelichting staat hierover geschreven: ‘Als voldaan wordt aan de in het eerste lid, onderdeel a en b, opgenomen voorwaarden, dan moet de aangeboden dienst van personenvervoer per bus of trein of stedelijke- en voorstedelijke of regionale vervoersdienst voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften.’ De bewoording van het voorgestelde artikel in combinatie met de uitleg in de nota van toelichting kan (onbedoeld) de suggestie wekken dat dienstverleners bij een (geslaagd) beroep op onevenredige last of fundamentele wijziging aan géén van de toegankelijkheidscriteria behoeven te voldoen. Een geslaagd beroep op onevenredige last of fundamentele wijziging betekent echter niet dat dienstverleners stil mogen zitten. Zij moeten zich *zoveel mogelijk* aan de normen houden. Alleen het gedeelte dat de onevenredige last vormt of tot een fundamentele wijziging leidt, mogen zij achterwege laten. Het College adviseert dit te verduidelijken in de nota van toelichting.

Betekenis ‘fundamentele wijziging’

In overeenstemming met artikel 14 van de richtlijn bepaalt voorgesteld artikel 10f van het ontwerpwijzigingsbesluit dat dienstverleners een beoordeling uitvoeren om te bepalen of het naleven van de toegankelijkheidsvoorschriften tot een onevenredige last of een fundamentele wijziging leidt. Het voorgestelde artikel verwijst daarbij naar bijlage VI bij de richtlijn, waarin de criteria voor de beoordeling van ‘onevenredige last’ zijn opgenomen. Anders dan voor ‘onevenredige last’ zijn in de richtlijn geen criteria opgenomen aan de hand waarvan dienstverleners kunnen beoordelen of sprake is van een ‘fundamentele wijziging’. Zulke criteria zijn ook niet opgenomen in de implementatiewet of het onderhavige wijzigingsbesluit. Hierdoor kan rechtsonzekerheid ontstaan bij dienstverleners, bij wie tenslotte de primaire verantwoordelijkheid ligt om te beoordelen of de toegankelijkheidsvoorschriften resulteren in een fundamentele wijziging en/of onevenredige last. Het College adviseert dan ook om voor hen te verduidelijken wanneer sprake kan zijn van een fundamentele wijziging. Dat kan bijvoorbeeld door in de nota van toelichting voorbeelden op te nemen van situaties waarin sprake is van een fundamentele wijziging van de wezenlijke aard van de aangeboden dienst.

Ter afsluiting

Uit de nota van toelichting blijkt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in de Wet handhaving consumentenbescherming aangewezen wordt als bevoegde autoriteit voor inbreuken op het onderhavige besluit. Daarmee kan de ILT namens de Minister van I&W overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete in het geval van niet-naleving door een dienstverlener. Deze beoogde wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming was nog niet opgenomen in het wetsvoorstel dat in december 2021 is voorgelegd aan het College. Desgewenst kan het College op dit punt nog nader adviseren.

Als uw departement naar aanleiding van onze bijdrage nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met Katina Yiannakas, beleidsadviseur, via: k.yiannakas@mensenrechten.nl.

Met vriendelijke groet,

drs. Jacobine D.C. Geel
Voorzitter