

Vergaderjaar 2008–2009

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2009

Op 13 en 20 januari 2009 heeft de vaste Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) van de Tweede Kamer vragen gesteld over de gevolgen van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de zaak Knooble vs. de Staat over de status van NEN-normen in de wetgeving. De minister voor WWI heeft daarop bij brief van 27 januari jl.¹ geantwoord dat de gevolgen van de uitspraak in interdepartementaal verband worden onderzocht en aangegeven dat zodra dit meer duidelijkheid heeft opgeleverd, de Kamer zal worden geïnformeerd. Daarnaast heeft de vaste Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie op 16 februari jongstleden aanvullende vragen gesteld. Bij dezen geef ik, mede namens de minister voor WWI en de minister van Economische Zaken (EZ), uitvoering aan de toezegging van de minister voor WWI.

1. De uitspraak van de rechtbank en het standpunt van het kabinet

In het vonnis van 31 december 2008 (LJN: BG8465) heeft de sector civiel recht van de Rechtbank Den Haag onder meer bepaald dat NEN-normen voor zover daarnaar in het Bouwbesluit 2003 of de Regeling Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, door die verwijzing een algemeen verbindend karakter verkrijgen (overweging 4.8). Dit betekent volgens de rechtbank dat de inhoud van die normen op de bij de Bekendmakingswet voorgeschreven wijze moet worden bekendgemaakt (overweging 4.17). Nu dat niet is gebeurd, zijn de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003, voor zover daarin is verwezen naar NEN-normen, volgens de rechtbank niet verbindend (overweging 4.21).

Het kabinet is het niet eens met deze uitspraak en heeft dan ook besloten hoger beroep in te (doen) stellen. Wij zijn van oordeel dat de tot nu toe door de wetgever gevolgde manier van verwijzen in wetgeving naar normen en andere niet van de wetgever afkomstige documenten – zonder integrale bekendmaking van die documenten in het Staatsblad of de Staatscourant – deugdelijk is. Zolang de rechter in laatste instantie niet

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 28 325, nr. 100.

anders heeft geoordeeld, zijn de desbetreffende wettelijke voorschriften geldig en op dezelfde voet toepasbaar als vóór de uitspraak van de rechtbank.

In het navolgende zal het standpunt van het kabinet worden toegelicht en zullen enkele achtergronden van de kwestie worden geschetst.

2. Omvang verwijzingen in wetgeving

Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag hebben de departementen een inventarisatie uitgevoerd van de regelingen op hun terrein waarin verwijzingen voorkomen naar NEN-normen en andere, vergelijkbare documenten.

Dit levert de volgende aantallen op:¹

- wetten met verwijzingen: 1
- amvb's met verwijzingen: 58
- ministeriële regelingen met verwijzingen: 122.

Veel van deze regelingen verwijzen op meer dan één plaats naar normen en andere documenten, waardoor het totaal aantal verwijzingen oploopt tot vele honderden. Het overgrote deel van de verwijzingen betreft NEN-normen en de internationale (ISO) en Europese varianten (NEN-EN) daarvan. Daarnaast zijn er verwijzingen naar andersoortige normen en documenten zoals door certificerende- en keuringsinstellingen gehanteerde certificatieschema's, ETSI- en DIN-normen² of de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

De inventarisatie is beperkt tot regelgeving afkomstig van de centrale overheid. Bekend is dat ook regelgeving van decentrale overheden en product- en bedrijfsschappen (Wet PBO) verwijzingen bevat naar NEN-normen en andere documenten (zoals gemeentelijke beleidsnota's). De bevindingen van het kabinet in deze brief zijn grotendeels dus ook relevant voor deze niet van het rijk afkomstige regelgeving.

De wetgeving verwijst op verschillende manieren naar normen en andere, niet van de wetgever afkomstige documenten. Al naar gelang het type verwijzing verschilt de status die die documenten hebben in het stelsel van wetgeving. Zo zijn er voorschriften die een rechtstreekse verplichting opleggen aan burgers en bedrijven om aan bepaalde, in andere documenten neergelegde eisen te voldoen, zoals voorschriften betreffende eisen aan deuren en luiken in schepen³ en certificatieschema's op grond van de Arbo- en Warenwetregelingen.⁴ Andere voorschriften leggen een algemene eis op aan burgers en geven vervolgens aan dat het volgen van een bepaalde NEN-norm een van de manieren is om aan de wettelijke eis te voldoen. Hierbij gaat het dus om verwijzingsvoorschriften die een bewijsvermoeden inhouden. Verder zijn er voorschriften die geen verplichting opleggen aan burgers en bedrijven maar eisen stellen aan het handelen of aan zaken in de sfeer van de overheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om eisen aan de beveiliging van ICT-systemen van de overheid of eisen aan gevangencellen.⁵

3. Normalisatie, een nuttige vorm van zelfregulering

Hoewel de redenering van de Rechtbank Den Haag potentieel ook gevolgen heeft voor verwijzingen in wetgeving naar andersoortige private documenten, zoals certificatieschema's, ligt het materiële belang van het vonnis vooral op het terrein van normalisatie. Het merendeel van de verwijzingen in regelgeving betreft namelijk NEN-normen en de internationale varianten daarvan zoals EN- en ISO-normen.

¹ Onder voorbehoud: het is mogelijk dat bepaalde getrapte verwijzingen of verwijzingen naar bepaalde andersoortige documenten nog niet zijn geïdentificeerd.

² DIN is de Duitse nationale normalisatie-instelling.

³ Zie bijlage 1, artikel 72, eerste lid, Schepenbesluit 1965.

⁴ Bij allerlei certificeringen van vakbekwaamheid en producten op grond van de Arbo- en Warenwetregelingen dient de aanvrager te voldoen aan eisen die exclusief zijn neergelegd in zogenoemde certificatieschema's. Dit zijn tevens de toetsingseisen voor de instellingen die de opleidingen en keuringen verzorgen; zogenoemde cki's (in de regel door de Rijksoverheid aangewezen certificerende en keuringsinstanties).

⁵ Regeling eisen kamer justitiële jeugdinrichtingen, artikel 8.

Normalisatie is een goed en succesvol voorbeeld van zelfregulering. Het is een systeem waarbij partijen in de private sector onderling, op basis van vrijwilligheid en consensus, afspraken maken over wat, in het licht van de stand van de techniek en de best beschikbare kennis, goede standaarden zijn om te hanteren bij de productie van bepaalde zaken of voor bepaalde processen en methoden. Het kan bijvoorbeeld gaan om standaardnormen voor stopcontacten, voor een brandveilige constructie van bouwwerken, voor veilige producten/arbeidsmiddelen, voor opleidingen of voor de uitvoering van procedures bij laboratoriumtesten. Een wezenskenmerk van normalisatie als zodanig is dat het niet-verplichtend is: bedrijven zijn vrij de normen al dan niet toe te passen. Bedrijven kunnen dus anders te werk gaan.

Zelfregulering door bijvoorbeeld normalisatie heeft grote voordelen voor het bedrijfsleven (efficiencyvergroting, bevordering van het handelsverkeer). Daarnaast profiteren de burger en de maatschappij als geheel van de door bedrijven aan zichzelf opgelegde standaarden. Deze standaarden zijn immers bevorderlijk voor de uniformiteit van bepaalde producteigenschappen, voor de veiligheid en duurzaamheid van producten en productiemethoden en voor opleidingen. Becijferd is dat deze maatschappelijke opbrengsten het honderdvoudige zijn van de kosten en gelijk zijn aan één procent van het bruto nationaal product.¹

Het normalisatieproces wordt wereldwijd ondersteund door normalisatie-instituten, in Nederland door het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN). Het NEN is een stichting, die is opgezet door en voor het bedrijfsleven. Naast het Bestuur en de Raad van Advies kent het NEN zogenaamde Beleidscommissies en Normcommissies. NEN heeft alle onderwerpen voor normalisatie gegroepeerd in sectoren. Voor elke sector is er een beleidscommissie die het normalisatiewerk aanstuurt en verdeelt over normcommissies. In de Normcommissies worden voor bepaalde sectoren normen ontwikkeld. In die commissies zijn de belanghebbende partijen bij zo'n norm vertegenwoordigd: de betrokken bedrijven maar bijvoorbeeld ook consumenten. Het NEN draagt daarnaast zorg voor een actieve inbreng van het Nederlandse bedrijfsleven en van andere betrokkenen, bij het opstellen van Europese en internationale normen. Normalisatie op Europees en op wereldwijd niveau vindt plaats door samenwerking van de nationale normalisatie-instellingen, in Europa in CEN en Cenelec en wereldwijd in ISO.

Bij overheidsregulering haakt de wetgever met enige regelmaat aan bij zelfregulering en verwijst hij in dergelijke gevallen in een wettelijk voorschrift naar een via normalisatie totstandgekomen norm. De wetgever kan hierbij verschillende overwegingen hebben, bijvoorbeeld dat producenten en andere belanghebbenden bij uitstek over de deskundigheid beschikken om adequate technische normen op te stellen, dat het systeem van normalisatie draagvlak creëert onder de normadressaten of dat verwijzing – in het geval van Europees of internationaal geharmoniseerde normen – voordelig is voor het vrij verkeer van goederen en diensten. Ook kan er een behoefte aan efficiëntie aan ten grondslag liggen: door verwijzing kan de wetgever eenvoudig en snel, zonder omvangrijke nieuwe voorschriften uit te hoeven vaardigen, helderheid voor de praktijk scheppen.

De eisen van Knooble in de procedure tegen de Staat zijn gericht op één aspect van het systeem van normalisatie, namelijk het feit dat de normen over het algemeen niet kosteloos beschikbaar zijn. Op de normen rust auteursrecht – bij het NEN of, waar het Europese of internationale normen betreft, veelal bij de nationale normalisatie-instituten van de lidstaten gezamenlijk – en het NEN rekent klanten dan ook een bepaalde prijs voor het terbeschikkingstellen van een norm. Deze prijs belooft meestal enkele

¹ Fraunhofer Institute 2000.

tientallen euro's, met af en toe een uitschieter naar enkele honderden euro's. Uit de verkoopopbrengsten wordt een deel van de kosten van de ontwikkeling van normen betaald.

4. Europese dimensie: Nieuwe Aanpak

Normalisatie is in toenemende mate een internationale en Europese aangelegenheid. In de EU bevat richtlijn 98/34/EG¹ – bekend als de «notificatierichtlijn»- niet alleen regels betreffende technische voorschriften en diensten van de informatiemaatschappij maar ook regels op het gebied van normen. De richtlijn beoogt de transparantie van het systeem van normalisatie te bevorderen onder andere door voorschriften te geven betreffende informatie-uitwisseling tussen nationale normalisatie-instituten over normalisatieprogramma's en betreffende de voorrang van Europese normalisatie-initiatieven boven nationale initiatieven op hetzelfde gebied.

De Europese Commissie hanteert de zogenoemde Nieuwe Aanpak. Hiermee wil de Commissie de totstandkoming bevorderen van Europese richtlijnen betreffende producten, diensten e.d. waarbij die richtlijnen volstaan met aan te geven wat de «essential requirements» zijn waaraan de normadressaten moeten voldoen. Vervolgens geven die richtlijnen aan dat indien bepaalde via het systeem van Europese normalisatie totstandgekomen normen worden gevolgd, in ieder geval aan de «essential requirements» is voldaan. Evenwel kan ook op alternatieve wijze aan de «essential requirements» worden voldaan. Naleving van de norm wordt dus niet dwingend opgelegd, maar levert een bewijsvermoeden op. Het voldoen aan de «essential requirements» is voorwaarde voor het aanbrenge op het product van de CE markering, die een voorwaarde is voor het in de handel brengen van het product op de Europese markt. Voorbeelden van Nieuwe-Aanpak-richtlijnen zijn de de Richtlijn Plezier-vaartuigen² en de richtlijnen inzake machines en medische hulpmiddelen.

Ook in het systeem van de Nieuwe Aanpak worden de (Europese, geharmoniseerde) normen waarnaar in de richtlijnen wordt verwezen, niet integraal gepubliceerd. De Nieuwe-Aanpakrichtlijnen volstaan met te bepalen dat de referentienummers van de toepasselijke geharmoniseerde normen in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen worden bekendgemaakt. Het is vervolgens aan de nationale normalisatie-instituten om de verwezen normen op nationaal niveau vast te stellen en op de gebruikelijke wijze beschikbaar te stellen. Hierbij is het ook in andere lidstaten gebruikelijk dat normalisatie-instituten een prijs rekenen voor de terbeschikkingstelling van de normen. Overigens geldt dit niet voor alle normen. ETSI-normen bijvoorbeeld zijn doorgaans kosteloos beschikbaar.³ Het Europese systeem van normalisatie is nog zeker niet aan het eind van zijn ontwikkeling. Onlangs nog stelde de Raad van de EU conclusies vast over «standardisation and innovation», met een krachtige oproep om verder gebruik te maken van normen.⁴ De Raad moedigt de Commissie en de Europese en nationale normalisatie-instituten onder andere aan om initiatieven te nemen om de participatie in het normalisatieproces van het midden- en kleinbedrijf te versterken, om de informatievoorziening over normen aan gebruikers te verbeteren en om de kosten die verbonden zijn aan de toegang tot normen te verlagen.

5. Gevolgen van het vonnis

Hoewel de uitspraak van de Rechtbank Den Haag door het ingestelde hoger beroep nog niet onherroepelijk is en dus nog geen rechtskracht heeft, zijn wij ons er van bewust dat het oordeel van de rechtbank in de rechtspraktijk vragen op kan roepen omtrent de verbindendheid of toepas-

¹ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

² Richtlijn 94/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 1994 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten met betrekking tot pleziervaartuigen (PbEG L 164).

³ ETSI is een normalisatie-instituut op het gebied van Telecom. De leden van ontwikkelen zelf de standaarden van ETSI. Om te voorkomen dat de leden van ETSI tweemaal zouden moeten betalen, eenmaal voor de ontwikkeling en andermaal voor het bevorderen van het gebruik van ETSI-standaarden in de markt, is indertijd besloten dat de standaarden gratis beschikbaar zijn.

⁴ Raadsconclusies over normalisatie van 25 september 2008 (http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/standardisation_innovation/doc/councilconclusions_20080925_en.pdf)

baarheid van wettelijke voorschriften die verwijzen naar andere documenten zoals NEN-normen. Hierbij moeten twee kwesties goed uit elkaar worden gehouden: dat is enerzijds de kwestie van het karakter van de verwezen documenten (algemeen verbindend voorschrift of niet?) en de daarmee samenhangende vraag of ze overeenkomstig de Bekendmakingswet moeten worden gepubliceerd, en anderzijds de kwestie van het auteursrecht, dat rust op sommige verwezen documenten, zoals de NEN-normen, waardoor deze documenten niet gratis toegankelijk zijn. De Rechtbank Den Haag kwam aan dit laatste punt niet toe. In de volgende paragraaf gaan wij er nader op in.

Wat de eerste kwestie betreft zien wij in de uitspraak van de Rechtbank Den Haag geen reden om verandering te brengen in ons standpunt dat door verwijzing in een algemeen verbindend voorschrift naar een ander document zoals een normalisatienorm, die norm op zichzelf genomen nog geen «vanwege het Rijk vastgesteld algemeen verbindend voorschrift» wordt. Dit standpunt is reeds neergelegd in de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet,¹ ligt ten grondslag aan Aanwijzing 92 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en is steeds leidend geweest voor de wijze waarop de formele wetgever en andere regelgevers in het verleden zijn omgegaan met verwijzingen naar andere documenten zoals normen. De norm gaat wél – aldus ook bedoelde memorie van toelichting – op enigerlei wijze deel uitmaken van het recht dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn. Daarvoor is vereist – niet meer maar ook niet minder – dat bij de verwijzing wordt vermeld wat de vindplaats van het document of van de norm is. Het is niet vereist om de documenten waarnaar in een algemeen verbindend voorschrift wordt verwezen, op de in de Bekendmakingswet voorziene wijze te publiceren.²

Dit stelsel is volledig in lijn met het Europese stelsel (zie par. 4). Ook de Europese wetgever volstaat immers in de Nieuwe-Aanpakrichtlijnen met een verwijzing naar bepaalde geharmoniseerde normen, zonder de inhoud daarvan te publiceren. Nog daargelaten de kwestie van het auteursrecht, dat ook op de Europese geharmoniseerde normen rust, is de vraag of het de Nederlandse wetgever is toegestaan om bij de implementatie van Nieuwe-Aanpakrichtlijnen de inhoud van de verwezen normen wel bekend te maken.

Gelet op het bovenstaande zijn wij van oordeel dat het huidige systeem van verwijzen in wetgeving naar normen en andere private documenten deugdelijk is en in lijn met de Europese aanpak. Dit standpunt zal door de Staat in hoger beroep aan het gerechtshof worden voorgelegd. Zolang de rechter in laatste instantie niet anders heeft geoordeeld, zijn de desbetreffende wettelijke voorschriften geldig en op dezelfde voet toepasbaar als vóór de uitspraak van de rechtbank.

Het vonnis van de rechtbank heeft het belang van zorgvuldig omgaan met verwijzingen naar normen en andere niet van de wetgever afkomstige documenten nog eens benadrukt. In dit verband is van belang dat het kabinet de Nieuwe Aanpak heeft onderschreven. Het kabinet acht het dan ook aangewezen de huidige verwijzingssystematiek, voor zover nodig, aan te passen aan het Europees model. Dit betekent dat voortaan, bij een verwijzing in wetgeving naar een private norm, deze zoveel mogelijk als facultatieve verwijzing zal worden geformuleerd. Daarbij kunnen er bijzondere redenen zijn, bijvoorbeeld van strafrechtelijke aard, die een dwingende verwijzing rechtvaardigen.

Daarnaast zal onderzocht worden of – niettegenstaande het standpunt van het kabinet dat de huidige wijze van verwijzen deugdelijk is – aanpassing

¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 583, nr. 3, p. 5.; Zie ook de MvT bij de Woningwet Kamerstukken 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38.

² Zie ook de beantwoording van Kamervragen in 1999 door de toenmalige minister van Justitie en minister van VROM, Aanhangsel Handelingen II 1998/99, nrs. 601 en 605.

van wetgeving aangewezen is om iedere twijfel over de rechtsgeldigheid van verwijzingen naar normen weg te nemen.

6. Kenbaarheid normen

In 2004 verscheen het eindrapport van het Platform Kenbaarheid van Normen en Normalisatie¹, welk platform bestaat uit belanghebbende partijen zoals het bedrijfsleven, vakbonden, Consumentenbond en het NEN. Een van de aanbevelingen aan de Minister van EZ luidde dat de overheid, naar analogie van reguliere wetgeving, «verwezen normen» kosteloos ter beschikking dient te stellen. Onlangs vroeg de Vaste Kamercommissie voor Wonen, Werken en Integratie (WWI) aan de minister voor WWI om de normen waarnaar in de bouwregelgeving wordt verwezen kosteloos beschikbaar te stellen (zie de eerder genoemde Kamervragen van 13 en 20 januari jl).

Het kabinet wijst er op dat de prijs van verwezen normen één aspect van het systeem van normalisatie is. Het kabinet heeft reeds maatregelen in gang gezet die zich richten op andere aspecten. Zo heeft de Staat de overeenkomst met het NEN aangescherpt², zodat het NEN Nederlandse marktpartijen passief en actief over de Europese en mondiale normalisatie-initiatieven informeert. De partijen kunnen daarmee beoordelen of betrokkenheid bij zo'n initiatief in hun belang is. Bovendien laat het kabinet het NEN onderzoeken op welke wijze belanghebbenden, in het bijzonder het MKB, directer en goedkoper (via ICT) bij het normalisatieproces kunnen worden betrokken. NEN zal daartoe twee pilotprojecten draaien. Het resultaat hiervan zal naar verwachting in juni 2010 bekend zijn. Tenslotte wijst het kabinet erop dat het zowel door middel van reguliere als door projectbijdragen al substantieel bijdraagt aan het bevorderen van normalisatie. Zo heeft het Rijk in het jaar 2008 voor ruim € 4,5 miljoen bijgedragen (totale omzet van het NEN in 2008 is afgerond € 31 miljoen).

Het kabinet is het eens met de grondgedachte dat wanneer de wetgever verwijst naar andere, niet van hem afkomstige documenten, de eis van openbaarheid en toegankelijkheid van wetgeving meebrengt dat de inhoud van die documenten voor een ieder voldoende kenbaar is. Dit betekent volgens ons evenwel nog niet dat verwezen NEN-normen kosteloos ter beschikking van belanghebbenden moeten worden gesteld. Op deze normen, die niet door de wetgever worden opgesteld maar uit private samenwerking voortkomen, rust auteursrecht en het is redelijk dat de rechthebbende een vergoeding vraagt voor de ontwikkeling van deze normen en de beschikbaarstelling ervan aan belanghebbenden. Ook op dit punt verwijzen wij naar het Europese voorbeeld – dat overigens ook buiten Europa geldt, waarin het vragen van een vergoeding voor normen, óók bij verwijzing daarnaar in wetgeving, gangbaar en geaccepteerd is. Op de overheid die in haar wetgeving verwijst naar bepaalde normen, rust wel de plicht na te gaan of die vergoeding niet onredelijk hoog is en of die niet prohibitief is voor kennisneming van de norm door belanghebbenden. Wij hebben evenwel geen reden om aan te nemen dat de huidige vergoedingen onredelijk hoog zijn.

Dit neemt niet weg dat het kabinet een onderzoek zal instellen naar de mogelijkheden om de beschikbaarheid van NEN-normen waarnaar in regelgeving wordt verwezen, waar nodig te verbeteren door het afkopen van de rechten op die normen en/of door ze goedkoper te maken. Daarbij zal het hoogstwaarschijnlijk niet om Europese en internationale normen kunnen gaan omdat het auteursrecht van dergelijke normen niet volledig bij het NEN berust. Dit onderzoek moet tevens inzicht geven in wat dit de overheid zou gaan kosten. Het is immers de overheid die het NEN dan

¹ Eindrapport «Meta-analyse Kenbaarheid» van het platform «Kenbaarheid Normen en Normalisatie», september 2004.

² Staatscourant nr. 39, 26 februari 2009.

moet compenseren, aangezien het auteursrecht van de normen daar berust. De afweging of normen daadwerkelijk kunnen worden afgekocht dan wel de prijs daadwerkelijk kan worden verlaagd, zal per beleidsterrein en afhankelijk van de manier van verwijzing naar de normen moeten worden gemaakt. Vervolgens zal op basis van de uitkomsten van dit onderzoek met het NEN worden onderhandeld over de financiële vergoeding. Hierbij zal rekening worden gehouden met het terzake van de NEN-normen gestelde onder punt 29 van het aanvullend beleidsakkoord van 25 maart jongstleden. Het kabinet zal Uw Kamer over de uitkomsten van een en ander informeren. In dit kader zullen de vragen van 16 februari jl. van de vaste Kamercommissie voor Wonen, Wijken en Integratie ook worden beantwoord.

Een eensluidende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin