

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van
houdende regels betreffende toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten die
toegang geven tot audiovisuele mediadiensten ter implementatie van Richtlijn
(EU) 2019/882 van de Europese Commissie en de Raad van 17 april 2019
inzake toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PbEU, 2019,
L 151) (Implementatiebesluit toegankelijkheidsvoorschriften diensten die
toegang geven tot audiovisuele mediadiensten)**

Op voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. xxx directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten en artikel 5c van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 Definities

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

audiovisuele mediadiensten: in artikel 1, lid 1, punt a), van Richtlijn 2010/13/EU omschreven diensten;

Commissariaat voor de Media: Commissariaat voor de Media als bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, van de Mediawet 2008;

consument: natuurlijke persoon die een tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst afneemt voor andere doeleinden dan zijn handels-, bedrijfs-, ambachts-, of beroepsactiviteit;

dienstverlener: natuurlijke of rechtspersoon die een tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst verleent op de markt van de Unie of aanbiedt consumenten in de Unie een tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst te verlenen

geharmoniseerde norm: geharmoniseerde norm als omschreven in artikel 2, punt 1, onder c, van Verordening (EU) nr. 1025/2012;

micro-onderneming: onderneming met minder dan tien werknemers en een jaaromzet of jaarlijks balanstotaal van ten hoogste twee miljoen euro;

Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

personen met een handicap: 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;

richtlijn: Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PbEU 2019, L151);

tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst: door middel van elektronischecomunicatienetwerken uitgezonden dienst die gebruikt wordt om kennis te nemen van audiovisuele mediadiensten, ze te kiezen, er informatie over te ontvangen en ze te bekijken, alsmede alle beschikbaar gemaakte functies, zoals ondertiteling voor doven en slechthorenden, audiodescriptie, gesproken ondertiteling en vertolking in gebarentaal, die resulteren uit het toepassen van maatregelen voor het toegankelijk maken van die diensten in de zin van artikel 7 van Richtlijn 2010/13/EU, alsmede elektronische programmagidsen.

Artikel 2. Toepassingsgebied

Dit besluit is van toepassing op tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten die na 28 juni 2025 aan consumenten worden verleend.

Artikel 3. Toegankelijkheidsvoorschriften

1. Tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten die worden aangeboden voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften in bijlage I, afdeling III, en afdeling IV, aanhef en onder b, van de richtlijn.
2. Micro-ondernemingen die tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten aanbieden zijn vrijgesteld van de verplichtingen vermeld in het eerste lid.

Artikel 4. Verplichtingen van dienstverleners

1. Dienstverleners ontwerpen en verlenen tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten in overeenstemming met artikel 3, eerste lid.
2. Dienstverleners stellen overeenkomstig bijlage V van de richtlijn de vereiste informatie op en leggen uit op welke manier de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften voldoen. De informatie wordt het publiek schriftelijk en mondeling ter beschikking gesteld, mede op een manier die toegankelijk is voor personen met een handicap. Dienstverleners bewaren die informatie zolang de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst in werking is.
3. Dienstverleners zorgen ervoor dat procedures worden toegepast die garanderen dat de dienstverlening in overeenstemming blijft met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Dienstverleners houden op gepaste wijze rekening met veranderingen in de dienstverlening, veranderingen in de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften en veranderingen in de geharmoniseerde normen of in technische specificaties op basis waarvan wordt verklaard dat een tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst aan de toegankelijkheidsvoorschriften voldoet.
4. Als tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst niet in overeenstemming is met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften, treffen dienstverleners onmiddellijk de nodige corrigerende maatregelen om de dienst hiermee in overeenstemming te brengen. Voorts wordt, als de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst niet aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften voldoet, het Commissariaat voor de Media onmiddellijk op de hoogte gebracht, waarbij de dienstverleners in het bijzonder de aard van de non-conformiteit en alle getroffen corrigerende maatregelen uitvoerig beschrijven.
5. Dienstverleners verstrekken het Commissariaat voor de Media op diens met redenen omkleed verzoek alle benodigde informatie en documentatie ter staving van de conformiteit van de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Zij verlenen op verzoek van het

Commissariaat voor de Media medewerking aan alle maatregelen die worden getroffen om de conformiteit met die voorschriften te waarborgen.

6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met het vijfde lid.

Artikel 5. Fundamentele wijziging en onevenredige last

1. De in artikel 3, eerste lid, bedoelde toegankelijkheidsvoorschriften zijn uitsluitend van toepassing voor zover de naleving daarvan:

a. geen ingrijpende wijziging van de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst vereist, resulterend in een fundamentele wijziging van de wezenlijke aard ervan, en

b. geen onevenredige last voor de betrokken dienstverlener oplevert.

2. Dienstverleners voeren een beoordeling uit om te kunnen bepalen of het naleven van de in artikel 3, eerste lid, bedoelde toegankelijkheidsvoorschriften tot een fundamentele wijziging leidt of, overeenkomstig de desbetreffende criteria in bijlage VI van de richtlijn, een onevenredige last oplevert.

3. Dienstverleners documenteren de in het tweede lid bedoelde beoordeling.

Dienstverleners bewaren alle relevante resultaten gedurende een periode van vijf jaar nadat de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst voor het laatst op de markt is verleend. Dienstverleners verstrekken op diens verzoek aan het Commissariaat voor de Media een exemplaar van de in het tweede lid bedoelde beoordeling.

4. Dienstverleners die een beroep doen op het eerste lid, onder b, vernieuwen hun beoordeling van de onevenredige last:

a. naar aanleiding van wijziging van de aangeboden tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst; of

b. op verzoek van het Commissariaat voor de Media; of

c. in ieder geval na vijf jaar.

5. Dienstverleners die uit andere bronnen dan eigen middelen financiering ontvangen ter verbetering van de toegankelijkheid, ongeacht of het om publieke of particuliere financiering gaat, kunnen geen beroep doen op het eerste lid, onder b.

6. Dienstverleners die voor een specifieke tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst een beroep doen op het eerste lid, verstrekken informatie daartoe aan het Commissariaat voor de Media.

7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de beoordeling, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 6. Vermoeden van conformiteit

1. Tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten die voldoen aan geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zijn bekendgemaakt, worden geacht in overeenstemming te zijn met de toegankelijkheidsvoorschriften, bedoeld in artikel 3, eerste lid, voor zover deze normen of delen daarvan die voorschriften bestrijken.

2. Tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten die in overeenstemming zijn met overeenkomstig artikel 15, derde lid, van de richtlijn vastgestelde technische specificaties of delen daarvan, worden geacht in overeenstemming te zijn met de toegankelijkheidsvoorschriften, bedoeld in artikel 3, eerste lid, voor zover deze technische specificaties of delen daarvan die voorschriften bestrijken.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van xxx.

Artikel 8. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Implementatiebesluit toegankelijkheidsvoorschriften diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Het Implementatiebesluit toegankelijkheidsvoorschriften diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten bevat regels over toegankelijkheidsvoorschriften voor tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten, ter implementatie van de bepalingen in Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PbEU 2019, L 151) (hierna ook: de richtlijn). De richtlijn, met als uiterste implementatiedeadline 28 juni 2022, is opgesteld ter uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag).¹ Doel van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de rechten van mensen met een beperking. Naast persoonlijke autonomie en persoonlijke participatie, is toegankelijkheid een van de grondbeginselen van het VN-verdrag. De richtlijn strekt ertoe de toegankelijkheid van een aantal producten en diensten voor personen met een handicap of een functionele beperking te verbeteren. Hierdoor wordt de maatschappelijke participatie voor deze groep personen vergroot. Daarnaast leidt het invoeren van geharmoniseerde toegankelijkheidsvoorschriften tot een beter functioneren van de interne markt. Belemmeringen van het vrije verkeer wegens uiteenlopende toegankelijkheidsvoorschriften worden door de richtlijn opgeheven.

Het overkoepelende wetsvoorstel voor de implementatie van de richtlijn is 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). Voor diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten wordt in dit wetsvoorstel een delegatiegrondslag gecreëerd in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Het Implementatiebesluit toegankelijkheidsvoorschriften diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten geeft uitvoering aan deze delegatiegrondslag. Voor een algemene toelichting bij de richtlijn en de implementatie in de Nederlandse wetgeving wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten. Voor de transponeringstabel wordt verwezen naar de overkoepelende transponeringstabel voor de implementatie van de richtlijn, die is opgenomen in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten.

2. Inhoud

Het besluit en de daarop te baseren nadere regelgeving implementeert de richtlijn met betrekking tot diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten. Het besluit betreft een strikte implementatie van de richtlijn.

Het besluit richt zich op diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten die na 28 juni 2025 aan consumenten worden verleend. Het is daarna in beginsel alleen toegestaan de bedoelde diensten te verlenen als wordt voldaan aan de in de richtlijn opgenomen toegankelijkheidsvoorschriften (artikel 4, eerste lid, van de richtlijn). In Bijlage I bij de richtlijn staan de van toepassing zijnde toegankelijkheidsvoorschriften opgesomd. Deze voorschriften betreffen zowel algemene voorschriften als specifieke voorschriften.

¹ Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

2.1 Definities (artikel 1)

Audiovisuele mediadiensten

In dit besluit wordt onder audiovisuele mediadiensten verstaan diensten omschreven in artikel 1, lid 1, punt a), van Richtlijn 2010/13/EU. Het gaat dan om diensten in de zin van de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die vallen onder de redactionele verantwoordelijkheid van een aanbieder van mediadiensten, met als hoofddoel de levering aan het algemene publiek van programma's ter informatie, vermaak of educatie via elektronische communicatienetwerken. Audiovisuele mediadiensten zijn onder te verdelen in lineaire mediadiensten, waaronder zowel publieke als commerciële omroepen vallen, en mediadiensten op aanvraag, bijvoorbeeld terugkijkdiensten of streamingdiensten. Lineaire mediadiensten – of omroepdiensten – zijn diensten die betrekking hebben op het verzorgen van media-aanbod dat op basis van een chronologisch schema is vastgesteld en dat wordt verspreid voor gelijktijdige ontvangst door het algemene publiek of een deel daarvan. In tegenstelling tot lineaire diensten verzorgen mediadiensten op aanvraag hun media-aanbod niet door middel van een chronologisch schema, maar op individueel verzoek van de kijker. Mediadiensten op aanvraag kunnen diensten zijn die gebruik maken van een abonnementsmodel, maar er zijn ook voorbeelden van mediadiensten op aanvraag die werken met een advertentiemodel of pay-per-view-model. Mediadiensten op aanvraag verzorgen net als lineaire mediadiensten media-aanbod waarvoor zij de redactionele verantwoordelijkheid dragen.

Tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten

Onder toegangsdiensten voor audiovisuele mediadiensten worden verstaan door middel van elektronische communicatienetwerken uitgezonden diensten die gebruikt worden om kennis te nemen van audiovisuele mediadiensten, ze te kiezen, er informatie over te ontvangen en ze te bekijken. Ook worden hieronder verstaan alle beschikbaar gemaakte (hulp)functies, zoals ondertiteling voor doven en slechthorenden, audiodescriptie, gesproken ondertiteling en vertolking in gebarentaal, die resulteren uit het toepassen van maatregelen voor het toegankelijk maken van deze diensten in de zin van artikel 7 van Richtlijn 2010/13/EU. Tot slot vallen ook elektronische programmagidsen onder tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten. In de praktijk kan het bij diensten die toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten onder meer gaan om websites, onlinetoepassingen, elektronische applicaties op basis van set-top-boxen, downloadbare toepassingen, diensten op basis van mobiele apparaten - daaronder begrepen mobiele applicaties en bijbehorende mediaspelers - en geconnecteerde televisiediensten.²

De toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten als zodanig valt niet onder de richtlijn en het onderhavige besluit. Deze wordt gereguleerd door Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad.³ Een uitzondering hierop is de toegankelijkheid van elektronische programmagidsen (EPG's). Die vallen zoals vermeld onder de definitie van diensten die toegang verschaffen tot audiovisuele mediadiensten. EPG's vallen daarmee onder de richtlijn en dus onder dit besluit.

Toegankelijkheidsvoorschriften voor elektronische communicatiediensten en voor eindapparatuur voor consumentengebruik die naar verwachting hoofdzakelijk voor de toegang tot elektronische communicatiediensten en voor de toegang tot audiovisuele mediadiensten zullen worden gebruikt, vallen ook onder deze richtlijn maar niet onder

² Overweging 31 van de richtlijn.

³ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (PbEU L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

dit besluit. Deze onderdelen van de richtlijn worden geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet, de Warenwet en bijbehorende nadere regelgeving.

2.2 Toepassing (artikel 2)

Het besluit is van toepassing op toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten die na 28 juni 2025 aan consumenten worden verleend.

2.3 Toegankelijkheidsvoorschriften (artikel 3)

Toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten moeten toegankelijk zijn, dat wat wil zeggen dat ze moeten voldoen aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften uit de richtlijn. De richtlijn zet in op het bereiken van toegankelijkheid door het systematisch wegnemen en voorkomen van belemmeringen, bij voorkeur door toepassing van een zogenoemd universeel ontwerp, dat ertoe bijdraagt dat personen met een handicap toegang hebben op voet van gelijkheid met anderen. Een universeel ontwerp is gericht op bruikbaarheid door iedereen, zonder dat aanpassing of een speciaal ontwerp nodig is.⁴

In het kader van de vraag wat toegankelijkheid betekent, worden in de richtlijn de vier beginselen van toegankelijkheid genoemd die tevens worden gebruikt in Richtlijn (EU) 2016/2102 inzake de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties.⁵ Die beginselen zijn ook voor deze richtlijn relevant. Het gaat om de volgende algemene beginselen van toegankelijkheid: waarneembaarheid, operabiliteit, begrijpelijkheid en robuustheid.⁶ Deze houden het volgende in.

1. waarneembaarheid: de informatie en de componenten van de gebruikersinterface kunnen zodanig aan een gebruiker worden gepresenteerd dat zij kunnen worden waargenomen.
2. operabiliteit: de componenten van de gebruikersinterface en de navigatie zijn operabel ofwel bedrijfsklaar.
3. begrijpelijkheid: de informatie en de werking van de gebruikersinterface zijn begrijpelijk.
4. robuustheid: de inhoud is voldoende robuust om op betrouwbare wijze te kunnen worden geïnterpreteerd door uiteenlopende *user agents*, waaronder hulptechnologieën.

Het besluit verwijst voor de toegankelijkheidsvoorschriften voor toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten naar de toepasselijke bijlagen van de richtlijn, conform de systematiek van de richtlijn. Het gaat daarbij om bijlage I, afdelingen III (algemene toegankelijkheidsvoorschriften) en IV (aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten). Bijlage II afdelingen III en IV bevat voorts voorbeelden betreffende algemene toegankelijkheidsvoorschriften voor alle diensten en aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten.

Algemene toegankelijkheidsvoorschriften

Bijlage I, afdeling III, van de richtlijn bevat algemene toegankelijkheidsvoorschriften voor *alle* diensten die onder de richtlijn vallen. Deze voorschriften zijn dus ook van toepassing op toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten. Op grond van deze afdeling moet op toegankelijke wijze informatie worden verstrekt over het functioneren

⁴ Overweging 50 van de richtlijn.

⁵ Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties.

⁶ Overweging 47 van de richtlijn.

van de dienst, dat wil zeggen via meer dan één zintuigelijk kanaal en gepresenteerd op een manier die begrijpelijk en waarneembaar is. De informatie dient, wat de inhoud betreft, beschikbaar te worden gesteld in tekstformats die in alternatieve hulpformats kunnen worden omgezet, zodat zij door de gebruikers op verschillende manieren en via meer dan één zintuigelijk kanaal kunnen worden weergegeven. Ook moet de informatie worden gepresenteerd met gebruikmaking van een lettertype in geschikte grootte en vorm, rekening houdend met de te verwachten gebruiksomstandigheden, en met gebruikmaking van voldoende contrast, alsmede van een aanpasbare letter-, regel- en alinea-afstand. Daarbij wordt niet-tekstuele inhoud aangevuld met een alternatieve weergave van die inhoud, en wordt elektronische informatie verstrekt die nodig is om de dienst op een consistente en geschikte manier te kunnen leveren. Dit laatste gebeurt door deze informatie waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust te maken. Websites, inclusief de daaraan gerelateerde onlinetoepassingen, en diensten op mobiele apparatuur, inclusief mobiele toepassingen, worden toegankelijk gemaakt op een consistente en geschikte manier, door ze waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust te maken. Ten slotte wordt ervoor gezorgd dat ondersteunende diensten (helpdesks, callcenters, technische ondersteuning, bemiddelingsdiensten en opleidingsdiensten), voor zover zij beschikbaar zijn, via toegankelijke communicatiemethoden informatie verstrekken over de toegankelijkheid van de dienst en de compatibiliteit ervan met hulptechnologieën.

Bijlage II, afdeling III, van de richtlijn geeft indicatieve, niet-bindende voorbeelden van mogelijke oplossingen bij de hierboven genoemde algemene toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten. Deze oplossingen kunnen de dienstverleners behulpzaam zijn bij het naleven van deze algemene toegankelijkheidsvoorschriften. Genoemd worden onder meer het ter beschikking stellen van elektronische bestanden die gelezen kunnen worden door computers met schermlezers, het weergeven van een bestand in braille, en het aanvullen van een diagram met een beschrijving van de belangrijkste elementen of handelingen.

Aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften

In bijlage I, afdeling IV, van de richtlijn zijn aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften voor *specifieke* diensten opgenomen, waaronder toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten. Het gaat om het opnemen van functies, werkwijzen, beleid, procedures en veranderingen in de uitvoering van de dienst die zijn gericht op de behoeften van personen met een handicap, en op interoperabiliteit met hulptechnologieën. Specifiek voor toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten betekent dit dat elektronische programmagidsen (EPG's) voor de gebruikers waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust moeten zijn, en informatie moeten verstrekken over de beschikbaarheid van de toegankelijkheid.

Daarnaast dienen dienstverleners zorg te dragen voor een volledige transmissie van de toegankelijkheidscomponenten (toegangsdiensten) van audiovisuele mediadiensten, zoals ondertiteling voor doven en slechthorenden, audiodescriptie, gesproken ondertiteling en vertolking in gebarentaal, met passende kwaliteit voor accurate weergave, met synchronisatie van geluid en video, en met mogelijkheid tot weergave- en gebruikscntrole voor de gebruiker.

In bijlage II, afdeling IV, van de richtlijn worden indicatieve, niet-bindende voorbeelden gegeven die betrekking hebben op de aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften voor specifieke diensten, waaronder toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten. Voor toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten worden twee voorbeelden genoemd, die corresponderen met de twee hierboven genoemde aanvullende toegankelijkheidsvoorschriften. Als voorbeeld bij de toegankelijkheid van EPG's wordt genoemd dat een blinde televisieprogramma's kan selecteren. Als voorbeeld bij de

volledige transmissie van de toegankelijkheidscomponenten van audiovisuele mediadiensten wordt genoemd dat diensten de mogelijkheid ondersteunen om deze toegankelijkheidscomponenten - zoals ondertiteling voor doven en slechthorenden, audiodescriptie, gesproken ondertiteling en vertolking in gebarentaal - te selecteren, te personaliseren en te activeren, door een effectieve draadloze koppeling met hoortechologieën mogelijk te maken of door gebruikersbesturing te bieden om toegangsdiensten voor audiovisuele mediadiensten te starten op hetzelfde niveau als de primaire mediabesturing.

Micro-ondernemingen

Een micro-onderneming is volgens de definitie van de richtlijn een onderneming met minder dan tien werknemers en een jaaromzet of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste twee miljoen euro.⁷ De richtlijn gaat er vanuit dat de lasten waarmee naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften voor micro-ondernemingen gepaard gaat, over het algemeen een groter beslag op hun financiële en personele middelen leggen dan geldt voor andere ondernemingen. Daaruit volgt een vermoeden van onevenredigheid, dat ertoe leidt dat dienstverlenende micro-ondernemingen worden vrijgesteld van de voorschriften en verplichtingen van de richtlijn.⁸

2.4 Verplichtingen voor dienstverleners (artikel 4)

Bij de levering van toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten zijn verschillende partijen betrokken. Het gaat dan bijvoorbeeld - maar niet uitsluitend - om omroepen (via websites en apps), aanbieders van digitale televisieabbonementen (pakketaanbieders) via websites, apps en EPG's, en aanbieders van streamingdiensten (via websites, mobiele apps en apps op smart-tv's, set-top-boxen en andere mediaspelers). Genoemde websites, apps en EPG's dienen te voldoen aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften uit de richtlijn. Daarvoor is ook van belang dat de software van de apparatuur (zoals mobiele apparaten, smart-tv's, set-top-boxen en mediaspelers) waarop deze toepassingen draaien voldoende is toegerust om de toepassingen te kunnen laten voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften. De toegankelijkheid van deze apparatuur wordt niet in dit besluit geregeld maar in de Warenwet en bijbehorende lagere regelgeving. Het is de verantwoordelijkheid van de dienstverleners om, naargelang hun rol in de dienstverleningsketen, ervoor te zorgen dat aan de toegankelijkheidsverplichtingen wordt voldaan.⁹

De verplichtingen uit het besluit zijn gericht aan de verleners van toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten. Dienstverleners dienen hun diensten te (laten) ontwerpen en verlenen in overeenstemming met de op de betreffende dienst van toepassing zijnde toegankelijkheidsvoorschriften.

Dienstverleners stellen voorts overeenkomstig bijlage V van de richtlijn de vereiste informatie op en leggen uit op welke manier de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften voldoen. Dit kan bijvoorbeeld in de algemene voorwaarden of in een gelijkwaardig document. Hierin moet informatie worden opgenomen waaruit blijkt dat de dienst aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften voldoet, en welke voorschriften dat zijn. Voor zover van toepassing omvat de informatie een in toegankelijke formats weergegeven algemene beschrijving van de dienst, de beschrijvingen en toelichtingen die nodig zijn om te

⁷ Artikel 3, aanhef en onder 23, van de richtlijn. Zie verder ook: Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, C(2003) 1422, PbEU L 124 van 20 mei 2003, blz. 36-41.

⁸ Overweging 70 van de richtlijn.

⁹ Overwegingen 55 en 56 van de richtlijn.

begrijpen hoe de dienst werkt, en een beschrijving van de manier waarop de dienst aan de betreffende toegankelijkheidsvoorschriften voldoet. Als geharmoniseerde normen of technische specificaties van toepassing zijn mag de dienstverlener deze toepassen om aan zijn informatieverplichting te voldoen. Voorts moet een dienstverlener informatie verschaffen waaruit blijkt dat de conformiteit van de dienst door het dienstverleningsproces en het toezicht daarop wordt gewaarborgd. De genoemde informatie wordt het publiek schriftelijk en mondeling ter beschikking gesteld, mede op een manier die toegankelijk is voor personen met een handicap. Bij mondelinge terbeschikkingstelling kan gedacht worden aan informatieverstrekking via een klantenservice of via een voorleesfunctie. Dienstverleners bewaren die informatie zolang de tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende dienst in werking is.

Daarnaast moeten de dienstverleners zorgen voor procedures om aan de toegankelijkheidsvoorschriften te *blijven* voldoen. Dienstverleners houden daarbij op gepaste wijze rekening met veranderingen in de dienstverlening, de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften, geharmoniseerde normen of technische specificaties. Dienstverleners treffen onmiddellijk de nodige corrigerende maatregelen indien de aangeboden toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten niet of niet langer in overeenstemming zijn met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Voldoet de toegangsdienst hierna nog altijd niet aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften, dan informeert de dienstverlener hierover onmiddellijk de toezichthouder: het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat).

Artikel 4, vijfde lid bevat een informatie- en medewerkingsplicht voor verlener van toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten. Dienstverleners zijn verplicht informatie te verstrekken aan het Commissariaat ter staving van de conformiteit van de toegangsdienst met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften, wanneer daar gemotiveerd om wordt verzocht. Daarnaast verlenen zij op verzoek van het Commissariaat medewerking aan alle maatregelen die worden getroffen om de conformiteit met die voorschriften te waarborgen.

Artikel 4 bevat in het zesde lid een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de verplichtingen van dienstverleners. Dit biedt de mogelijkheid om de normstelling nader in te vullen, waarbij de inbreng vanuit de stakeholders kan worden meegenomen.

2.5 Fundamentele wijziging en onevenredige last (artikel 5)

Het beginsel van evenredigheid brengt met zich mee dat de toegankelijkheidsvoorschriften van de richtlijn alleen van toepassing zijn voor zover zij niet leiden tot een onevenredige last voor de betrokken marktdeelnemer, in dit geval een aanbieder van toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten, en voor zover zij geen ingrijpende wijziging van de dienst vergen waardoor de wezenlijke aard ervan fundamenteel zou worden gewijzigd. Het gaat om een algemene bepaling van de richtlijn, die geldt voor alle producten en diensten die onder haar reikwijdte vallen, dus ook voor toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten. De richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor marktdeelnemers om te beoordelen of sprake is van een uitzondering op de toepasselijkheid van de toegankelijkheidsvoorschriften.¹⁰ Een beroep op dit artikel geldt alleen voor (de onderdelen van) die toegankelijkheidsvoorschriften die volgens de aanbieder een onevenredige last of fundamentele wijziging opleveren. De overige toegankelijkheidsvoorschriften blijven dus gelden.

Maatregelen die een onevenredige last zouden opleveren, zijn maatregelen die de dienstverlener een buitensporige organisatorische of financiële last opleggen. Daarbij moet rekening worden gehouden met het voordeel dat personen met een handicap

¹⁰ Overweging 64 en artikel 14 van de richtlijn.

ondervinden van die toegankelijkheidsmaatregelen. De richtlijn geeft criteria, uitgewerkt in bijlage VI, die het de dienstverlener mogelijk maken te beoordelen of sprake is van een onevenredige last. Bij de beoordeling mag alleen rekening worden gehouden met legitieme redenen. Het ontbreken van prioriteit, tijd of kennis is geen legitieme reden.¹¹

De dienstverlener die een beroep doet op de uitzondering van de onevenredige last, voert zelf een beoordeling uit met toepassing van de criteria van bijlage VI van de richtlijn. De beoordeling wordt gedocumenteerd door de dienstverlener, en een exemplaar daarvan wordt op verzoek van het Commissariaat verstrekt. Relevante gegevens met betrekking tot de beoordeling worden vijf jaar bewaard.¹² Dienstverleners dienen de beoordeling ten minste om de vijf jaar te vernieuwen.¹³

Voor wat betreft de onevenredige last bevat bijlage VI van de richtlijn een opsomming van criteria voor het uitvoeren van de beoordeling of sprake is van een dergelijke last. Deze criteria zijn verdeeld in drie hoofdcriteria:

1. Verhouding van de netto kosten van de naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften tot de totale kosten (exploitatie- en investeringsuitgaven) van de vervaardiging, distributie of invoer van het product voor, of het verlenen van de dienst aan, de marktdeelnemers.
2. De geraamde kosten en baten voor de marktdeelnemers, inclusief productieprocessen en investeringen, in verhouding tot de geraamde voordelen voor personen met een handicap, rekening houdend met aantal keer dat het specifieke product of de specifieke dienst is gebruikt, en de frequentie van dat gebruik.
3. Verhouding van de netto kosten van de naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften tot de netto-omzet van de marktdeelnemer.

Waar het gaat om het beoordelen van de netto kosten van de naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften bevat bijlage VI een aantal elementen die hierbij in acht moeten worden genomen. Het gaat daarbij zowel om eenmalige organisatiekosten als om lopende productie- en ontwikkelingskosten.

Artikel 5, zevende lid, bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de beoordeling ter zake van de fundamentele wijziging en de onevenredige last. Dit biedt de mogelijkheid om de normstelling nader in te vullen, waarbij de inbreng vanuit de stakeholders kan worden meegenomen.

2.6 Vermoeden van conformiteit (artikel 6)

De dienstverlener mag geharmoniseerde normen en technische specificaties waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekend gemaakt en die de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften bestrijken, geheel of gedeeltelijk toepassen om te voldoen aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Momenteel kiezen fabrikanten en dienstverleners wereldwijd verschillende benaderingen om te voldoen aan toegankelijkheidseisen wanneer zij producten maken en diensten leveren met specifieke toegankelijkheidsvoorzieningen. Deze benaderingen zijn soms gebaseerd op nationale of internationale normen, meestal zonder dat er sprake is van harmonisatie van normen tussen regio's of landen. Op dit moment is op Europees niveau een aantal toegankelijkheidsnormen in ontwikkeling, als reactie op normalisatieverzoeken die de Europese Commissie aan de Europese normalisatieorganisaties (European Standardisation Organisations (ESO)) heeft gericht. In deze normalisatieverzoeken (maatregelen van niet-wetgevende aard) heeft de Commissie de

¹¹ Overweging 6 van de richtlijn.

¹² Overweging 68 en artikel 14, derde lid, van de richtlijn.

¹³ Artikel 14, vijfde lid, van de richtlijn.

normalisatieorganisaties verzocht de ontwikkeling van vrijwillige Europese normen op de internationale ontwikkelingen af te stemmen.

2.7 Inwerkingtreding (artikel 7)

Het besluit treedt in werking met ingang van [PM]. Gelet op artikel 2 is het besluit vervolgens van toepassing op tot audiovisuele mediadiensten toegang verschaffende diensten verleend na 28 juni 2025.

3. Advisering

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het ontwerp van het onderhavige besluit is voorgelegd aan het Commissariaat voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Het Commissariaat heeft een aantal opmerkingen gemaakt.

Allereerst wijst het Commissariaat op de onduidelijkheid die kan ontstaan bij de bevoegdheidsverdeling tussen de toezichthouders met betrekking tot de verschillende marktdeelnemers in de keten voor diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten. Ook stelt het Commissariaat dat het verdeelde toezicht tussen diensten en hardware (producten) kan leiden tot conflicten.

Bij de naleving van verplichtingen uit de richtlijn die gelden voor aanbieders van toegangsdiensten is een keten van dienstverleners betrokken. Iedere dienstverlener moet aan bepaalde verplichtingen voldoen. Zo lang het gaat om het aanbieden van diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten is het Commissariaat de bevoegde toezichthouder. Waar het gaat om aanverwante activiteiten zoals op het gebied van hard- en software zijn andere toezichthouders bevoegd. De verschillende toezichthouders zullen in de praktijk de bevoegdheidsverdeling en de ondertoezichtgestelden scherper in beeld kunnen krijgen. Om de door het Commissariaat voorziene conflicten te voorkomen is het wenselijk dat het Commissariaat nauw samenwerkt met toezichthouders op andere onderdelen in de keten van toegangsdiensten en aanverwante producten en diensten. In onderling overleg kan in individuele situaties beoordeeld worden welke toezichthouder aan zet is. Ook op EU-niveau kan het Commissariaat contact onderhouden met toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor toegangsdiensten in andere EU-lidstaten. De Europese Commissie kan hier een stimulerende rol bij spelen. Een eenvormig toezicht beleid op EU-niveau bevordert een eerlijk speelveld tussen de EU-lidstaten, wat zowel voor de dienstverleners als de doelgroepen wenselijk is.

Het Commissariaat merkt voorts op dat het besluit veel vage begrippen kent die in de praktijk verder zullen moeten worden uitgewerkt. Hierover is het Commissariaat al in gesprek met bevoegde toezichthouders ten aanzien van andere diensten en producten. Volgens het Commissariaat verdient het de voorkeur dat hieraan vanuit de EU richting wordt gegeven ten behoeve van de uitvoerbaarheid en een gelijk speelveld.

De richtlijn omvat inderdaad verschillende begrippen die nadere invulling behoeven in de praktijk, zoals "fundamentele wijziging", "op gepaste wijze", "uitvoerig" en "relevante resultaten". Om bij te dragen aan de eenvormige toepassing van de richtlijn verplicht de richtlijn de Europese Commissie om een werkgroep in te stellen met relevante autoriteiten - waaronder vertegenwoordigers van toezichthouders - en belanghebbenden. In deze werkgroep wordt de uitwisseling van informatie en beste praktijken gefaciliteerd en advies verstrekt.¹⁴ De samenwerking tussen autoriteiten en belanghebbenden, waaronder personen met een beperking en organisaties die hen

¹⁴ Artikel 28 van Richtlijn (EU) 2019/882.

vertegenwoordigen, moet worden bevorderd, onder meer met het oog op een grotere consistentie bij de toepassing van de toegankelijkheidsvoorschriften en om de uitvoering van de bepalingen inzake fundamentele wijziging en onevenredige last te monitoren.

Het Commissariaat voorziet een grote werklust als het besluit zo moet worden uitgelegd dat dienstverleners hun diensten onmiddellijk moeten aanpassen als een wijziging optreedt waardoor zij niet meer voldoen aan de geldende toegankelijkheidsvoorschriften, en daarnaast iedere non-conformiteit onmiddellijk moeten melden aan het Commissariaat. Ook is het volgens het Commissariaat onduidelijk wat na zo'n melding wordt verwacht van de dienstverlener en van het Commissariaat.

In het besluit is voor dienstverleners in artikel 4 lid 3 de verplichting opgenomen om 'op gepaste wijze' rekening te houden met veranderingen die relevant zijn voor de conformiteit van hun dienstverlening. Dergelijke veranderingen hoeven niet altijd te leiden tot non-conformiteit, en zullen bovendien niet onaangekondigd of binnen zeer korte termijn worden doorgevoerd. Het is daarom aan de dienstverleners om hier voor zover mogelijk op te anticiperen. Op het moment dat sprake is van non-conformiteit, moet een dienstverlener direct corrigerende maatregelen treffen. Pas als de non-conformiteit voortduurt dient dit te worden gemeld aan het Commissariaat. Het is in dat geval aan het Commissariaat om het handelen van de dienstverlener te beoordelen en in samenspraak met de dienstverlener te bezien hoe de non-conformiteit alsnog kan worden opgelost. Een en ander kan ook resulteren in een beroep van de dienstverlener op een fundamentele wijziging of onevenredige last.

Het Commissariaat vraagt zich af hoe de medewerking- en informatieverplichting voor dienstverleners richting het Commissariaat zich verhouden tot de bepalingen over toezicht en handhaving in de Algemene wet bestuursrecht. Tevens vraagt het Commissariaat zich af welke partij de in artikel 4 lid 5 genoemde maatregelen treft waaraan dienstverleners medewerking moeten verlenen.

Het Commissariaat is een toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 5:11). Het Commissariaat heeft daarmee alle bevoegdheden die een toezichthouder op grond van de Awb krijgt toegewezen (titel 5.2 Awb). De bevoegdheden die in dit besluit zijn opgenomen, zijn een verbijzondering van die bevoegdheden en gelden specifiek voor de toezichtstaak op grond van dit besluit. Dienstverleners moeten op grond van dit besluit onder meer medewerking verlenen aan maatregelen die worden getroffen om conformiteit met de toegankelijkheidsvoorschriften te waarborgen. Deze maatregelen zouden in voorkomend geval vanuit het Commissariaat of een andere dienstverlener in de keten kunnen komen.

Voorts vraagt het Commissariaat zich af wanneer door de minister nadere regels zullen worden gesteld over de verplichtingen uit artikel 4, en hoe zich dit verhoudt tot beleidsvorming door het Commissariaat.

Artikel 4, zesde lid van het besluit geeft de minister de mogelijkheid om nadere regels te stellen over de verplichtingen die in artikel 4, eerste tot en met vijfde lid, zijn opgenomen. Het betreft hier een bevoegdheid van de minister, waarvan nader zal worden bezien of het wenselijk is deze in te vullen. Dat zal in overleg met het Commissariaat gebeuren.

In het kader van de beoordeling van een onevenredige last vraagt het Commissariaat zich af hoe de afweging kan worden gemaakt tussen enerzijds een buitensporige organisatorische of financiële last bij de dienstverlener en anderzijds het voordeel dat personen met een handicap hebben bij de betreffende toegankelijkheidsmaatregelen.

In de praktijk zullen nadere inzichten moeten worden ontwikkeld door het Commissariaat samen met marktdeelnemers en belangenverenigingen van mensen met

een beperking. Op basis daarvan kan het Commissariaat een afweging maken wanneer het voordeel voor een persoon met een beperking prevaleert boven de organisatorische en financiële last voor de dienstverlener als die de toegankelijkheidsmaatregelen zou moeten treffen. Elke aanbieder heeft te maken met specifieke kosten bij de naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften. Of deze kosten in verhouding staan tot het voordeel voor personen met een beperking, zal op basis van de criteria in bijlage VI van de richtlijn en aan de hand van de lopende praktijk in individuele gevallen moeten worden gezien.

Daarnaast vraagt het Commissariaat zich af of grensoverschrijdende handhaving aan de orde is en of deze voor het Commissariaat goed geregeld is.

Het Commissariaat is als toezichthouder aangewezen ten aanzien van aanbieders van toegangsdiensten die aan dit besluit moeten voldoen. Dat zijn aanbieders die actief zijn in Nederland. Om een goede en uniforme werking van de richtlijn te bevorderen is het van belang dat toezichthouders in verschillende EU-lidstaten in nauw contact staan met elkaar.

Het Commissariaat geeft in overweging om de werking van het besluit na een jaar te evalueren.

De verplichtingen voor marktdeelnemers op grond van het besluit gaan in op 28 juni 2025. Pas enige tijd daarna kan een inhoudelijke evaluatie plaatsvinden van de werking van het besluit. Een eerste evaluatie van de werking van de richtlijn door de Europese Commissie staat zal uiterlijk in 2030 plaatsvinden, en vervolgens iedere vijf jaar.¹⁵

Het Commissariaat vraagt zich af of het een bewuste keuze is geweest de reikwijdte van het besluit te beperken tot diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten, waar radio en podcasts niet onder vallen.

Het besluit bevat een strikte implementatie van de richtlijn. De richtlijn is alleen van toepassing op diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten, waar radio en podcasts inderdaad niet onder vallen.

Volgens het Commissariaat is nog niet helemaal duidelijk wat wordt verstaan onder een dienst die toegang geeft tot een audiovisuele mediadienst, en zal dit in de praktijk moeten worden uitgewerkt.

Het begrip 'diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten' uit de richtlijn is nieuw, zowel voor de marktdeelnemers als voor het Commissariaat als toezichthouder. Het is dan ook van belang dat het Commissariaat, in samenwerking met de sector en andere betrokken toezichthouders in Nederland en andere EU-lidstaten, komt tot een scherper beeld van de ondertoezichtgestelden.

Regeldruk

Het ontwerp van het onderhavige besluit is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft het onderhavige besluit niet geselecteerd voor een formeel advies. De gevolgen voor de regeldruk zijn volgens het ATR toereikend in beeld gebracht door de impact assessment van de EU in het kader van de richtlijn.

Raad voor de Rechtspraak

Het ontwerp van het onderhavige besluit is voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak voor advies. Het besluit heeft de Raad geen aanleiding gegeven tot het maken van

¹⁵ Artikel 33 van Richtlijn (EU) 2019/882.

inhoudelijke opmerkingen. Het besluit leidt naar verwachting van de Raad ook niet tot substantiële werklastgevolgen voor de rechtspraak.

College voor de Rechten van de Mens

Het ontwerp van het onderhavige besluit is voorgelegd aan het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) voor advies. Het College geeft aan dat de besluiten bijdragen aan de rechtszekerheid, en aan bewustwording van de geldende toegankelijkheidsnormen bij de burger, consument en producent. Voor het overige ziet het College geen aanleiding om aanvullend te adviseren, waarbij zij wijst op de adviezen die reeds zijn gegeven ten aanzien van eerdere ontwerpbesluiten. Het College wijst ten aanzien van het onderhavige besluit op het advies om de betekenis van een fundamentele wijziging van de aard van (in dit geval) diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten te verduidelijken aan de hand van concrete voorbeelden.

Over de reikwijdte en betekenis van het begrip fundamentele wijziging zijn de betrokken toezichthouders, waaronder het Commissariaat ten aanzien van toegangsdiensten, reeds met elkaar in overleg. Ook in Europees verband zal hier door de toezichthouders nader over worden gesproken. De sector kan hier ook een bijdrage aan leveren. Dit is vooral van belang omdat op het gebied van diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten verschillende typen aanbieders actief zijn.

4. Toezicht

De toezichthouder op de naleving van dit besluit is het Commissariaat. Het Commissariaat zorgt voor de handhaving, waaronder het nalevingstoezicht en de sanctionering in het geval niet wordt voldaan aan het bij of krachtens dit besluit bepaalde. Als het Commissariaat bijvoorbeeld vaststelt dat een marktdeelnemer een toegangsdienst tot audiovisuele mediadiensten aanbiedt die niet aan de toegankelijkheidsvoorschriften voldoet, kan zij de betrokken marktdeelnemer gelasten om onverwijld passende corrigerende maatregelen te treffen om de dienst in overeenstemming met de voorschriften te brengen. Daarvoor stelt zij een redelijke termijn vast die evenredig is met de aard van de non-conformiteit.

Consumenten kunnen met vragen en klachten over de toegankelijkheid van toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten terecht bij het Commissariaat.

5. Financiële gevolgen

Het toezicht op de bepalingen van dit besluit resulteert in een aantal nieuwe taken voor het Commissariaat. Het Commissariaat wordt bekostigd vanuit de departementale begroting.

6. Regeldruk

Het onderhavige besluit brengt uitvoeringslasten met zich voor marktdeelnemers (dienstverleners) en de overheid. De lasten voor de marktdeelnemers betreffen administratieve lasten en nalevingskosten. Bij de uitvoeringslasten voor de overheid gaat het met name om de kosten voor het toezicht op de naleving door het Commissariaat (zie paragraaf 5). Het besluit brengt geen regeldruk voor burgers met zich mee.

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van de richtlijn zijn opgenomen in een impact assessment van de Europese Commissie.¹⁶ De betreffende marktdeelnemers zijn verplicht informatie te verstrekken over de toegankelijkheid van hun diensten aan de consument of aan het Commissariaat. Het opstellen van de informatie inzake de toegankelijkheid van de dienst wordt in de impact assessment van de Europese Commissie aangenomen gelijk te staan aan één achturige werkdag (144 euro). Daarbij wordt er vanuit gegaan dat deze taak eenmalig moet worden uitgevoerd.

Marktdeelnemers zullen er tevens voor moeten zorgen dat hun dienstverlening voldoet aan de toegankelijkheidsvoorschriften. Dit betekent voor de desbetreffende marktdeelnemers dat zij het ontwerp en de verlening van hun diensten waar nodig moeten aanpassen. Bovendien dienen zij mogelijkerwijs procedures in te voeren of aan te passen die garanderen dat de dienstverlening in overeenstemming is (en blijft) met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Ter voorbereiding op de impact assessment van de Europese Commissie heeft onderzoeksbureau Deloitte een onderzoek gedaan naar de sociaaleconomische impact van nieuwe maatregelen ter verbetering van de toegankelijkheid van goederen en diensten voor mensen met een handicap.¹⁷ Voor inzicht in de hoogte van de nalevingskosten voor de verschillende sectoren wordt verwezen naar dit rapport. Het rapport van Deloitte beschrijft ook een significante, algemene reductie van kosten door standaardisering binnen de interne Europese markt als gevolg van de later aangenomen richtlijn.

7. Consultatie

Over dit besluit heeft van 14 februari 2023 tot 21 maart 2023 een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Eenieder kon gedurende deze periode zijn zienswijze geven over het voorgenomen besluit. In totaal zijn zeven reacties ontvangen.

Algemeen

Meerdere respondenten hebben aangegeven het belang van het onderhavige besluit dat beoogt om de toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten voor mensen met een beperking te verbeteren, te ondersteunen. Digitale inclusie is een belangrijk thema. Er wordt in de samenleving steeds meer digitaal gecommuniceerd en iedereen moet mee kunnen doen in die digitale samenleving.

Toegankelijkheidsvoorschriften

In de reacties wordt geschetst welke mogelijkheden er nu al zijn voor mensen met een beperking om audiovisuele mediadiensten te gebruiken. Zo is bij veel settopboxen of smart tv's spraakbesturing/stembediening een mogelijke functie. Op veel streaming- of tv-platforms kunnen gebruikers ondertiteling selecteren en activeren, en soms een apart audiospoor voor gesproken ondertiteling. Voor apps op smartphones en tablets en in webomgevingen geldt dat uiteenlopende toegankelijkheidsinstellingen vanuit het besturingssysteem of de browser beschikbaar zijn, zoals spraakbesturing, scherm- en tekstvergroting, kleurinversie en contrastverhoging, of een schermlezer/voice-over. In de consultatiereacties wordt aangegeven dat het voor partijen lastig is om – gelet op de soms ruime formuleringen in zowel de richtlijn als het onderhavige besluit - te bepalen wat er nu precies van hen verwacht wordt, welke eisen men moet stellen aan leveranciers en voor welke investeringen men komt te staan. De richtlijn vereist bijvoorbeeld ook dat partijen EPG's leveren die voor gebruikers 'waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust zijn, en informatie verstrekken over de beschikbaarheid van toegankelijkheid'. Als voorbeeld (in bijlage II van de richtlijn)

¹⁶ Commission Staff Working Document, 2 December 2015, SWD(2015) 264 final.

¹⁷ Deloitte "Study on the socio-economic impact of new measures to improve accessibility of goods and services for people with disabilities" Final Report (2014)
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14841&langId=en> (Market Impact Assessment).

hierbij wordt genoemd dat 'een blinde televisieprogramma's kan selecteren'. Veel devices, apps en settopboxen ondersteunen tegenwoordig spraakbediening, maar onhelder is of dat op basis van dit besluit voldoende is.

De regering heeft begrip voor de zorgen van marktdeelnemers. Er is sprake van nieuwe Europese eisen op het gebied van de toegankelijkheid van producten en diensten die worden geïmplementeerd in verschillende wetten en bijbehorende lagere regelgeving. Daarnaast speelt het aspect van de ketenverantwoordelijkheid (zie hierna). De praktijk zal moeten uitwijzen wanneer partijen in voldoende mate voldoen aan de gestelde eisen. Op deze plaats wordt ook gewezen op de mogelijkheid om een beroep te doen op de uitzondering die artikel 14 van de richtlijn biedt inzake de fundamentele wijziging en de onevenredige last. Voorts geldt een uitzondering voor micro-ondernemingen die diensten aanbieden.

Een respondent merkt op dat de technische ontwikkelingen snel gaan. Dankzij de inzet van Artificial Intelligence (AI) en spraakherkenning kan spraak tegenwoordig automatisch en in real-time worden omgezet in tekst en kunnen de kosten aanzienlijk worden verlaagd, aldus een respondent. Een andere respondent wijst er op dat hiermee nog wel relatief veel fouten worden gemaakt hetgeen kan leiden tot incorrect nieuws. Gelet op de hoge kosten voor nieuwsmedia om deze risico's te ondervangen pleit deze respondent er voor dat nieuwsmedia gebruik kunnen maken van de uitzondering in artikel 5 van de richtlijn (onevenredige last).

Van belang is dat met dit besluit de toegankelijkheid van toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten wordt verbeterd. Er moet daarvoor allereerst sprake zijn van een *toegangsdienst* en daarnaast dienen de hier genoemde nieuwsmedia zich te presenteren in de vorm van een audiovisuele mediadienst. Zoals eerder in deze toelichting al is opgemerkt (paragraaf 2.1) wordt de toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten zelf niet in dit besluit geregeld. Regels daarover vloeien voort uit richtlijn 2010/13/EU over audiovisuele mediadiensten (avmd-richtlijn).

Ketenverantwoordelijkheid

Respondenten wijzen op de ketenverantwoordelijkheid. Aanbieders moeten zorgdragen voor een 'volledige transmissie van de toegankelijkheidscomponenten (toegangsdiensten) van audiovisuele mediadiensten, zoals ondertiteling voor doven en slechthorenden, audiodescriptie, gesproken ondertiteling en vertolking in gebarentaal, en met de mogelijkheid tot weergave- en gebruiksccontrole voor de gebruiker'. Volledige en ongewijzigde transmissie van signalen is echter altijd onderdeel van contracten tussen provider en contenteigenaar. Audiodescriptie of (gesproken) ondertiteling kunnen alleen in apps of andere TV-platforms worden doorgegeven (en selecteerbaar gemaakt) wanneer deze door een omroep of andere contentaanbieder worden meegestuurd. Dat geldt ook voor de vertolking in gebarentaal, wat niet als apart spoor maar als integraal onderdeel van een videoprogramma wordt aangeboden. Hier ligt dus een ketenverantwoordelijkheid die primair rust op de omroep en secundair bij de leverancier van de app of het platform. De ketenverantwoordelijkheid komt ook naar voren op het gebied van apparatuur (hardware). In apps op een smartphone of tablet is een gesproken menu vaak mogelijk vanwege de interface: het aanraakscherm. Maar in EPG's of apps op de smart-TV of settopbox is geen aanraakscherm en ook geen muis of toetsenbord beschikbaar. Hier wordt een afstandsbediening gebruikt als interface. Denkbaar is (naast spraakbediening) een functie waarbij de gebruiker met een 'aanwijspointer' in de afstandsbediening tekst op het scherm kan aanwijzen die vervolgens wordt uitgesproken. Dat zou echter primair de verantwoordelijkheid zijn van de hardware-fabrikant van de televisie en/of settopbox. Ook hier is dus sprake van een ketenverantwoordelijkheid.

Een respondent heeft aangegeven zelf oplossingen op de markt aan te bieden om audiovisuele content toegankelijk te maken voor mensen met een visuele beperking.

Deze partij benadrukt het belang van het informeren van de doelgroep, en hen te helpen op de juiste wijze gebruik te kunnen maken van de beschikbare oplossingen.

Gelet op de onduidelijkheden die er nog zijn en de uitdagingen die de ketenverantwoordelijkheid met zich meebrengt stellen meerdere respondenten voor dat de overheid een bijeenkomst belegt met relevante partijen uit de keten om te bespreken welke toegankelijkheidsopties reeds bestaan en welke opties op basis van de regels straks vereist zijn. Ook de toezichthouder zou hier idealiter bij aanwezig zijn. De regering vindt dit een goede suggestie en gaat bekijken welke mogelijkheden er zijn om met relevante partijen in gesprek te gaan over de toepassing van het onderhavige besluit. Uiteindelijk zal de toepassing van de onderhavige regels in de komende jaren aan de hand van casuïstiek steeds verder vorm krijgen waarbij de verwachting is dat technologische ontwikkelingen – waaronder verdergaande digitalisering en AI – kunnen bijdragen aan zinvolle en betaalbare oplossingen.

Markttoezicht

Een respondent heeft een aantal opmerkingen gemaakt over het toezicht. Deze partij is van mening dat goed markttoezicht een noodzakelijke randvoorwaarde is voor een goede implementatie van de richtlijn. Het toezicht en de handhaving door het Commissariaat moeten beschreven worden en daarnaast is het noodzakelijk dat de toezichthouder over voldoende deskundigheid en ervaring beschikt. Ook wordt gevraagd om het Commissariaat een actieve rol te geven.

De regering onderschrijft het belang van goed en actief toezicht op dit besluit. Het Commissariaat wordt aangewezen als toezichthouder. In paragraaf 3 van deze toelichting wordt nader ingegaan op het toezicht en de handhaving door het Commissariaat. De invulling van het toezicht en de verhouding tot andere toezichthouders zullen zich in de praktijk moeten gaan vormen. Het ligt daarom niet voor de hand dat in dit besluit gedetailleerd wordt voorgeschreven hoe het Commissariaat het toezicht moet inrichten en vormgeven.

Informatiepunt

Een respondent suggereert dat er een informatiepunt moet komen waar mensen met een beperking, ondernemingen en toezichthouders vragen kunnen stellen over de conformiteit van producten en diensten met de voorschriften van de richtlijn.

Dit punt is ook ingebracht in de consultatie van het wetsvoorstel voor de Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten. Consumenten kunnen met vragen en klachten terecht bij de betreffende toezichthouder. Omdat het toezicht op de verschillende onderdelen uit de richtlijn over verschillende toezichthouders is verdeeld, komt er een centrale plek op de website van de Rijksoverheid. Dit is een reeds bestaande pagina met op dit moment informatie over de inhoud van het wetsvoorstel voor de Implementatiewet welke wordt aangevuld met een verwijzing per onderdeel van de richtlijn naar de juiste toezichthouder.¹⁸ Bij de invulling van het centrale punt worden, naast de toezichthouders, ook ervaringsdeskundigen en hun vertegenwoordigende organisaties, alsmede het bedrijfsleven betrokken.

Relatie met audiovisuele mediadiensten

Een respondent vraagt zich af hoe de toegankelijkheidsvoorschriften uit dit besluit zich verhouden tot de regels omtrent toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten, in het bijzonder ten aanzien van de verplichting uit de avmd-richtlijn om progressie te laten zien op het gebied van toegankelijkheid.

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechten-van-mensen-met-een-handicap/plannen-kabinet-producten-en-diensten-toegankelijker-voor-mensen-met-beperking>

Dit besluit is van toepassing op diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten, en daarmee niet op audiovisuele mediadiensten als zodanig. Regels omtrent toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten, waaronder de verplichting om te rapporteren over de vooruitgang die wordt geboekt op het gebied van toegankelijkheid, zijn op grond van de avmd-richtlijn van toepassing op aanbieders van audiovisuele mediadiensten. Als een dienstverlener zowel aanbieder is van audiovisuele mediadiensten als van diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten, heeft de dienstverlener dus ten aanzien van deze verschillende diensten te maken met verschillende regels omtrent toegankelijkheid.

Proces

Tot slot hebben enkele respondenten vragen gesteld over het proces van de finalisering van dit besluit en de samenhang met de Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten.

De Implementatiewet biedt de grondslag voor het onderhavige besluit, door de daarin opgenomen wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Dit besluit volgt dan ook dat wetsvoorstel. Zodra het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard, zal de Raad van State nog advies uitbrengen over het onderhavige besluit.

Een respondent heeft gevraagd of het onderhavige besluit nog wordt voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer zodat beide Kamers de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken over het besluit.

De regering wijst er op dat in een wet in formele zin moet zijn bepaald dat de op die wet gebaseerde besluiten worden voorgehangen. Voor het onderhavige besluit volgt een dergelijke verplichting niet uit de Implementatiewet of de Wgbh/cz. Een andere respondent zou graag zien dat eventuele lagere regelgeving die op basis van dit besluit tot stand komt, eveneens geconsulteerd wordt.

Dit besluit bevat de bevoegdheid tot het opstellen van lagere regelgeving over bepaalde onderdelen van dit besluit. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt is het van belang dat de toezichthouder en de sector hierbij worden betrokken. Of dit in de vorm van een internetconsultatie zal plaatsvinden is op dit moment nog niet duidelijk.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Definities

In dit artikel is een aantal definities opgenomen. Deze definities zijn overgenomen uit de richtlijn, op de begrippen richtlijn en Minister na. De richtlijn bevat een veelheid aan begrippen. Alleen de voor dit besluit relevante begrippen zijn in dit artikel opgenomen. Met Minister wordt in dit besluit bedoeld de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 2. Toepassingsgebied

In de richtlijn is een specifieke datum opgenomen vanaf wanneer diensten die hieronder vallen moeten voldoen aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Die datum is gesteld op 28 juni 2025, zodat dit besluit alleen van toepassing is op diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten die na die datum worden verleend.

Artikel 3. Toegankelijkheidsvoorschriften

Dit artikel noemt in het eerste lid de toegankelijkheidsvoorschriften waaraan toegangsdiensten moeten voldoen. Dit betreffen de toegankelijkheidsvoorschriften van bijlage I, afdeling III en afdeling IV, aanhef en onder b, van de richtlijn. Afdeling III van bijlage I bevat de algemene toegankelijkheidsvoorschriften die gelden voor alle diensten die onder de richtlijn vallen. Afdeling IV, aanhef en onder b, bevat aanvullende

toegankelijkheidsvoorschriften specifiek voor diensten die toegang geven tot audiovisuele mediadiensten. Het tweede lid van dit artikel bevat een uitzondering voor micro-ondernemingen die toegangsdiensten aanbieden. Micro-ondernemingen zijn vrijgesteld van de verplichting om toegangsdiensten aan te bieden die voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften uit het eerste lid.

Artikel 4. Verplichtingen van dienstverleners

In het eerste lid van dit artikel worden dienstverleners – uitgezonderd micro-ondernemingen – verplicht om diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten in overeenstemming met de toegankelijkheidsvoorschriften uit artikel 3, eerste lid, te ontwerpen en te verlenen. Het tweede lid stelt dat aanbieders van toegangsdiensten informatie opstellen over hun dienstverlening overeenkomstig bijlage V van de richtlijn. Zij leggen hiermee uit dat en hoe hun toegangsdiensten voldoen aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Deze informatie wordt zowel schriftelijk als mondeling aangeboden en dient ook toegankelijk te zijn voor personen met een handicap. De aanbieder van een dienst die toegang verleent tot audiovisuele mediadiensten bewaart de informatie zolang de dienst in werking is. In de praktijk zal dit betekenen dat deze informatie beschikbaar is zolang de dienstverlener actief is op de markt voor toegangsdiensten. Volgens het derde lid moeten dienstverleners procedures hanteren die ervoor zorgen dat hun toegangsdiensten in overeenstemming blijven met de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften. Wanneer iets wijzigt in hun dienstverlening, de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften of eventuele geharmoniseerde normen, dient hiermee rekening te worden gehouden. Lid vier schrijft voor dat dienstverleners, wanneer hun toegangsdiensten niet voldoen aan de toepasselijke toegankelijkheidsvoorschriften, direct de nodige corrigerende maatregelen nemen om te zorgen dat hun toegangsdiensten hieraan wel voldoen. Daarna, als hun toegangsdiensten nog altijd niet voldoen, informeren zij het Commissariaat voor de Media over de non-conformiteit en de corrigerende maatregelen die zij genomen hebben. Het vijfde lid bevat een informatie- en medewerkingsplicht voor dienstverleners met de toezichthouder, het Commissariaat voor de Media. Het zesde lid bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de verplichtingen die zijn opgenomen in dit artikel.

Artikel 5. Fundamentele wijziging en onevenredige last

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de toegankelijkheidsvoorschriften alleen van toepassing zijn voor zover dit niet leidt tot een ingrijpende wijziging van de dienst die toegang verleent tot audiovisuele mediadiensten en dit geen onevenredige last oplevert voor de betrokken dienstverlener. Het is in beginsel aan de dienstverlener om te beoordelen of sprake is van een fundamentele wijziging of een onevenredige last, zo volgt uit het tweede lid. In bijlage VI van de richtlijn staan criteria voor de beoordeling van een onevenredige last. De door de dienstverlener uitgevoerde beoordeling wordt gedocumenteerd en gedurende een periode van vijf jaar bewaard, zo stelt het derde lid. Het derde lid bepaalt ook dat het Commissariaat om een exemplaar van de beoordeling kan verzoeken. Het vierde lid schrijft voor dat dienstverleners die een beroep doen op een onevenredige last, de beoordeling vernieuwen als sprake is van wijzigingen in de toegangsdienst, op verzoek van het Commissariaat of in ieder geval steeds na vijf jaar. Als een dienstverlener middelen ontvangt van een derde om de toegankelijkheid van zijn toegangsdiensten te verbeteren, kan deze geen beroep doen op een onevenredige last, zo stelt het vijfde lid. Het maakt hiervoor niet uit of die derde een private of publieke partij is. Leningen worden in beginsel niet als middelen van een derde gezien, omdat deze dienen te worden terugbetaald. In lid zes is een informatieplicht opgenomen richting het Commissariaat voor de gevallen waarin een beroep wordt gedaan op een fundamentele wijziging of onevenredige last. Het zevende lid bevat een delegatiegrondslag om nadere regels te kunnen stellen over de beoordeling van de fundamentele wijziging en/of onevenredige last.

Artikel 6. Vermoeden van conformiteit

Het is mogelijk dat voor diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten geharmoniseerde normen worden vastgesteld. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat toegangsdiensten die aan dergelijke geharmoniseerde normen voldoen, tevens geacht worden in overeenstemming te zijn met de toegankelijkheidsvoorschriften waar deze normen betrekking op hebben. Hetzelfde geldt voor toegangsdiensten die voldoen aan vastgestelde technische specificaties, zo volgt uit het tweede lid.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gunay Uslu

