

Lauren Wendrich¹ en Eva van Groezen²

Uniforme Europese regels voor de toegankelijkheid van producten en diensten

2025-0088

De digitalisering van de samenleving biedt vele voordelen: diensten zijn sneller, efficiënter en breder beschikbaar dan ooit. Tegelijkertijd brengt deze ontwikkeling risico's en hindernissen met zich, zoals voor mensen met een beperking. Digitale diensten sluiten namelijk nog te vaak gebruikers uit met visuele, auditieve, motorische of cognitieve beperkingen. Denk aan websites die niet leesbaar zijn met een screenreader, klantcontact dat alleen telefonisch mogelijk is of apps en interfaces die niet toegankelijk zijn via alternatieve hulptechnologieën. Maar ook in de fysieke wereld doen zich soortgelijke problemen voor: pinautomaten zonder voelbare toetsen, ticketzuilen die uitsluitend via een touchscreen te bedienen zijn of e-readers die niet werken met ondersteunende software. Voor mensen met een beperking — naar schatting één op de vijf Europeanen — betekent dit in de praktijk uitsluiting van essentiële diensten. Verwacht wordt dat het aantal personen met een beperking de komende jaren aanzienlijk toeneemt.³

In deze bijdrage bespreken wij de nieuwe Europese wetgeving, de kernbepalingen daarvan en de praktische implicaties voor juristen en marktdeelnemers.

De ontstaansgeschiedenis van de richtlijn

De Europese Commissie erkende de hiervoor geschetste uitdagingen al in de *Europese strategie inzake handicaps (2010–2020)*.⁴ Zij pleitte in dat kader voor een gemeenschappelijk regelgevend kader voor toegankelijkheid. De ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) door de EU in 2011 gaf dit streven extra gewicht. Hoewel enkele lidstaten, waaronder Nederland, reeds nationale regelgeving op dit terrein hadden ingevoerd, ontbrak een geharmoniseerd en afdwingbaar wettelijk kader op EU-niveau. Dit leidde tot een gefragmenteerd regelgevingslandschap, met uiteenlopende verplichtingen per lidstaat. Dit zorgde niet alleen voor extra lasten voor marktdeelnemers die in meerdere lidstaten actief zijn, maar ondermijnde ook het goed functioneren van de interne markt.⁵

Om deze problemen het hoofd te bieden presenteerde de Europese Commissie in 2015 een voorstel voor een richtlijn met een grensoverschrijdende focus. Het wetgevingsproces verliep moeizaam, mede vanwege zorgen over uitvoerbaarheid voor kleinere ondernemingen, terwijl belangenorganisaties juist aandrongen op strengere verplichtingen. In 2016 werd alvast een afzonderlijke richtlijn⁶ aangenomen voor de toeganke-

lijkheid van overheidswebsites en -apps. In Nederland is deze inmiddels verwerkt in de *Wet digitale overheid*. In november 2018 bereikten het Europees Parlement en de Raad overeenstemming over de European Accessibility Act (EAA). Met deze richtlijn worden bestaande toegankelijkheidsverplichtingen – zoals in de CPRD – verder juridisch verankerd en worden daarnaast nieuwe toegankelijkheidsvereisten geïntroduceerd. De richtlijn werd in april 2019 formeel vastgesteld en geldt vanaf 28 juni 2025.

Met de komst van de EAA worden vanaf 28 juni 2025 ook bindende eisen gesteld aan een breed scala aan producten en diensten voor niet-overheid gerelateerde marktdeelnemers.⁷ Marktdeelnemers kunnen zijn de fabrikant, gemachtigde, importeur, distributeur en/of dienstverlener. Dit werkt door in uiteenlopende rechtsgebieden, zoals het consumentenrecht, commerciële contracten, ICT-inkoop en toezicht.

Minimumstandaarden voor toegankelijkheid

Toepassingsbereik EAA

De EAA is bedoeld voor alle personen met een beperking. Deze ziet dus niet alleen op mensen met een permanente lichamelijke beperking zoals blindheid of doofheid. Ook personen met een tijdelijke functionele beperking van lichamelijke, geestelijke, intellectuele of zintuiglijke aard vallen binnen het toepassingsbereik. Dergelijke beperkingen kunnen het gevolg zijn van leef-

tijd of andere lichamelijke omstandigheden, zoals bij ouderen, zwangere vrouwen of personen die reizen met bagage. Zolang deze personen door interactie met omgevingsfactoren slechts beperkte toegang hebben tot producten en diensten, en die toegang uitsluitend mogelijk is via aanpassingen aan hun specifieke behoeften, biedt de EAA hen bescherming. De EAA strekt zich dus over een veelheid aan personen en situaties uit.

Het toepassingsbereik van de richtlijn is beperkt tot producten en diensten die ná 28 juni 2025 in de handel worden gebracht (dat wil zeggen: voor het eerst in de EU op de markt worden aangeboden) en gericht zijn op consumenten (business-to-consumer). Voor bepaalde diensten geldt bovendien een overgangperiode tot 28 juni 2030. Producten en diensten die uitsluitend zijn bestemd voor business-to-business vallen buiten het bereik van de EAA.

De richtlijn ziet onder meer op:

- computers en computersoftware;
- e-readers en e-books;
- bankdiensten en geld- en pinautomaten;
- ticketautomaten en interactieve informatieschermen voor vervoer;
- e-commerceplatforms;
- streamingdiensten; en
- het Europees noodnummer “112”.⁸

Minimumstandaarden

De EAA introduceert voor de hiervoor genoemde categorieën van producten en diensten een set van technische en functionele eisen, geformuleerd als minimumstandaarden. Voor digitale diensten betekent dit onder meer dat websites en mobiele applicaties moeten voldoen aan de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), versie 2.1. Deze internationale standaard vereist dat (i) informatie waarneembaar is via verschillende zintuigen, (ii) dat gebruikers interfaces kunnen bedienen zonder muis, (iii) dat de inhoud begrijpelijk is qua structuur en taal en (iv) dat digitale toepassingen compatibel zijn met hulptechnologieën zoals screenreaders of brailleleesregels. Ook zijn marktdeelnemers verplicht tot het opstellen van een toegankelijkheidsverklaring waarin wordt uitgelegd hoe de diensten aan de richtlijn voldoen. Deze informatie kan worden opgenomen in de algemene voorwaarden of een soortgelijk document en dient op een toegankelijke manier aan het publiek beschikbaar te worden gesteld. De EAA kent echter ook uitzonderingen voor bepaalde elementen van websites, zoals vooraf opgenomen media en kantoorbestanden (zoals tekstdocumenten en presentaties) die zijn gepubliceerd vóór 28 juni 2025.

Voor fysieke producten gelden soortgelijke functionele eisen. Instructies en gebruiksinformatie — ongeacht of deze op het product zelf of elders beschikbaar worden gesteld — moeten begrijpelijk en waarneembaar worden aangeboden via meerdere zintuigen. Daarbij dient onder andere gebruik te worden gemaakt van duidelijke typografie en geschikte lettergroottes.

Ook ondersteunende diensten vallen onder de verplichtingen van de richtlijn. Denk aan helpdesks en callcenters. Deze vormen van gebruikersondersteuning moeten zelf toegankelijk zijn. Dat betekent dat aanbieders verplicht zijn om alternatieve communicatiekanalen aan te bieden, zoals e-mail, chat of telefonie. Deze moeten zodanig zijn ingericht dat ook gebruikers met een beperking effectief toegang hebben tot ondersteuning. Vervolgens moeten de ondersteunende diensten informatie kunnen verschaffen over de toegankelijkheid van het product of de dienst en over de compatibiliteit met hulptechnologieën.

Uitzonderingen

De EAA bevat twee belangrijke uitzonderingen: de onevenredige last en de vrijstelling voor micro-ondernemingen.⁹

Indien naleving leidt tot een onevenredige financiële of organisatorische belasting voor de marktdeelnemer, kan een (gedeeltelijke) vrijstelling van bepaalde toegankelijkheidsverplichtingen van toepassing zijn. De marktdeelnemer dient daartoe zelf een beoordeling te verrichten op basis van de in de richtlijn opgenomen criteria. Deze beoordeling moet zorgvuldig worden gemotiveerd en gedocumenteerd, zodat deze documentatie op verzoek kan worden overgelegd aan de bevoegde toezichthouder.

Daarnaast zijn ondernemingen met minder dan tien werknemers en een jaaromzet onder de € 2 miljoen deels uitgezonderd. Voor dienstverlenende micro-ondernemingen geldt een volledige vrijstelling van de toegankelijkheidsverplichtingen. Productaanbieders blijven daarentegen onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen, maar zij kunnen aanspraak maken op verlichte verplichtingen. Zo zijn zij bijvoorbeeld vrijgesteld van de documentatieplicht indien zij een beroep doen op de uitzondering wegens een onevenredige last. Hoewel dienstverlenende micro-ondernemingen formeel niet tot naleving zijn verplicht, worden ook zij aangemoedigd om, waar mogelijk, toegankelijkheid na te streven. Hiervoor bestaan diverse initiatieven zoals *MKB Toegankelijk*,¹⁰ evenals gratis testtools en platform specifieke eisen zoals die van Bol,¹¹ waar toegankelijkheid alsnog contractueel kan worden afgedwongen.

Implementatie en handhaving

De EAA is al omgezet in Nederlandse wetgeving. Op 2 april 2024 heeft de Eerste Kamer de *Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten* aangenomen. Deze implementatiewet heeft geleid tot aanpassingen in diverse wetten, waaronder de *Warenwet*, de *Telecommunicatiewet* en het *Burgerlijk Wetboek*.¹² Voor de handhaving van de richtlijn is een taakverdeling gemaakt tussen verschillende toezichthouders, afhankelijk van het type product of dienst. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is belast met de bescherming van consumentenbelangen en houdt toezicht op het online gedrag van marktdeelnemers. In dat kader fungeert de ACM als aangewezen toezichthouder voor e-commerceplatforms. Consumenten kunnen bij de ACM ConsuWijzer melding maken van platforms die niet digitaal toegankelijk zijn.¹³ Anders toezichthouders op de naleving van de EAA zijn de Autoriteit Financiële Markten,¹⁴ Inspectie Leefomgeving en Transport,¹⁵ Commissariaat voor de Media,¹⁶ Rijksinspectie Digitale Infrastructuur¹⁷ en de Inspectie Justitie en Veiligheid.¹⁸

Op verzoek van de toezichthouders moeten marktdeelnemers kunnen aantonen dat zij aan de toepasselijke verplichtingen voldoen, of dat zij terecht een beroep doen op een wettelijke uitzondering. Bij niet-naleving lopen marktdeelnemers het risico op sancties van de toezichthouders, zoals boetes of een last onder dwangsom. Welke sancties worden opgelegd, is afhankelijk van de formele bevoegdheden en handhavingsinstrumenten waarover de desbetreffende toezichthouder(s) op grond van de Nederlandse wet beschikt. Daarnaast staat het consumenten en andere belanghebbenden vrij om via civielrechtelijke procedures op te komen tegen aanbieders van producten of diensten die niet aan de toegankelijkheidseisen voldoen.

In de eerste periode richt de ACM zich met name op kritieke toegankelijkheidsproblemen met veel negatieve impact op gebruiksmogelijkheden door mensen met een beperking. Bij haar toezicht kijkt de ACM niet uitsluitend naar de mate van formele naleving, maar ook naar de inspanningen die bedrijven leveren om aan de regels te voldoen. Marktdeelnemers die aantoonbaar stappen zetten richting betere digitale toegankelijkheid kunnen rekenen op een begeleidende aanpak vanuit de toezichthouder. Daarentegen lopen marktdeelnemers die volledig in gebreke blijven het risico op handhavende maatregelen zoals boetes of verplichte aanpassingen.¹⁹

Aandachtspunten voor de juridische praktijk

Dat veel organisaties nog niet klaar zijn voor de daadwerkelijke toepassing van de EAA, blijkt uit recente onderzoeken. Uit het Webwinkel Toegankelijkheidson-

derzoek 2025 volgt dat de top 300 e-commerceplatforms in Nederland momenteel nog niet voldoen aan de eisen van de EAA. Van de vijftien grootste platforms voldoen er slechts negen aan de wettelijke toegankelijkheidseisen.²⁰ Ook de ACM constateert in haar eerste bevindingen dat het merendeel van de onderzochte marktdeelnemers zich weliswaar bewust is van de aankomende regels en het belang van EAA-compliance onderschrijft, maar in de praktijk tegen implementatieproblemen aanloopt.²¹

Om marktdeelnemers te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe regels, heeft de ACM relevante informatie overzichtelijk gebundeld op haar website. Deze informatie wordt periodiek geactualiseerd en aangevuld. Zo geeft de ACM onder meer concrete praktijkvoorbeelden van veelvoorkomende toegankelijkheidsproblemen bij websites, waarbij zij aanbevelingen doet aan de hand van de toegankelijkheidsprincipes. Naast een toelichting op de toegankelijkheidsprincipes stelt de ACM nadrukkelijk dat marktdeelnemers goed voorbereid moeten zijn op naleving van de EAA. Daarbij stelt de toezichthouder dat organisaties moeten beschikken over een plan waarin is vastgelegd welke stappen worden gezet om aan de regelgeving te voldoen, dat verantwoordelijkheden voor toegankelijkheid duurzaam binnen de organisatie zijn belegd en dat de naleving aantoonbaar is geborgd. De verplichtingen onder de EAA zien daarmee niet enkel op het product of de dienst zelf, maar vereisen dus ook interne organisatorische inbedding.²²

Juristen spelen in dit proces een belangrijke rol. Zij vertalen de toegankelijkheidsverplichtingen in en naar overeenkomsten, algemene voorwaarden en interne beleidsstukken. Ook kunnen zij bijdragen aan governance en risicobeheersing door toegankelijkheid te integreren in bestaande bedrijfsstructuren. Dit kan onder meer door bewustwording te vergroten binnen teams met werkinstructies en trainingen en betrokken te zijn bij interne ontwikkelsessies. De bijlagen van de EAA, waarin de technische toegankelijkheidsnormen zijn uitgewerkt (zoals de WCAG 2.1 standaard), bieden daarbij een praktisch vertrekpunt.

Meer specifiek verdient de contractuele borging in de productieketen een erg belangrijke rol. Juristen dienen toegankelijkheidseisen op te nemen in productspecificaties en leverancierovereenkomsten en ook op andere manier zorg te dragen voor adequate kwaliteitsborging in het inkoop- en productieproces waaronder eventueel aan te brengen CE-markeringen. Ook hier is een vroegtijdige afstemming met onder andere fabrikanten, importeurs en distributeurs essentieel om te waarborgen dat toegankelijkheid vanaf de ontwerpfase onderdeel uitmaakt van het product of de dienst. De

fabrikant is immers als eerste schakel verantwoordelijk voor de naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften, waarna de daaropvolgende schakels in de keten zorgen voor het waarborgen van deze conformiteit richting de eindgebruiker.

Tot slot verdient het aanbeveling om bestaande overeenkomsten met samenwerkingspartners, zoals softwareontwikkelaars, platformbouwers en leveranciers, waar nodig te actualiseren met concrete afspraken over toegankelijkheid en compliance.

Conclusie

De EAA markeert een omslagpunt voor Europese marktdeelnemers: toegankelijkheid van producten en diensten is voortaan verplicht, zowel online als fysiek. De richtlijn stelt duidelijke minimumeisen en maakt handhaving mogelijk. Bedrijven moeten hun processen – van ontwerp tot levering – hierop inrichten. Juristen spelen daarbij een centrale rol: zij vertalen de eisen naar contracten en beleid, begeleiden de implementatie en zorgen dat naleving (liefst structureel) geborgd is. Toegankelijkheid wordt zo een vast onderdeel van professioneel en verantwoord ondernemen.

Noten:

1. Mr. L. (Lauren) W. Wendrich, werkzaam bij Louwers IP&Tech Advocaten
2. Mr. E. (Eva) van Groezen, werkzaam bij Louwers IP&Tech Advocaten
3. Overweging 1-2 preambule Richtlijn (EU) 2019/882; Europese Raad, "Handicaps in de EU: feiten en cijfers", consilium.europa.eu.
4. Zie Mededeling van de Commissie, COM(2010) 636 definitief.
5. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36 380, nr. 3 (memorie van toelichting) p. 1-2; overweging 5-17 preambule Richtlijn (EU) 2019/882.
6. Tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid overheid.
7. Richtlijn (EU) 2019/882 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten.
8. Zie artikel 2 (1,2,3,4) EAA.
9. De uitzonderingen zijn in lijn met het *denk eerst klein*-beginsel van de Europese Commissie. Dit beginsel is gericht op het beschermen van de belangen van kleine en middelgrote ondernemingen; Zie Mededeling van de Commissie, COM(2008) 394 definitief.
10. MKB Toegankelijk is een project van VNO-NCW en MKB-Nederland dat praktische ondersteuning en informatie biedt om producten en diensten beter toegankelijk te maken; MKB Toegankelijk, "Over MKB Toegankelijk", mkbtoegankelijk.nl.
11. Op de website van Bol staat dat productinformatie en afbeeldingen ook voor micro-ondernemingen moeten voldoen aan de EAA toegankelijkheidsstandaarden, ongeacht de vrijstelling onder de EAA; Bol, "European Accessibility Act (EAA)", partnerplatform.bol.com.
12. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36 380, nr. 3 (memorie van toelichting) p. 20-24.
13. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36 380, nr. 3 (memorie van toelichting) p. 25-26; ACM, "missie en taken", acm.nl; ACM, "Toegankelijkheid van websites en apps", acm.nl; ACM, "Toezicht op de online omgeving", acm.nl; ACM, "ACM roept bedrijven op zich voor te bereiden op regels toegankelijkheid websites en apps", acm.nl.
14. Voor bankdiensten en financiële e-handelsdiensten voor consumenten.
15. Voor elementen personenvervoer.
16. Voor e-boeken en diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten.
17. Voor elektronische communicatiediensten en -producten.
18. Voor communicatie via het noodnummer 112.
19. ACM, "Bevoegdheden", acm.nl; ACM, "ACM roept bedrijven op zich voor te bereiden op regels toegankelijkheid websites en apps", acm.nl.
20. A. Qualm, F. Schroiff, C. de Rooij, *Level Level*, "Webwinkel toegankelijkheids-onderzoek 2025", level-level.com.
21. ACM, "ACM roept bedrijven op zich voor te bereiden op regels toegankelijkheid websites en apps", acm.nl.
22. ACM, "ACM roept bedrijven op zich voor te bereiden op regels toegankelijkheid websites en apps", acm.nl; ACM, "Toegankelijkheidsproblemen in de praktijk", acm.nl.